



Supremo Tribunal Federal
04/10/2013 17:57 0050095



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR.

Nº 236 / PGR-RJMB

Par. PGR/WS/1.670/2013

Ação direta de inconstitucionalidade 4.330/DF

Requerente: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS
(ANAMAGES)
Interessado: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Interessado: CONGRESSO NACIONAL
Relator: Ministro LUIZ FUX

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 7.º, inciso VIII, da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil). Direito do advogado de dirigir-se diretamente aos magistrados judiciais, independentemente de horário marcado com antecedência ou outra condição. Anamages. Legitimidade ativa para o controle concentrado de constitucionalidade. Inocorrência de violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da razoabilidade, da duração razoável do processo e da eficiência. Constitucionalidade da norma. Parecer pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, dirigida contra o inciso VIII do art. 7.º da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil), que tem o seguinte teor:

Art. 7.º São direitos do advogado: [...]

VIII – dirigir-se diretamente aos magistrados nas salas e gabinetes de trabalho, independentemente de horário previamente marcado ou outra condição, observando-se a ordem de chegada;

[...]

2. A requerente alega que a lei impugnada incorreu em inconstitucionalidade formal, por impor aos magistrados o dever de receber advogados independentemente de horário marcado com antecedência, pois isso seria matéria reservada a lei complementar (art. 93, *caput*, da Consti-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

tuição). Sustenta, ainda, que apresenta inconstitucionalidade material por violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da razoabilidade, da duração razoável do processo e da eficiência.

3. Requer a suspensão cautelar da expressão “independentemente de horário prévio marcado ou outra condição”. No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade formal do dispositivo e, sucessivamente, a de inconstitucionalidade material com redução de texto, para excluir a expressão, no intuito de que os advogados sejam recebidos “mediante prévio agendamento e com comunicação da parte contrária, exceto nas hipóteses que reclamem urgência” (folha 19).

4. O relator solicitou informações e abriu vista sucessiva à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República (fl. 61), nos termos dos arts. 6.º, parágrafo único, e 8.º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

5. Nas informações, a Câmara dos Deputados atestou a regularidade do trâmite processual legislativo (fls. 72-75) e a Presidência da República pugnou pela constitucionalidade da norma (fls. 77-172).

6. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requereu ingresso no feito como *amicus curiae* (fls. 176-195).

7. A Advocacia-Geral da União suscitou a ilegitimidade ativa da associação autora e, no mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido (fls. 197-211).

8. É o relatório.

9. No que tange ao requerimento do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, é evidente seu interesse na discussão a respeito da constitucionalidade e da extensão de um direito dos advogados, motivo pelo qual é cabível seu ingresso no feito. O pleito harmoniza-se com o art. 7.º, § 2.º, da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.¹

10. Quanto à admissibilidade, não procede a alegação de ilegitimidade ativa. Deve-se compreender com certa largueza o requisito da legitimidade das entidades de classe na jurisdição constitucional, de modo a atender duplo objetivo: o de maior (conquanto não absoluta, por impossí-

¹ “Art. 7.º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

[...]

§ 2.º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

vel) democratização no acesso ao controle concentrado de constitucionalidade e o de papel mais destacado das organizações da sociedade civil na arena da hermenêutica constitucional.

11. Aliás, a ampliação do rol de legitimados no controle concentrado de constitucionalidade veio em resposta à crítica de que esse modelo, ao contrário do *judicial review*, trazia “consigo um déficit de legitimidade, ao legalizar quase que exclusivamente órgãos estatais para a proposição de ações tais como a ADI, a ADPF e a ADC (art. 103, *caput* e § 4.º, da CF), excluindo a sociedade da discussão de questões centrais, num choque completo com as bases do Estado Democrático de Direito”.²

12. Em relação às entidades de classe, o requisito da representatividade nacional é o único estabelecido pela Constituição (art. 103, IX) e pela Lei 9.868/99 (art. 2.º, IX).³ Conforme se constata do respectivo portal na internet,⁴ a requerente cumpre a exigência, pois conta com associados em mais de nove Estados da Federação.⁵

