

19/08/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 591
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 5.478/1968. DISPOSITIVOS QUE DISPENSAM A ASSISTÊNCIA DE ADVOGADO NA AUDIÊNCIA INICIAL DA AÇÃO DE ALIMENTOS. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL COM FUNDAMENTO NO ACESSO À JUSTIÇA E NA ESSENCIALIDADE DA OBRIGAÇÃO ALIMENTÍCIA. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

I. DO CASO EM EXAME

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta contra dispositivos da Lei n. 5.478/1968 que dispensam a assistência de advogado na audiência inicial do procedimento especial da ação de alimentos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil sustenta a não recepção do dispositivo impugnado, que seria incompatível com os os princípios da isonomia (art. 5º, caput, da CF), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da ampla defesa, do contraditório (art. 5º, LV, da CF), do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF), da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF) e, ainda, o direito à defesa técnica (arts. 133 e 134 da CF).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Conforme o art. 133 da Constituição Federal, o advogado é

ADPF 591 / DF

indispensável à administração da justiça. Ademais, é por intermédio desse profissional que se exerce o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, inc. LV, da CF88).

4. No entanto, com fundamento no acesso à Justiça e na necessidade de conferir celeridade a certos ritos processuais, geralmente imbuídos de menor complexidade, este Supremo Tribunal Federal reconhece, em situações excepcionais, o caráter não absoluto da representação por advogado em procedimentos especiais previstos em lei: ADI 1.539/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 05/12/2003; ADI 3168/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, 03/08/2007.

5. A Lei n. 5.478/1968 institui um rito especial para a ação de alimentos que visa a resguardar o direito à vida e à dignidade da pessoa humana, especialmente em favor do credor de alimentos desprovido de condições básicas para a sua própria subsistência.

6. O Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) alterou alguns dispositivos da Lei nº 5.478/1968. No entanto, as normas questionadas na presente arguição foram integralmente preservadas, mantendo incólume a faculdade do credor de alimentos de comparecer pessoalmente perante o juiz competente.

7. Na ação de alimento, o comparecimento a Juízo sem a assistência de advogado é medida assecuratória do direito do alimentando. A medida é prévia à instauração da lide e fundamentada na urgência da pretensão deduzida. Nas fases processuais subsequentes, a lei exige a presença de profissional habilitado.

VI. DISPOSITIVO

8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente.

Jurisprudência relevante citada: ADI 1.539/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 05/12/2003; ADI 3.168/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, 03/08/2007.

ACÓRDÃO

ADPF 591 / DF

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, julgar improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin.

Brasília, 19 de agosto de 2024.

CRISTIANO ZANIN – Relator

19/08/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 591
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, tendo por objeto o reconhecimento da não recepção da expressão “*pessoalmente, ou*”, constante no artigo 2º, *caput*, da Lei n. 5.478/1968, bem como do inteiro teor do respectivo § 3º, e, por arrastamento, dos §§ 1º e 2º do artigo 3º da Lei n. 5.478/1968, que “*dispõe sobre ação de alimentos e dá outras providências*”. Eis, em **destaque**, a redação das normas impugnadas:

LEI Nº 5.478, DE 25 DE JULHO DE 1968.

Art. 2º. O credor, **pessoalmente, ou** por intermédio de advogado, dirigir-se-á ao juiz competente, qualificando-se, e exporá suas necessidades, provando, apenas o parentesco ou a obrigação de alimentar do devedor, indicando seu nome e sobrenome, residência ou local de trabalho, profissão e naturalidade, quanto ganha aproximadamente ou os recursos de que dispõe.

§ 1º Dispensar-se-á a produção inicial de documentos

ADPF 591 / DF

probatórios;

I - quando existente em notas, registros, repartições ou estabelecimentos públicos e ocorrer impedimento ou demora em extrair certidões.

II - quando estiverem em poder do obrigado, as prestações alimentícias ou de terceiro residente em lugar incerto ou não sabido.

§ 2º Os documentos públicos ficam isentos de reconhecimento de firma.

§ 3º Se o credor comparecer pessoalmente e não indicar profissional que haja concordado em assisti-lo, o juiz designará desde logo quem o deva fazer.

Art. 3º. O pedido será apresentado por escrito, em 3 (três) vias, e deverá conter a indicação do juiz a quem for dirigido, os elementos referidos no artigo anterior e um histórico sumário dos fatos.

§ 1º Se houver sido designado pelo juiz defensor para assistir o solicitante, na forma prevista no art. 2º, formulará o designado, dentro de 24 (vinte e quatro) horas da nomeação, o pedido, por escrito, podendo, se achar conveniente, indicar seja a solicitação verbal reduzida a termo.

§ 2º O termo previsto no parágrafo anterior será em 3 (três) vias, datadas e assinadas pelo escrivão, observado, no que couber, o disposto no “caput” do presente artigo.

