



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR.

/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 Constituição). Sustenta, ainda, que apresenta inconstitucionalidade material por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

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.<sup>1</sup>

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 impossível) democratização no acesso ao controle concentrado de constitucionalidade.

---

<sup>1</sup> “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

---

dade 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 propositura 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”.<sup>2</sup>

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).<sup>3</sup> Conforme se constata do respectivo portal na internet,<sup>4</sup> a requerente cumpre a exigência, pois conta com associados em mais de nove Estados da Federação.<sup>5</sup>

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”.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> É

---

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

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

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

<sup>5</sup> 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** 15 jun. 1992, p. 8.427).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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

---

que, nessa hipótese, a legitimidade da entidade de classe fica a depender de interesse 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.<sup>8</sup>

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,<sup>9</sup> há de ser compatibilizado com outras normas constitucionais que preveem lei ordinária para reger o

---

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

<sup>9</sup> “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.<sup>10</sup> 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).<sup>11</sup>

22. O Conselho Nacional de Justiça, em resposta a consulta formulada por juiz de direito a respeito do recebimento de advogados,<sup>12</sup> 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 funcio-

---

<sup>10</sup> “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.”

<sup>11</sup> “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.”

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

namento do foro, e jamais pode estar limitada pelo juízo de conveniência do 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 advoga-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

do 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).<sup>13</sup> 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.

---

<sup>13</sup> “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), de outubro de 2013.

RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS  
Procurador-Geral da República

AMJ