



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
17.ª VARA

Processo : 26178-78.2015.4.01.3400
Classe : 7100 – Ação Civil Pública
Autor : Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB
Réu : Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de pedido de medida liminar, em ação civil pública proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB em face do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com o seguinte teor:

"a) seja concedida liminar, **inaudita altera pars**, com a extensão dos efeitos para todas as Agências do INSS, para o fim de determinar (conteúdo mandamental) que o réu:

- a.1) garanta aos advogados atendimento prioritário nas agências do INSS, sem agendamento prévio, sem filas, em local próprio e independente de distribuição de senhas, durante o horário de expediente;
 - a.2) **abstenha-se** de impedir os advogados de protocolizarem mais de um benefício por atendimento, bem como de obrigar o protocolo de documentos e petições apenas por meio de agendamento prévio e retirada de senha;
 - a.3) **abstenha-se** de exigir a retenção de documento de identificação pessoal ou qualquer objeto pertencente aos advogados como condição para que estes possam retirar processos administrativos em carga;
 - a.4) **abstenha-se** de exigir que os advogados apresentem ou entreguem procuração como condição para terem vista ou fazerem a extração de cópias de processos administrativos;
 - a.5) **abstenha-se** de exigir a juntada da procuração para a realização de carga de processos findos;
 - a.6) **abstenha-se** de exigir reconhecimento de firma em procurações apresentadas por advogados;
 - a.7) receba os documentos entregues e autenticados pelos próprios advogados, conferindo a mesma força probante dos originais.
- b) a imposição de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou patamar mais elevado, para que possa coagir o réu ao cumprimento da medida liminar;"

Na peça de ingresso (fls. 2/27), alega a parte autora, em resumo, para justificar a medida de urgência, que o instituto-réu vem adotando medidas restritivas ao livre exercício profissional dos advogados, em violação aos arts. 6.º e 7.º da Lei 8.906/94 e ao art. 1.º da Lei 5.553/68. Sustenta, ainda, ofensa ao art. 38 do CPC c/c o § 2.º do art. 5.º do Estatuto da Advocacia e ao § 1.º do art. 11 da Lei 11.419/2006 c/c o art. 365 do CC. Aduz que enviou ofícios ao demandado requerendo o cumprimento das prerrogativas profissionais conferidas aos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
17.ª VARA

advogados, não obtendo êxito. Ressalta que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 277.065/RS, e os demais Tribunais vêm proferindo decisões no sentido de assegurar tais prerrogativas, bem como o cumprimento da alínea "a" do inciso XXXIV do art. 5.º e do art. 133, ambos da Constituição Federal. Argumenta que o perigo da demora está caracterizado na imposição de procedimentos manifestamente ilegais a obstaculizar o regular exercício profissional.

Em manifestação prévia (Lei 8.437/92, art. 2.º, fl. 102) (fls. 105/126), o Instituto Nacional do Seguro Social sustenta a ausência de *fumus boni iuris* defendendo que as medidas adotadas prestigiam os princípios da eficiência, da moralidade e da isonomia, proporcionando a racionalização dos recursos humanos e da estrutura física disponível. Assevera que o entendimento exarado por ocasião do julgamento do RE 277.065/RS não se aplica atualmente, pois o sistema de atendimento por distribuição de fichas foi substituído pelo sistema de agendamento eletrônico, otimizando os serviços prestados. Destaca que eventual diferenciação no atendimento aos advogados geraria prejuízo aos demais usuários, em sua maioria, idosos e portadores de necessidades especiais.

Prossegue a autarquia previdenciária para dizer que nenhuma norma por ela expedida "*determina a retenção de documento de identidade pessoal de advogado, nem a apresentação de procuração para vista ou cópia dos autos, nem a juntada de procuração para fazer carga de cadernos processuais, nem a exigência de reconhecimento de firma em procurações apresentadas por advogados, nem que se deixe de reconhecer a força probante de cópias de documentos entregues e autenticados por advogados*" (fl. 109). Aduz que, nesse sentido, a IN 77/2015/INSS está em conformidade com a Lei 8.906/94. Pontua a ausência de *periculum in mora*, ao fundamento de que o sistema atual está vigente desde 2010. Donde pugna pelo indeferimento da medida liminar ou, subsidiariamente, pela concessão do prazo de 2 (dois) anos para a adequação da sistemática adotada e pela redução da multa diária postulada para valor não superior à R\$ 1.000,00 (mil reais).