Em síntese, as normas impugnadas possibilitam ao credor que se dirija ao juiz, *pessoalmente* ou por advogado, e exponha os fatos e fundamentos que lastreiam seu pedido de alimentos. Assim, as normas hostilizadas tornam prescindível a assistência de advogado na audiência inicial do procedimento especial da ação de alimentos regido pela Lei n. 5.478/1968.

Preliminarmente, o CFOAB defende o cabimento da ação com base no disposto nos arts. 1º, parágrafo único, I, e 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, pois preenchido o requisito da subsidiariedade, uma vez que a norma

ADPF 591 / DF

impugnada é anterior à Constituição Federal de 1988, circunstância que obsta a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

No mérito, alega que referidos dispositivos são incompatíveis com os princípios previstos na Constituição Federal de 1988, notadamente os princípios da isonomia (art. 5º, caput, da CF), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da ampla defesa, do contraditório (art. 5º, LV, da CF), do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF), da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF) e, ainda, o direito à defesa técnica (arts. 133 e 134 da CF). Sustenta a arguente que:

O direito à defesa técnica é garantia constitucional fundamental do processo, inscrita no art. 133 da Constituição Federal, que prevê a indispensabilidade do advogado para a administração da justiça, e complementada pelo art. 134, que estende esse direito aos hipossuficientes, mediante a criação da Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.

(...)

A representação por profissional capacitado é mecanismo necessário para assegurar o equilíbrio da relação processual e a efetividade do princípio da isonomia (art. 5º, caput) em juízo. Sem a adequada representação por advogado ou defensor público, a parte corre graves riscos: seja pelo desconhecimento do direito, seja pela incapacidade de verter os fatos em argumentos jurídicos, seja pelo desequilíbrio de armas em relação à parte adversa, diversos são os elementos aptos a comprovar que a ausência de defesa técnica leva a um acirramento das distâncias que separam a verdade material da verdade em juízo (doc. 1, p. 4).

Ademais, o CFOAB defende a distinção entre a situação prevista na norma impugnada e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que reconhece a prescindibilidade da assistência de advogados em procedimentos específicos previstos em lei. Conforme a arguente:

ADPF 591 / DF

Muito embora esta Requerente continue a se opor, reiterada e ativamente, à relativização do caráter absoluto do art. 133 da Carta Constitucional, os tribunais pátrios têm admitido algumas exceções à garantia da defesa técnica, ao permitir que a parte atue autonomamente em contextos específicos. Contudo, esse reconhecimento se dá apenas em hipóteses legais que encontram lastro na ordem constitucional vigente.

É justamente por esse motivo que os dispositivos anteriores à Carta Cidadã merecem uma atenção mais detida quando instituem restrições à garantia da defesa técnica. Como a Constituição Federal de 1988 inovou ao conferir espaço privilegiado a referida garantia institucional, é perfeitamente possível que as restrições apenas fossem compatíveis com a ordem constitucional pretérita, mas que não o sejam com a atual.

O Supremo Tribunal Federal, em sede do julgamento do RE 434.059 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 12.9.2008), definiu os critérios para a verificação da constitucionalidade de exceções à garantia da defesa técnica. De acordo com a Corte, apenas serão adequadas as restrições que estejam previstas em lei e que não afetem o núcleo essencial da ampla defesa, conformada pelos direitos: (i) à informação; (ii) à manifestação; e (iii) à apreciação dos argumentos apresentados.

(...)

Em outras palavras, não basta que a lei não acarrete prejuízo às três dimensões da ampla defesa (informação, manifestação e consideração), como também deve ela apresentar fundamento constitucional para a dispensa de representação por advogado. Se o advogado é indispensável, segundo expressa previsão constitucional, boas e substanciais razões, também de índole constitucional, devem corresponder à lei que excepcione sua atuação.

(...)

Embora este Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil discorde das conclusões específicas alcançadas em

ADPF 591 / DF

todos os precedentes acima referidos – por considerar que a garantia institucional da assistência por advogado foi elevada constitucionalmente à condição de elemento fulcral e inelidível da administração da justiça, por expressa opção do Constituinte de 1988 –, eventual decisão do Supremo Tribunal Federal não poderá destoar pelo menos dos parâmetros já fixados pelo próprio Pretório (doc. 1, pp. 5-7).

Ao final, requer o seguinte:

d) ao final, a procedência do pedido, para que seja reconhecida a não recepção da expressão “pessoalmente, ou”, constante no artigo 2º, caput, bem como do inteiro teor do respectivo §3º, da Lei 5.478/1968, e, por arrastamento, dos §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei 5.478/1968, a fim de se preservar os preceitos fundamentais da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da CF), do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), do acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, da CF), da isonomia (art. 5º, caput, da CF), da defesa técnica (art. 133 e 134 da CF) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF). (doc. 1, p. 12).

Foram prestadas informações pela Presidência da República (doc. 12) e pelo Senado Federal (doc. 17).