13. Ao requisito do caráter nacional da entidade, a jurisprudência agregou um segundo: o da pertinência temática. Gilmar Ferreira Mendes, em obra doutrinária, reputa-o inconstitucional, não só porque estranho à natureza objetiva do processo de fiscalização abstrata das normas, mas também porque cria “injustificada diferenciação entre os entes ou órgãos autorizados a propor a ação, diferenciação esta que não encontra respaldo na Constituição”.⁶

14. Mais restritivo ainda é o entendimento de não ter legitimidade para provocar o controle concentrado de constitucionalidade a entidade constituída por mera fração de determinada categoria funcional.⁷ É que, nessa hipótese, a legitimidade da entidade de classe fica a depender de in-

² CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 321.

³ “Art. 2.º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: [...] IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

⁴ Disponível em < <http://www.anamages.org.br/> >. Acesso em: 26 set. 2013.

⁵ A exigência de que, para comprovação do caráter nacional, a entidade tenha membros em pelo menos nove Estados da Federação resulta de aplicação analógica, feita pelo Supremo Tribunal Federal, da norma do art. 7.º, § 1.º, da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos (STF. Plenário. ADI 386/ES. Rel.: Min. Sydney Sanches. 4 abr. 1991. **Diário da Justiça**, seção I, 28 jun. 1991, p. 8904; STF. Plenário. ADI 108/DF. Rel.: Min. Celso de Mello. 13 abr. 1992, unânime. **DJ** I 5 jun. 1992, p. 8.427).

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3-12-1999**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 101.

⁷ STF. Plenário. ADI 2.353/SE. Rel.: Min. Moreira Alves. 6 jun. 2001. **DJ**, seção 1, 30 abr. 2004, p. 28; STF. Plenário. ADI 1.875-AgR/DF. Rel.: Min. Celso de Mello. 20 jun. 2001, un. **DJ eletrônico** 12 dez. 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República



teresse específico e exclusivo seu, situação de todo estranha ao processo de controle concentrado. Gilmar Mendes observa a propósito:

Assinale-se que a necessidade de que se desenvolvam critérios que permitam identificar, precisamente, as entidades de classe de âmbito nacional não deve condicionar o exercício do direito de propositura da ação por parte das organizações de classe à demonstração de um interesse de proteção específico, nem levar a uma radical adulteração do modelo de controle abstrato de normas. Consideração semelhante já seria defeituosa porque, em relação à proteção jurídica dessas organizações e à defesa dos interesses de seus membros, a Constituição assegura o mandado de segurança coletivo (art. 5.º, LXX, b), o qual pode ser utilizado pelos sindicatos ou organizações de classe, ou, ainda, associações devidamente constituídas há pelo menos um ano.⁸

15. Levado ao limite o requisito restritíssimo da ausência de legitimidade quando ausente interesse direto, específico e exclusivo, chegar-se-ia à absurda situação de não haver entidade de classe ou organização social legitimada para, por exemplo, impugnar a constitucionalidade de determinado tributo. Em casos como esse, o interesse é de toda a coletividade e, contraditoriamente, inviabilizaria a atuação da entidade no controle de constitucionalidade.

16. De resto, mesmo admitido o requisito da pertinência temática, este se mostra presente no caso. O estatuto social da ANAMAGES, no art. 2.º, d, estabelece como finalidade da entidade “promover a representação judicial e a defesa judicial e extrajudicial dos direitos e interesses dos seus associados, podendo, para tanto, ajuizar mandado de segurança, individual ou coletivo e outras ações judiciais, independentemente de autorização de assembléia” (fl. 23). E o ato normativo objeto desta ação, no entender da autora – e desta Procuradoria-Geral da República –, afeta diretamente os interesses comuns de seus associados.

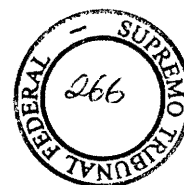
17. Preliminarmente, portanto, opina-se pelo reconhecimento da legitimidade ativa da requerente.