Atuando como fiscal da lei (fls. 148/154), o Ministério Público Federal opina pelo indeferimento do provimento liminar.

Feito esse breve relato, passo a decidir.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
17.ª VARA

Em matéria de medida liminar, é de se ressaltar que, para o seu deferimento, é necessária a presença concomitante dos requisitos autorizadores da medida extrema, que se traduzem na existência de fundamento relevante (*fumus boni juris*) e na possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*), nos termos previstos no *caput* do art. 12 da Lei 7.347/85.

Muito bem. Em sede de cognição sumária, reputo presentes, em parte, os requisitos necessários à concessão do provimento liminar. Isso porque, considerada a elevada missão institucional a qualificar a atuação dos advogados, cujas prerrogativas destinam-se a proporcionar efetividade às franquias constitucionais evocadas em defesa daqueles cujos interesses lhes são confiados, tenho por plausível o direito invocado, no sentido de entender violada a prerrogativa profissional do advogado elencada na alínea "c" do inciso VI do art. 7.º da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), quer quanto à exigência de prévio agendamento ou obtenção de senha para atendimento do advogado na esfera administrativa, inclusive, para o protocolo de documentos e petições, quer quanto à limitação por benefício de protocolo. Além disso, tenho, também, por configurado o *periculum in mora*, na medida em que, se se reconhece no exercício do seu mister a prestação de um serviço público, o simples entrave para o fiel desempenho do *munus* de que se acha incumbido o advogado, por si só, importa prejuízo à ordem jurídica.

Com efeito, conferindo exegese ao art. 133 da Carta Política, o Supremo Tribunal Federal firmou o posicionamento de que, tendo em conta a indispensabilidade do advogado para a administração da justiça, é descabida a imposição de restrições ao atendimento do profissional da advocacia nas agências da Previdência Social, seja por meio de "*ficha de atendimento*", "*serviço de agendamento*" ou "*hora marcada*". Isso na perspectiva de que, dado o papel central do advogado na preservação do Estado Democrático de Direito, na aplicação e na defesa da ordem jurídica, as prerrogativas a ele conferidas foram concebidas com o nobre propósito de viabilizar a defesa da integridade dos direitos fundamentais das pessoas em geral, de modo a assegurar a tutela efetiva dos interesses e direitos de seus constituintes, não implicando, por esse motivo, o atendimento diferenciado ofensa ao princípio da igualdade. (Cf. RE 792.514/RS, decisão monocrática da ministra Cármen Lúcia, DJ 13/05/2014; AI 748.223-AgR/SP, Primeira Turma, da relatoria do ministro Dias Toffoli, DJ 07/10/2014; RE 277.065/RS, Primeira Turma, da relatoria do ministro Marco Aurélio, DJ 13/05/2014.)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
17.ª VARA

Nessa linha de inteligência, a Excelsa Corte assentou o entendimento de que a concreção do preceito constitucional da essencialidade da advocacia para a administração da justiça se revela, de maneira categórica, pela prerrogativa enunciada na alínea "c" do inciso VI do art. 7.º da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), a qual confere ao advogado o direito de ingressar livremente *"em qualquer edifício ou recinto em que funcione repartição judicial ou outro serviço público onde o advogado deva praticar ato ou colher prova ou informação útil ao exercício da atividade profissional, dentro do expediente ou fora dele, e ser atendido, desde que se ache presente qualquer servidor ou empregado"*.

Analisando o impacto da compreensão firmada no atendimento às demais pessoas, o Tribunal Constitucional deixou consignado que *"incumbe ao Instituto [o INSS] aparelhar-se para atender, a tempo e a modo, não só os profissionais da advocacia que adentrem o recinto para cuidar de interesses de constituintes, mas também todos os segurados"*, ressaltando ser esperável *"que o tratamento célere seja proporcionado tanto aos advogados quanto ao público em geral."* (cf. RE 277.065/RS, julg. cit.).