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar, nos seguintes termos:

Processo Civil. Lei nº 5.478/1968, que dispõe sobre o procedimento da ação de alimentos. Suposta invalidade das normas legais que permitem a realização de audiência inicial de alimentos sem a presença de advogado, mediante o comparecimento pessoal do autor. Inocorrência de afronta ao texto constitucional. A lei de alimentos institui um rito especial que visa a resguardar o direito à vida e à dignidade da pessoa humana, especialmente em favor do credor de alimentos

ADPF 591 / DF

desprovido de condições básicas para a sua própria subsistência. A ressalva à regra de indispensabilidade do advogado contemplada pela Lei nº 5.478/1968 atinge apenas a audiência inaugural, oportunidade em que se decide acerca do deferimento de alimentos provisórios. Nas fases processuais subsequentes, a lei exige a presença de profissional habilitado, em atendimento aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Posicionamento dessa Suprema Corte no sentido de que o legislador pode, com fundamento em outros valores de estatura constitucional, definir situações em que a indicação de advogado em juízo é prescindível. Ausência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora* acerca da pretensão do arguente. Manifestação pelo indeferimento da medida cautelar postulada na inicial (doc. 19, p. 1).

Por fim, o Procurador-Geral da República opinou pela improcedência do pedido, em manifestação assim ementada:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 5.478, DE 25.7.1968. CREDOR DE ALIMENTOS. CAPACIDADE POSTULATÓRIA. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (ART. 1º, III, DA CF). DIREITOS À VIDA (ART. 5º, CAPUT, DA CF), À ALIMENTAÇÃO (ART. 6º DA CF) E AO ACESSO À JUSTIÇA (ART. 5º, XXXV, DA CF). INDISPENSABILIDADE RELATIVA DO ADVOGADO. PRECEDENTES DO STF.

1. Preenche o requisito da subsidiariedade a ADPF ajuizada contra lei editada antes da promulgação da Constituição de 1988, por ser inviável a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

2. A possibilidade de comparecimento pessoal do credor de alimentos em Juízo, sem necessidade de advogado, para dar início à demanda, constitui instrumento processual de cunho cautelar que visa a evitar o perecimento dos direitos fundamentais à vida, à alimentação e ao acesso à Justiça.

ADPF 591 / DF

Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido (doc. 21, p. 1).

É o relatório.

19/08/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 591
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Bem examinados os autos, entendo que o caso é de improcedência desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB sustenta a não recepção de normas Lei n. 5.478/1968 que dispensam a assistência de advogado na audiência inicial do procedimento especial da ação de alimentos. Como relatado, as normas impugnadas possibilitam ao credor que se dirija ao juiz, *pessoalmente* ou por advogado, e exponha os fatos e fundamentos que lastreiam seu pedido de alimentos.

O art. 133 da Constituição Federal prevê expressamente que “o advogado é indispensável à administração da justiça”. É por intermédio do advogado que se exerce “o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, direito fundamental previsto no art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal (HC 99.330, Rel. Min. Eros Grau, DJe 23/04/2010). Em razão da essencialidade da função de advogado para o Sistema de Justiça, José Afonso da Silva escreve que “a advocacia não é apenas uma profissão, é também um *munus* e ‘uma árdua fadiga posta a serviço da justiça’. **O advogado, servidor ou auxiliar da justiça, é um dos elementos da administração democrática da Justiça**” (da Silva, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 33ª Ed., São Paulo: Malheiros, p. 596; grifei).

Dito isso, com fundamento no acesso à Justiça e na necessidade de conferir celeridade a certos ritos processuais, geralmente imbuídos de menor complexidade, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, em situações excepcionais, o caráter não absoluto da representação por

ADPF 591 / DF

advogado em procedimentos especiais previstos em lei.

Na ADI 1.539/DF, também proposta pelo CFOAB, a requerente questionou a constitucionalidade do artigo 9º, primeira parte, da Lei n. 9.099/1996, que atribuiu às partes o exercício do “*jus postulandi*”, permitindo o comparecimento aos Juizados Especiais Cíveis sem a assistência de advogado nas causas com valor inferior a vinte salários mínimos. Na oportunidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, na linha do voto condutor proferido pelo Ministro Relator Maurício Corrêa, reconheceu que a lei pode prever, excepcionalmente, situações em que a indicação de advogado é prescindível, e julgou improcedente a ação direta. Eis a ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ACESSO À JUSTIÇA. JUIZADO ESPECIAL. PRESENÇA DO ADVOGADO. IMPRESCINDIBILIDADE RELATIVA. PRECEDENTES. LEI 9099/95. OBSERVÂNCIA DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. RAZOABILIDADE DA NORMA. AUSÊNCIA DE ADVOGADO. FACULDADE DA PARTE. CAUSA DE PEQUENO VALOR. DISPENSA DO ADVOGADO. POSSIBILIDADE.