18. No mérito, o pedido é improcedente.

19. Em primeiro lugar, não ocorre o alegado vício de inconstitucionalidade formal. O art. 93 da Constituição, que exige lei complementar para dispor sobre o Estatuto da Magistratura,⁹ há de ser compatibilizado com outras normas constitucionais que preveem lei ordinária para reger o

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. Obra citada, p. 170.

⁹ “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...]”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

exercício da advocacia, tais como os arts. 5.º, XIII, e 133.¹⁰ Portanto, não é correta a interpretação, pretendida pela requerente, de que seria necessário lei complementar para dispor sobre os direitos do advogado que tenham como contrapartida a imposição de deveres aos magistrados.

20. Nem todas as normas que impõem deveres aos juízes têm raiz no Estatuto da Magistratura ou em lei complementar. Os Códigos de Processo Civil e Penal, por exemplo, contêm diversos deveres dos juízes, possuem natureza de lei ordinária e nem por isso se cogita de que sejam inconstitucionais por ofensa ao art. 93, *caput*, da Constituição. A exigência do art. 93 é de que a lei especial acerca do regime jurídico da magistratura judicial tenha a forma e o rito de lei complementar, mas isso não exclui que outras normas jurídicas contenham preceitos aplicáveis a eles. Nesse contexto, é natural e compatível com o ordenamento constitucional que o estatuto legal da advocacia contenha certas prerrogativas dos advogados oponíveis aos juízes, sem que estas devam estar no Estatuto da Magistratura.

21. Com relação ao cerne da norma atacada, aliás, a própria Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar 35, de 14 de março de 1979) prevê que o magistrado tem o dever de “atender aos que o procurarem, a qualquer momento, quanto se trate de providência que reclame e possibilite solução de urgência” (art. 35, IV).¹¹

22. O Conselho Nacional de Justiça, em resposta a consulta formulada por juiz de direito a respeito do recebimento de advogados,¹² afirmou a validade da norma e concluiu o seguinte, com razão:

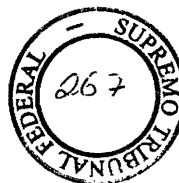
1) NÃO PODE o magistrado reservar período durante o expediente forense para dedicar-se com exclusividade, em seu gabinete de trabalho, à prolação de despachos, decisões e sentenças, omitindo-se de receber profissional advogado quando procurado para tratar de assunto relacionado a interesse de cliente. A condicionante de só atender ao advogado quando se tratar de medida que reclame providência urgente apenas pode ser invocada pelo juiz em situações excepcionais, fora do horário normal de funcionamento do foro, e jamais pode estar limitada pelo juízo de conveniência do

¹⁰ “Art. 5.º [...] XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; [...]”.

“Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.”

¹¹ “Art. 35. São deveres do magistrado: [...] IV – tratar com urbanidade as partes, os membros do Ministério Público, os advogados, as testemunhas, os funcionários e auxiliares da Justiça, e atender aos que o procurarem, a qualquer momento, quanto se trate de providência que reclame e possibilite solução de urgência.”

¹² CNJ. Pedido de providências 1465. Rel.: Conselheiro Marcus Faver. 4 jun. 2007, decisão monocrática.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Escrivão ou Diretor de Secretaria, máxime em uma Vara Criminal, onde o bem jurídico maior da liberdade está em discussão.

2) O magistrado é SEMPRE OBRIGADO a receber advogados em seu gabinete de trabalho, a qualquer momento durante o expediente forense, independentemente da urgência do assunto, e independentemente de estar em meio à elaboração de qualquer despacho, decisão ou sentença, ou mesmo em meio a uma reunião de trabalho. Essa obrigação se constitui em um dever funcional previsto na LOMAN e a sua não observância poderá implicar em responsabilização administrativa.

23. A suposta inconstitucionalidade material tampouco está configurada.

24. O direito assegurado aos advogados condiz com a igualdade de tratamento entre os profissionais que atuam no universo judicial. Trata-se de preocupação constante do legislador, como se observa do art. 6.º do Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/94), do art. 19 da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993) e do art. 44, XIII, da Lei Orgânica da Defensoria Pública (Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994):

a) Lei 8.906/94:

Art. 6.º Não há hierarquia nem subordinação entre advogados, magistrados e membros do Ministério Público, devendo todos tratar-se com consideração e respeito recíprocos.