Nessa mesma direção, inclusive no que refere à limitação de requerimento de benefício por protocolo, a nossa Corte Regional tem decidido, majoritariamente, no sentido de que *"a exigência de prévio agendamento de data para atendimento em agência do INSS cria entraves ao livre exercício advocacia, por obstar o acesso aos serviços, inclusive de consulta a documentos e processos administrativos, durante determinado período"*, pontuando, ainda, que *"a restrição referente à limitação de apenas uma senha para cada pedido de benefício mostra-se abusiva, vez que está desprovida de qualquer respaldo legal."* (cf. AMS 0037652-76.2011.4.01.3500/GO, Sexta Turma, da relatoria do desembargador federal Kassio Nunes Marques, DJ 25/09/2013). (Cf. também: AGA 0052240-10.2014.4.01.0000/MG, Quinta Turma, da relatoria do desembargador federal Néviton Guedes, DJ 19/01/2015; REOMS 0004675-37.2007.4.01.3802/MG, Quinta Turma, da relatoria do desembargador federal Souza Prudente, DJ 15/06/2012.)

A propósito, merece transcrição trecho elucidativo do voto-condutor exarado pelo desembargador federal Néviton Guedes no julgamento do aludido AGA 0052240-10.2014.4.01.0000/MG, no qual, com percuciência, tece considerações acerca da orientação jurisprudencial da Suprema Corte sobre a matéria, notadamente quanto à



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
17.ª VARA

ilegitimidade do atendimento por agendamento do advogado e não apenas por "ficha de atendimento", *in verbis*:

"Ainda que assim não fosse, há que se ter presente que o julgado transcrito na decisão impugnada, da lavra do Ministro Marco Aurélio (RE 277065) teve seu entendimento reforçado pela Ministra Carmem Lúcia nos autos do RE 792514 a apreciar o atendimento nas agências da Previdência Social não apenas sob o prisma das 'fichas de atendimento', mas também sobre o serviço de atendimento por agendamento. Confira-se:

(...)

Este Relator não desconhece decisão monocrática proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (AI 841558) que aparenta (e apenas aparenta) prestigiar tese diversa quando na verdade, a leitura atenta do julgado revela que o relator sequer adentrou no mérito da controvérsia, limitando-se a negar seguimento ao recurso porque não protocolizado a tempo e modo. Transcrevo:

(...)

Trata-se, portanto, de decisão de cunho estritamente processual, imprestável para configurar, ao fim e ao cabo, pronunciamento de mérito sobre a matéria."

[Sem grifos no original.]

Lado outro, no que tange às alegadas exigências, no âmbito administrativo, por parte da autarquia previdenciária, de apresentação de procuração para ter acesso aos autos e para realizar carga de processo findo, de retenção de documento de identificação pessoal para realização de carga de processos, de apresentação de procuração com firma reconhecida e de autenticação dos documentos apresentados, não vislumbro, por ora, em juízo prefacial, a necessária plausibilidade factual-jurídica. É que, como bem apontado pelo *Parquet* federal, além de não haver ocorrido a efetiva comprovação de tais exigências, inclusive não reconhecidas pelo instituto-réu, a disciplina administrativo-normativa da matéria, por meio da IN 77/2015/INSS, ao que tudo indica, está em consonância com a Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia) e os demais diplomas legais alegadamente violados.

Sobre a questão, incorporo às razões de decidir as considerações efetuadas, no particular, pelo procurador da República Felipe Fritz Braga, que assim se pronunciou:

"O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil não comprovou trouxe nos autos qualquer prova ou indício de ocorrência de retenção de documentos de advogados, nem a exigência de procuração para vista ou cópia de autos.