1. Juizado Especial. Lei 9.099/95, artigo 9º. Faculdade conferida à parte para demandar ou defender-se pessoalmente em juízo, sem assistência de advogado. Ofensa à Constituição Federal. Inexistência. Não é absoluta a assistência do profissional da advocacia em juízo, podendo a lei prever situações em que é prescindível a indicação de advogado, dados os princípios da oralidade e da informalidade adotados pela norma para tornar mais célere e menos oneroso o acesso à justiça. Precedentes.

2. Lei 9099/95. Fixação da competência dos juízos especiais civis tendo como parâmetro o valor dado à causa. Razoabilidade da lei, que possibilita o acesso do cidadão ao judiciário de forma simples, rápida e efetiva, sem maiores

ADPF 591 / DF

despesas e entraves burocráticos. Ação julgada improcedente (ADI 1.539/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 05/12/2003; grifei).

Pela pertinência, transcrevo excerto do voto condutor proferido pelo Relator Ministro Maurício Corrêa:

4. Como visto, não é absoluta a assistência compulsória do profissional da advocacia em juízo. Evidentemente que não é o caso de negar-se a importância que tem o advogado no dever constitucional de assegurar aos cidadãos o acesso à jurisdição, promovendo, em sua integralidade, o direito de ação e de ampla defesa. Há situações, no entanto, que por sua excepcionalidade devem ser definidas de forma expressa em lei, exatamente como ocorre no caso concreto.

(...)

11. A possibilidade de dispensa do advogado, tendo em vista o pequeno valor da causa, visa facilitar a busca da prestação jurisdicional daqueles sem condições econômicas de suportar os ônus do processo e dos honorários advocatícios. Autoriza, desse modo, que as causas antes materialmente inviabilizadas pelos custos a elas inerentes e que no mais das

12. A disposição, assim concebida, responde ao anseio social de democratização e facilitação do acesso à jurisdição, removendo empecilhos de ordem econômica incompatíveis com a competência especial desses órgãos, sem que com isso se desqualifique a nobilíssima atividade profissional do advogado.

13. Assim sendo, a exemplo do que ocorre com a Justiça do Trabalho (CLT, artigo 839, "a", o *habeas-corpus* e a revisão criminal (CPP, artigo 623), não vejo como não possa entender-se constitucional o exercício do *jus postulandi* nos juizados especiais em causas de pequeno valor, a realizar-se diretamente pela parte (ADI 1539/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 05/12/2003; grifei).

ADPF 591 / DF

Por sua vez, na ADI 3.168/DF, também proposta pelo CFOAB, foi questionado a possibilidade de atuação da parte sem a constituição de advogado no âmbito dos Juizados Especiais Federais, prevista no art. 10 da Lei n. 10.529/2001. Naquela assentada, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, consoante voto do Ministro Relator Joaquim Barbosa, reafirmou o entendimento de que, em processos de natureza cível, a imprescindibilidade da representação por advogado é relativa, podendo ser afastada por previsão legal. Transcrevo a ementa da decisão:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. LEI 10.259/2001, ART. 10. DISPENSABILIDADE DE ADVOGADO NAS CAUSAS CÍVEIS. IMPRESCINDIBILIDADE DA PRESENÇA DE ADVOGADO NAS CAUSAS CRIMINAIS. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI 9.099/1995. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. É constitucional o art. 10 da Lei 10.259/2001, que faculta às partes a designação de representantes para a causa, advogados ou não, no âmbito dos juizados especiais federais. **No que se refere aos processos de natureza cível, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que a imprescindibilidade de advogado é relativa, podendo, portanto, ser afastada pela lei em relação aos juizados especiais. Precedentes. Perante os juizados especiais federais, em processos de natureza cível, as partes podem comparecer pessoalmente em juízo ou designar representante, advogado ou não, desde que a causa não ultrapasse o valor de sessenta salários mínimos (art. 3º da Lei 10.259/2001) e sem prejuízo da aplicação subsidiária integral dos parágrafos do art. 9º da Lei 9.099/1995. Já quanto aos processos de natureza criminal, em homenagem ao princípio da ampla defesa, é imperativo que o réu compareça ao processo devidamente acompanhado de profissional habilitado a oferecer-lhe defesa técnica de qualidade, ou seja, de advogado devidamente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil ou defensor público. Aplicação subsidiária do art. 68, III, da Lei 9.099/1995.**

ADPF 591 / DF

Interpretação conforme, para excluir do âmbito de incidência do art. 10 da Lei 10.259/2001 os feitos de competência dos Juizados especiais criminais da Justiça Federal (ADI 3.168/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, 03/08/2007; grifei).

Os precedente acima citados versam sobre os processos de competência dos Juizados Especiais, regidos pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação (art. 2º da Lei n. 9.099/1995). Em ambos os casos a constitucionalidade da norma que dispensa a representação por advogado tem como fundamento, em última análise, a concretização do direito fundamental de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), o qual reclama “tutela judicial tempestiva, específica e efetiva sob o ângulo da sua realização prática” (ADI 5.941, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 28/04/2023).