Parágrafo único. As autoridades, os servidores públicos e os serventuários da justiça devem dispensar ao advogado, no exercício da profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho.

b) LC 75/93:

Art. 19. O Procurador-Geral da República terá as mesmas honras e tratamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; e os demais membros da instituição, as que forem reservadas aos magistrados perante os quais oficiem.

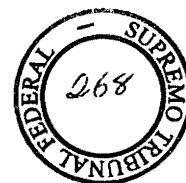
c) LC 80/94:

Art. 44. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União:

[...]

XIII – ter o mesmo tratamento reservado aos magistrados e demais titulares dos cargos das funções essenciais à justiça; [...].

25. A pretendida igualdade busca preservar adequada defesa, em juízo, dos direitos e interesses representados por esses profissionais, cujo respeitável ofício é essencial à defesa da democracia e dos direitos individuais. Nesse contexto, justifica-se a previsão legal de que o advogado



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

tenha direito de dirigir-se diretamente ao magistrado, sem condicionamentos que dificultem indevidamente seu mister.

26. A norma não viola os princípios da razoabilidade, da duração razoável do processo nem da eficiência. O dispositivo impugnado privilegia, outrossim, o princípio da oralidade, e possibilita maior celeridade processual.

27. Tampouco há prejuízo à ampla defesa e ao contraditório. Esse direito, legítima prerrogativa profissional, é assegurado aos advogados de ambas as partes. Embora possa ser conveniente e até recomendável, em alguns casos, não há previsão legal da necessidade de audiência conjunta, cuja realização fica a critério do juiz. Em casos mais complexos, o magistrado pode, a seu critério, determinar a intimação da parte contrária para que se manifeste, no exercício da direção do processo (art. 125 do Código de Processo Civil).¹³ Se não for viável reunir os procuradores de ambas ao mesmo tempo, nada igualmente impede o magistrado de ouvi-los de forma sucessiva.

28. Especificamente em relação ao princípio do contraditório, exigir que o magistrado só atenda o advogado na presença do representante da parte contrária pode gerar impasses, pela falta de interesse ou pela impossibilidade de esta comparecer. Cabe à prudência do juiz avaliar, caso a caso, a providência requerida quanto à sua pertinência, à sua urgência e à necessidade de comunicar a parte contrária.

29. A garantia prevista no art. 7.º, VIII, justifica-se, ademais, pelo fato de que é dever do juiz estar nas dependências de sua unidade judiciária no horário habitual de expediente – ressalvadas, naturalmente, necessidades diversas, do próprio ofício, que podem levá-lo a outros locais. O advogado, diversamente, pela própria natureza de sua atividade, costuma precisar deslocar-se entre fóruns, tribunais, órgãos públicos e entes privados. Não raro surgem necessidades imprevistas de o advogado despachar com o juiz, o que justifica o preceito atacado. Atento a isso, o legislador procurou facilitar o trabalho dos advogados, preconizando o dever do juiz de atendê-los sempre que possível.

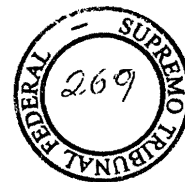
¹³ “Art. 125. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe:

I – assegurar às partes igualdade de tratamento;

II – velar pela rápida solução do litígio;

III – prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da Justiça;

IV – tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes. (Incluído pela Lei n.º 8.952, de 13.12.1994)”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

30. Por fim, é certo que o juiz não precisa estar em seu gabinete ao dispor dos advogados todos os dias, em todas as horas de trabalho. Haverá situações diversas nas quais não poderá recebê-los, e isso poderá legitimamente justificar a recusa. A previsão legal atacada, em si mesma, não é contrária à Constituição do Brasil. Como toda norma, deve ser observada com critério e bom senso. O direito dos advogados de ser recebidos deve compatibilizar-se com as demais atribuições do juiz. Este não precisará interromper nem suspender atos processuais para atendê-los, por exemplo.

31. Ante o exposto, o parecer é pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido.

Brasília (DF), 3 de outubro de 2013.


RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
Procurador-Geral da República

AMJ