Deveras, a retenção de documentos pessoais de advogados encontra óbice no art. 1º da Lei n. 5.553/1968, que dispõe:

 5



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
17.ª VARA

Art. 1º A nenhuma pessoa física, bem como a nenhuma pessoa jurídica, de direito público ou de direito privado, é lícito reter qualquer documento de identificação pessoal, ainda que apresentado por fotocópia autenticada ou pública-forma, inclusive comprovante de quitação com o serviço militar, título de eleitor, carteira profissional, certidão de registro de nascimento, certidão de casamento, comprovante de naturalização e carteira de identidade de estrangeiro.
[...]

Art. 3º Constitui contravenção penal, punível com pena de prisão simples de 1 (um) a 3 (três) meses ou multa de NCR\$ 0,50 (cinquenta centavos) a NCR\$ 3,00 (três cruzeiros novos), a retenção de qualquer documento a que se refere esta Lei.

As decisões judiciais anexadas à inicial, proferidas em mandados de segurança individuais, evidenciam a insatisfação dos advogados quanto ao procedimento de agendamento prévio, além do fato de se limitar o número de beneficiários por atendimento, notadamente por afrontar as prerrogativas profissionais do advogado, o qual foi contemplado pela Constituição da República como essencial à Administração da Justiça, nos seguintes termos: 'Artigo 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo violável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.'

Conforme consignado pelo réu, não há nenhuma norma do INSS que determine a retenção de documentos pessoais de identificação, nem mesmo a apresentação de procuração para vista ou cópia dos autos, o que, se verificado, deve ser levado ao conhecimento da Administração da Autarquia para providências administrativas e, eventualmente, disciplinares.

Da mesma forma, nenhuma norma do INSS determina a exigência de reconhecimento de firma em procurações apresentadas por advogados, nem que se não reconheça por força probante às cópias autenticadas por eles.

Ao revés, dispõe a Instrução Normativa INSS/PRES n. 77/2015, em seu art. 697:

Art. 697. É assegurado o direito de vistas e cópia de processo administrativo, mediante requerimento, aos seguintes interessados:

I - o titular do benefício, o representante legal e o procurador; e

II - ao advogado, em relação a qualquer processo, independentemente de procuração, exceto matéria de sigilo.

Da mesma forma, preconiza o art. 699, § 2º, da mesma instrução normativa: [...]. § 2º Para processos findos, é dispensada a apresentação de procuração, exceto quando houver documentos sujeitos a sigilo, observado o parágrafo único do art. 698.'

Tais previsões são plenamente compatíveis com o disposto no art. 7º, XIII, da Lei n. 8.906/1994, que estabelece: 'examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos.'

Registre-se, ademais, que a Instrução Normativa n. 77/2015 dispõe, de maneira expressa, que se equiparam aos originais os documentos apresentados por advogados privados, mesmo que apresentados por seu substabelecido, exigindo-se, entretanto, que apresente cópia da carteira da OAB (art. 677, VII e § 1º)."

À vista do exposto, com fulcro no *caput* do art. 12 da Lei 7.347/85, **defiro, em parte, o pedido de medida liminar, para determinar ao INSS que: a) garanta aos advogados atendimento diferenciado nas suas agências, sem agendamento prévio, em local próprio e independente de distribuição de senhas, durante o horário de**

 6



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
17.ª VARA

expediente; e b) se abstenha de impedir os advogados de protocolizarem mais de um benefício por atendimento, bem como de obrigar o protocolo de documentos e petições apenas por meio de agendamento prévio e retirada de senha.

Considerando as eventuais dificuldades operacionais na implementação das providências necessárias ao cumprimento da medida, dado o seu caráter nacional, **concedo, para tanto, o prazo de 90 (noventa) dias, contado a partir da intimação desta decisão, sob pena de pagamento de multa diária no importe de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em favor da autarquia profissional.** O pagamento da multa estipulada iniciar-se-á imediatamente após o término do prazo acima referido e perdurará até o devido cumprimento da determinação.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se as partes e o MPF. Cite-se. Após, dê-se vista dos autos à União Federal, pelo prazo de 5 (cinco) dias, para fins do § 2.º do art. 5.º da Lei 7.347/85. Cumpram-se, com urgência.

Brasília/DF, 1.º de dezembro de 2015.

João Carlos Mayer Soares
Juiz Federal