Ademais, como pontuado pelo Ministro Maurício Corrêa no seu voto na ADI 1.539/DF, o fundamento do acesso à Justiça também orientou o legislador ao dispensar a representação por advogado na Justiça do Trabalho (art. 791 c/c art. 839, “a”, da CLT¹), e, na seara criminal, no habeas corpus e na revisão criminal (art. 623 do CPP²).

Nesse contexto, a instituição de um rito especial para a ação de alimentos reflete, em verdade, a necessidade de se garantir o acesso à Justiça (art. 5, XXXV, da CF88) e a concretização do direito a alimentos. Esse direito é constitucionalmente assegurado e tem assento no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF88) e no direito à vida

1 Art. 791 - Os empregados e os empregadores poderão reclamar pessoalmente perante a Justiça do Trabalho e acompanhar as suas reclamações até o final. (...)

Art. 839. A reclamação poderá ser apresentada: a) pelos empregados e empregadores, pessoalmente, ou por seus representantes, e pelos sindicatos de classe;

2 Art. 623. A revisão poderá ser pedida pelo próprio réu ou por procurador legalmente habilitado ou, no caso de morte do réu, pelo cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

ADPF 591 / DF

(art. 5º, *caput*, da CF88). Vale lembrar que inadimplência da obrigação alimentícia pode gerar, inclusive, a prisão civil do devedor (art. 5º, LXVII, da CF88), o que revela a essencialidade do direito a alimentos para a Constituição Federal.

Nessa linha, na perspectiva processual, Yussef Said Cahali, afirma que com a promulgação da Lei n. 5.478/1968 “se pretendeu sistematizar o processo da ação de alimentos no sentido de sua maior celeridade e eficiência, imprimindo-lhe um rito especial tendente a minorar o desespero daqueles que só pelas vias judiciais conseguem constranger o responsável ao adimplemento da obrigação alimentícia” (Cahali, Yussef Said. *Dos Alimentos*. 8. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013, p. 528).

A preocupação com a celeridade da ação de alimentos e a natureza singular da obrigação alimentícia também foi objeto de consideração por Nelson Carneiro, ao comentar as então novidades introduzidas pela Lei n. 5.478/1968:

O propósito declarado da iniciativa governamental, ora convertida em lei, foi a de tornar mais rápida a concessão de alimentos, excluindo a respectiva ação do curso remansoso das ordinárias. Essa preocupação foi, por igual, a do Poder Legislativo, por suas duas Casas. Não se exige que a pessoa necessitada compareça a Juízo acompanhada de advogado. Ela mesma exporá de viva voz suas necessidades, e as dos que dela dependem, ao juiz competente para conhecer da ação de alimentos (Carneiro, Nelson. *A Nova ação de alimentos: anotações a lei n. 5.478, de 25 de julho de 1968, que dispõe sobre a ação de alimentos e da outras providencias*. Imprensa: Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1972, p. 79).

Em sentido semelhante, nos Embargos no Recurso Extraordinário n. 72.173, julgado pelo Plenário em 23/05/1979, o voto-vista do Ministro Djaci Falcão contém pertinentes considerações sobre o rito especial da

ADPF 591 / DF

ação de alimentos instituída pela Lei n. 5.478/1968, inclusive com menção à exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei que originou a norma hostilizada:

No caso *sub judice* a ação baseia-se na lei n. 5.478, de 25.07.1968, de rito especial e que visa atender, com presteza, àqueles que fazem jus a alimentos. Daí a dispensa de prévia distribuição, de anterior concessão do benefício de gratuidade e até de constituição de advogado (art 1º e 2º)

(...)

Lei que estabelece rito excepcional, tem por objetivo tornar mais rápida a concessão de alimentos àqueles por vínculo de sangue ou de casamento tenham direito à sua prestação. Lê-se na exposição de motivos que acompanha a Mensagem n. 164/68, do Poder Executivo:

2. Entre os direitos fundamentais da família, inclusive o que têm os parentes de exigir uns dos outros os alimentos da que necessitam para subsistirem, direito esse que é recíproco, entre pais e filhos, e extensivo a todos os ascendentes, recaindo a obrigação nos mais próximos em grau uns em falta de outros (Código Civil, arts. 290 397). .

3. A ação, para tornar efetivo o exercício desse direito, sujeita-se, consoante o Código Processo Civil, ao rito ordinário, demorado e angustiante para as partes necessitas, habitualmente mulheres e crianças lançadas à mais negra miséria por aquelas que lhes devem alimentos.

4. Nas grandes cidades, as ações de alimentos, inobstante a dedicação dos Juízes, dos Curadores, dos Defensores Públicos e dos servidores da Justiça, via de regra, não são julgadas antes de decorridos mais de seis meses. E a fome não espera.

5. O projeto, ora apresentado a Vossa Excelência, baseia-se em sugestão do Procurador do Ministério Público do Estado da Guanabara, João Batista Cordeiro Guerra, com as Doutor modificações alvitradas pela Consultoria Jurídica deste Ministério, é realista, objetivo e

ADPF 591 / DF

sintético e procura simplificar o processo vigente, assemelhando-o à ação trabalhista.

(RE 72.173, julgado em 23/05/1979, Rel. Min. Cunha Peixoto, excerto do voto-vista do Min. Djaci Falcão; grifei).

Outrossim, impende destacar que os dispositivos impugnados na presente arguição apenas dispensam a participação do advogado em momento inicial da ação de alimentos. Isto porque o § 3º do art. 2º da Lei nº 5.478/1968 (cuja constitucionalidade também foi questionada, por arrastamento, na presente arguição), determina que caso o credor compareça em juízo pessoalmente, sem indicar o profissional que irá representá-lo, o próprio juiz deverá designar, desde logo, advogado para assisti-lo.

A meu ver, a dispensabilidade do advogado nesse momento específico e inicial da ação de alimentos é uma medida de natureza cautelar que busca preservar a própria integridade do alimentando. É, ainda, uma etapa prévia à constituição da lide justificada na urgência da pretensão deduzida, momento em que não se observam partes em conflito. Veja-se, nesse sentido, as considerações do Procurador-Geral da República ao opinar pela improcedência da presente arguição:

Do mesmo modo, a possibilidade de comparecimento pessoal do credor de alimentos em juízo, sem necessidade de advogado, em um momento inicial, constitui instrumento processual de cunho cautelar que também visa a evitar o perecimento do direito fundamental à alimentação e, em última análise, do próprio direito à vida.

A própria lei esclarece que, comparecendo o credor pessoalmente em juízo e sem indicar profissional que o represente, deverá o juiz, desde logo, designar quem deva fazê-lo (art. 2º, § 3º, da Lei 5.478/1968). Quer dizer, tal procedimento é somente na fase inicial, quando ainda não instaurada a lide e, ao contrário do que alega o requerente, propicia maior acesso à justiça, pois permite o contato

ADPF 591 / DF

imediato do credor de alimentos com o juízo.

Tampouco há ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório, pois, como dito anteriormente, tal procedimento é inicial, tendo o magistrado tão logo o dever de nomear defensor ao credor de alimentos desassistido de advogado, o qual haverá de apresentar a petição inicial em 24 (vinte e quatro) horas (art. 3º, § 1º, da Lei 5.478/1968) (doc. 21, p. 8; grifei)

Por fim, e conforme salientado pelo Advogado-Geral da União em sua manifestação, “vale mencionar que a Lei nº 5.478/1968 teve seu texto modificado pelo atual Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), o qual, no entanto, preservou integralmente as normas questionadas na presente arguição, mantendo incólume a faculdade do credor de alimentos de comparecer pessoalmente perante o juiz competente” (doc. 19, p. 14).

Em síntese, não vislumbro qualquer incompatibilidade dos dispositivos impugnados com a Constitucional Federal.

Posto isso, julgo improcedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

19/08/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 591
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o relatório bem lançado pela e. Ministro Cristiano Zanin.

Rememoro, brevemente, que se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB a fim de que seja reconhecida a não recepção, pela Constituição Federal de 1988, da expressão “*pessoalmente, ou*”, constante no artigo 2º, *caput*, bem como do inteiro teor do respectivo § 3º, da Lei 5.478/1968, e, por arrastamento, dos §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei 5.478/1968. Eis o teor dos dispositivos:

Art. 2º. O credor, pessoalmente, ou por intermédio de advogado, dirigir-se-á ao juiz competente, qualificando-se, e exporá suas necessidades, provando, apenas o parentesco ou a obrigação de alimentar do devedor, indicando seu nome e sobrenome, residência ou local de trabalho, profissão e naturalidade, quanto ganha aproximadamente ou os recursos de que dispõe.

§ 1º Dispensar-se-á a produção inicial de documentos probatórios;

I - quando existente em notas, registros, repartições ou

ADPF 591 / DF

estabelecimentos públicos e ocorrer impedimento ou demora em extrair certidões.

II - quando estiverem em poder do obrigado, as prestações alimentícias ou de terceiro residente em lugar incerto ou não sabido.

§ 2º Os documentos públicos ficam isentos de reconhecimento de firma.

§ 3º Se o credor comparecer pessoalmente e não indicar profissional que haja concordado em assisti-lo, o juiz designará desde logo quem o deva fazer.

Art. 3º. O pedido será apresentado por escrito, em 3 (três) vias, e deverá conter a indicação do juiz a quem for dirigido, os elementos referidos no artigo anterior e um histórico sumário dos fatos.

§ 1º Se houver sido designado pelo juiz defensor para assistir o solicitante, na forma prevista no art. 2º, formulará o designado, dentro de 24 (vinte e quatro) horas da nomeação, o pedido, por escrito, podendo, se achar conveniente, indicar seja a solicitação verbal reduzida a termo.

§ 2º O termo previsto no parágrafo anterior será em 3 (três) vias, datadas e assinadas pelo escrivão, observado, no que couber, o disposto no "caput" do presente artigo.

O Requerente afirma que a dispensa de defesa técnica, por advogado ou defensor, na audiência inicial do rito da ação de alimentos, regido pela Lei n. 5.478/1968, ofende os preceitos constitucionais da da isonomia (art. 5º, caput), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da ampla defesa, do contraditório (art. 5º, LV), do acesso à justiça (art. 5º, XXXV), da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII) e, ainda, o direito à defesa técnica (arts. 133 e 134).

Era o que se tinha a rememorar.

Inicialmente, reconheço estarem reunidos todos os requisitos para a plena cognição da ação.

Passo, assim, à análise do mérito.

ADPF 591 / DF

A Constituição de 1988, atribuiu *status* especial à advocacia, justamente por ser alçada, em conformidade com o art. 133 da Constituição Federal, à condição de função essencial da justiça.

Todo o Capítulo IV, do Título IV da Constituição da República foi dedicado às funções essenciais à justiça, dispondo sobre o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública. A topografia constitucional revela não apenas a importância dada pelo constituinte às funções desempenhadas pela Advocacia, seja ela pública ou privada, no funcionamento da Justiça. É decorrência direta do conjunto normativo formado pelos direitos ao contraditório, à ampla defesa, ao devido processo legal e, em última instância, à isonomia.

O advogado é indispensável à correta aplicação do direito e a defesa técnica é um direito de todo acusado, sendo indispensável e irrenunciável, conforme entendimento consolidado nesta Suprema Corte. Destaco, por sua pertinência, trecho do voto proferido pelo Relator Ministro Ricardo Lewandowski, por ocasião do julgamento do HC 102.019:

Desse modo, a autodefesa e a defesa técnica devem complementar-se, sendo exercidas em conjunto, não podendo, jamais, a defesa de um acusado, por meio de advogado devidamente habilitado, ser dispensada, pois esta consubstancia um direito fundamental indisponível. A inexistência da defesa técnica ou a sua deficiência acarreta a nulidade absoluta da ação penal.

Nesse sentido, é o entendimento consolidado desta Corte:

“HABEAS CORPUS. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. ARTS. 133 E 5º, INCISO LV, DA CB/88. TRÂNSITO EM JULGADO DE DECISÃO QUE NÃO ADMITIU AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO ESPECIAL. FALECIMENTO DO ÚNICO ADVOGADO CONSTITUÍDO, RESULTANDO IMPOSSIBILITADA A INTIMAÇÃO DO ACÓRDÃO. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA

ADPF 591 / DF

DEFESA. DESCONSTITUIÇÃO DO TRÂNSITO EM JULGADO E DEVOLUÇÃO DO PRAZO RECURSAL. RESTITUIÇÃO DA LIBERDADE DO PACIENTE, QUE RESPONDEU SOLTO À AÇÃO PENAL. A CB/88 determina que ‘o advogado é indispensável à administração da justiça’ [art. 133]. É por intermédio dele que se exerce ‘o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes’ [art. 5º, LV]. O falecimento do patrono do réu cinco dias antes da publicação do acórdão, do STJ, que não admitiu o agravo de instrumento consubstancia situação relevante. Isso porque, havendo apenas um advogado constituído nos autos, a intimação do acórdão tornou-se impossível após a sua morte. Em consequência, o paciente ficou sem defesa técnica. Há, no caso, nítida violação do contraditório e da ampla defesa, a ensejar a desconstituição do trânsito em julgado do acórdão e a devolução do prazo recursal, bem assim a restituição da liberdade do paciente, que respondeu à ação penal solto. Ordem concedida” (HC 99.330/ES, Red. p/ acórdão Min. Eros Grau – grifos meus).

“(...) sendo a defesa técnica essencial e indisponível e, no âmbito de atuação, fundamentais as alegações finais para seu concreto exercício – a ponto de esta Corte entender devam ser formuladas exclusivamente por advogado-, (...). Não se compadece com a garantia da plenitude da defesa que alegações finais sejam subscritas pelo próprio réu sem habilitação, ou que o não sejam por ninguém” (HC 92.680/SP, Rel. Min. Cezar Peluso – grifos meus).

“Princípio básico revela que ninguém pode ser processado sem a assistência técnica. (...) Cumpre, então ter presente imposição constitucional – artigo 5º, inciso LV -, como também a legal – artigo 261 do Código de Processo Penal” (RE 459.131/ RS, Rel. Min. Marco Aurélio – grifos

ADPF 591 / DF

meus).

“A defesa é direito indisponível, tanto assim que, para os atos que lhe são essenciais, se o defensor do réu – seja ele constituído ou dativo – não os praticar, impõe-se a designação de defensor ad hoc para essa prática” (HC 69.431/MG, Rel. Min. Moreira Alves).

Ademais, o próprio Código de Processo Penal prevê a necessidade da defesa técnica, ao consignar, no art. 261, que “nenhum acusado, ainda que ausente ou foragido, será processado ou julgado sem defensor”. “

Assim, a defesa técnica é corolário do direito ao contraditório e à ampla defesa, os quais apenas se concretizam se garantidos os meios e recursos a ela inerentes.

Não se desconhece, contudo, que em algumas ocasiões o direito pátrio tem admitido a dispensa do advogado em certos atos jurisdicionais. Eventual dispensa legal do advogado deve ser expressa e, assim, precedida de deliberação pelo legislador, podendo, ou não, ser constitucional. Esse juízo, porém, deve ser inicialmente feito pelo legislador, para que, caso provocado, possa o Judiciário se pronunciar, aí sim, sobre a constitucionalidade ou não da dispensa legal.

Foi nesse contexto que este Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de atuação da parte sem a constituição de advogado no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis e Federais, declarando a constitucionalidade dos dispositivos impugnados no bojo da ADI 1.539 e 3.168, ambas também propostas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Naquela ocasião, o Plenário entendeu ser *“prescindível a indicação de advogado, dados os princípios da oralidade e da informalidade adotados pela norma para tornar mais célere e menos oneroso o acesso à justiça”*.

Já no caso dos autos, tendo em conta a essencialidade do direito a alimentos e a especialidade do seu rito, o Eminent Relator concluiu pela constitucionalidade da dispensa da participação do advogado em

ADPF 591 / DF

momento inicial da ação de alimentos.

Peço vênia para, sem discutir a força dos precedentes citados, chegar a conclusão diversa. Sem dissentir de que a concretização do direito a alimentos é parte do núcleo mais íntimo do princípio constitucional da dignidade humana, entendo que sua busca processual pode coexistir com os preceitos fundamentais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, em seu máximo grau de efetividade.

Isso porque, diversamente do cenário vigente quando da edição da Lei 5.478/1968, aqui impugnada, o ordenamento constitucional ora vigente garante instrumentos processuais adequados para a defesa do credor de alimentos ou de qualquer outro hipossuficiente.

Ao longo da vigência da Constituição de 1988 as funções essenciais à justiça ampliaram suas competências e sofisticaram a sua atuação. O art. 134 da Constituição da República, com redação dada pela EC 80/2014, configurou verdadeira concretização do direito constitucional ao acesso à justiça, ao instituir a Defensoria Pública.

Converte-se, assim, o direito fundamental de assistência jurídica, gratuita e integral em verdadeira garantia constitucional, ao atribuir-se à Defensoria Pública a qualidade de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado.

Ainda, como prevê o próprio rito da Lei 5.478/1968 nos dispositivos subsequentes, vige ainda no processo brasileiro a possibilidade de nomeação de um advogado dativo pelo magistrado àquele que assim necessitar. Ressalto que, embora, as funções desempenhadas pelo defensor público e pelo advogado não se confundem, em situações determinadas elas se aproximam, visando a concretização dos direitos fundamentais do amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e da prestação de assistência jurídica aos hipossuficientes (art. 5º, LXXIV).

De outro lado, ao Ministério Público, a Constituição concedeu papel de relevo, apartando-o do Poder Executivo e inovando em suas competências, conferindo-lhe atribuições e meios para cumprir não só as funções de fiscal da lei e de acusador no processo penal, mas também a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme os

ADPF 591 / DF

artigos 127 e 129.

Faço ressaltar, por fim, que a Lei de Alimentos foi promulgada antes da vigência não apenas da Constituição Federal, mas também do Código de Processo Civil (1973) e do Código Civil (2002).

Entendo, portanto, que na ordem constitucional e legal vigente a dispensa da participação do advogado, ainda que em momento inicial, da ação de alimentos não encontra abrigo, não é o meio mais proporcional e adequado para garantir acesso à justiça. Seja a Advocacia, a Defensoria Pública ou o Ministério Público, todos funções essenciais à justiça, dispõem de competência e instrumentos adequados para atuar com celeridade em favor do credor de alimentos.

Por tais razões, com as vênias daqueles que possuem compreensão diversa, divirjo do e. Relator e julgo procedente o pedido para declarar a não recepção pela Constituição de 1988 da expressão “*pessoalmente, ou*”, constante no artigo 2º, caput, bem como do §3º, e, por arrastamento, dos §§ 1º e 2º do art. 3º, todos da Lei 5.478/1968.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 591

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CRISTIANO ZANIN

REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADV.(A/S) : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY (38672/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 9.8.2024 a 16.8.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário