

2025-06-27

# A trajetória de consolidação da Ordem dos Advogados do Brasil como uma instituição sui generis: uma análise a partir de casos de revisão judicial e da produção legislativa sobre seu Estatuto desde 1988

Pedro, Vinny Pellegrino

Universidade Estadual do Norte do Paraná

---

<https://repositorio.uenp.edu.br/handle/123456789/811>

*Baixado de Repositório Institucional UENP*



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

**VINNY PELLEGRINO PEDRO**

**A TRAJETÓRIA DE CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL COMO UMA INSTITUIÇÃO *SUI GENERIS*:  
uma análise a partir de casos de revisão judicial e da produção legislativa  
sobre seu Estatuto desde 1988**

**Jacarezinho/PR**

**2025**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

**VINNY PELLEGRINO PEDRO**

**A TRAJETÓRIA DE CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM DOS**  
**ADVOGADOS DO BRASIL COMO UMA INSTITUIÇÃO *SUI GENERIS*:**  
**uma análise a partir de casos de revisão judicial e da produção legislativa**  
**sobre seu Estatuto desde 1988**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, para a obtenção do título de Doutor.

Orientador: Professor Dr. Vladimir Brega Filho

**Jacarezinho/PR**

**2025**

Ficha catalográfica elaborada por Lidia Orlandini Feriato Andrade, CRB 9/1556, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

P372t Pedro, Vinny Pellegrino  
A trajetória de consolidação da Ordem dos Advogados do Brasil como uma instituição sui generis: uma análise a partir de casos de revisão judicial e da produção legislativa sobre seu Estatuto desde 1988 / Vinny Pellegrino Pedro; orientador Vladimir Brega Filho - Jacarezinho, 2025.  
213 p.

Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2025.

1. OAB. 2. Finalidade político-institucional. 3. Sui generis. 4. Neoinstitucionalismo. 5. Rastreamento de processos. I. Brega Filho, Vladimir, orient. II. Título. CDD: 340.0981

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE DIREITO DO NORTE DO PARANÁ**

**VINNY PELLEGRINO PEDRO**

**A TRAJETÓRIA DE CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL COMO UMA INSTITUIÇÃO *SUI GENERIS*:  
uma análise a partir de casos de revisão judicial e da produção legislativa  
sobre seu Estatuto desde 1988**

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná.

Banca examinadora:

---

**Professor Doutor Vladimir Brega Filho (UENP) — Presidente**

---

**Professora Doutora Eliana Franco Neme (USP/Ribeirão Preto)**

---

**Professora Doutora Flavia Danielle Santiago Lima (UFPE)**

---

**Professor Doutor Jairo Neia Lima (UENP)**

---

**Professor Doutor Rafael Rodrigues Viegas (FGV)**

**Jacarezinho/PR**

**2025**

À minha esposa Paula e aos meus pais (*in memoriam*)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos e a todas que, em maior ou menor grau, colaboraram para que essa pesquisa existisse, em especial aqueles que, com carinho, aponto a seguir.

Ao meu orientador, professor Vladimir Brega Filho, pelas orientações, pelo tempo dedicado e mim, pela forma como conduziu todo o processo de orientação, com respeito e confiança, e por ser meu exemplo de profissional, especialmente em seu trabalho desenvolvido na Coordenação do PPGD.

À professora Carla Bertoncini, que sempre me incentivou e incentiva. Obrigado pelas conversas e por acreditar em mim.

À professora Flávia Danielle Santiago Lima, que tive a oportunidade de ler e acompanhar o trabalho desde o ano de 2019 e a quem tenho uma profunda admiração e respeito. Obrigado por aceitar todos os convites para participar das minhas bancas de avaliação e obrigado por contribuir para a melhoria das minhas pesquisas.

A todos os demais professores do PPGD que tive o prazer de participar das aulas.

À Universidade Estadual do Norte do Paraná, minha segunda casa, onde sempre fui feliz. A UENP me deu uma graduação em direito, um mestrado em ciência jurídica e, agora, também um doutorado em ciência jurídica. Além disso, foi na UENP que conheci minha esposa e meus amigos mais queridos, jamais cansarei de agradecer.

À minha família, em especial minha mãe (*in memoriam*), meu pai (*in memoriam*), minha tia Claudia, sempre presente, meu irmão Enzo Pellegrino e minha esposa Paula Zanoto.

Obrigado Enzinho por dividir comigo as duas maiores tristezas da nossa vida, que foram as perdas de ambos os nossos pais, e fazer com que o processo de cura tenha sido menos doloroso. Obrigado por dividir também os bons momentos e por encher de ternura e compaixão todos os meus dias trabalhando ao seu lado.

Obrigado Paulinha por toda a sua presença desde que nos conhecemos. Ter o prazer de estar ao seu lado, de viver com você e de ser com você me enche de felicidade, de energia e de paz. Obrigado por ser minha família com a Sushi e por acreditar em mim sempre e incondicionalmente.

Aos meus sogros, Mauren e Sérgio (*in memoriam*), obrigado pelo cuidado e carinho que tiveram comigo.

Aos meus amigos, os quais agradeço na figura do Leonardo Paiva. Leo, você se tornou um irmão para mim e tenho certeza que, além da relação de amizade, continuaremos por muitos anos nossa caminhada acadêmica em conjunto.

Se antes agradei enquanto professor, hoje agradeço Jairo Néia Lima como um amigo querido. Obrigado Jairo por me proporcionar tanto na área acadêmica: aulas maravilhosas, textos atuais e essenciais, um grupo de pesquisa para discutir nossos temas de interesse, a prática de outros idiomas, enfim, ferramentas que foram essenciais para meu crescimento enquanto pesquisador. Mas obrigado por proporcionar ainda mais para além dela, em especial os cafés, as conversas, as risadas e sua companhia. O Jairo do Novo Testamento é muito mais paz e amor do que eu um dia poderia imaginar.

Por fim, agradeço também ao Supermercado São Sebastião, de Santa Cruz do Rio Pardo/SP, pelo excelente pudim de leite condensado que me deu energia nos momentos mais difíceis do processo de escrita da tese. Recomendo a todos os eventuais leitores que experimentem, cada  $\frac{1}{4}$  de pudim rende até 5 páginas, a depender do dia (tenho os dados tabulados).

Sempre me pego pensando, mas escrevendo esses agradecimentos pude confirmar que, apesar de todos os desafios e de tantas perdas irreparáveis, eu posso me considerar um sujeito de muita sorte e só me resta agradecer por isso.

PELLEGRINO, Vinny. A TRAJETÓRIA DE CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL COMO UMA INSTITUIÇÃO *SUI GENERIS*: uma análise a partir de casos de revisão judicial e da produção legislativa sobre seu Estatuto desde 1988. Tese de Doutorado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2025, 211 p.

## RESUMO

A presente pesquisa se desenvolve em meio às transformações da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no curso da história e na relação dela com outras instituições da República, partindo do reconhecimento de uma dupla finalidade institucional, do contexto e dos motivos pelos quais a instituição se desenvolveu, se solidificou e, ao mesmo tempo, se transformou durante a vigência da Constituição de 1988, para buscar resolver o seguinte problema: como se deu a trajetória de consolidação das transformações institucionais da OAB que a permitiram se manter como uma instituição *sui generis* pós-Constituição Federal de 1988 do ponto de vista judicial e político? O objetivo principal é identificar eventos e elementos relevantes que colaboraram para consolidação da OAB como uma instituição *sui generis*, de dupla finalidade institucional, uma corporativa e outra político-institucional, que se mantém autônoma e independente. A hipótese é a de que a trajetória institucional da OAB em relação à sua qualidade *sui generis*, a partir da Constituição Federal de 1988, é marcada por uma série de tentativas de interpretação dessa qualidade por parte do STF e do Congresso Nacional, que buscaram conformá-la ao controle do Estado, porém sem sucesso, mantendo-se a OAB como uma instituição única no ordenamento jurídico brasileiro, que não se limita às funções corporativas, e cujas únicas transformações foram direcionadas pela própria OAB com o intuito de manter-se sem um enquadramento definido. Para verificar a hipótese e responder ao problema de pesquisa foram realizados dois movimentos: o primeiro a partir da investigação de ações que discutiram a estrutura da OAB na arena da revisão judicial, o segundo a partir da investigação do processo de criação e das posteriores modificações e tentativas de modificação do Estatuto da Advocacia e a OAB no aspecto estrutural realizadas na arena política do Congresso Nacional. Em ambos os movimentos, foi utilizado como marco teórico-metodológico uma construção articulada entre o neoinstitucionalismo (com predominância do institucionalismo histórico) e o rastreamento de processos (*process tracing*). Ao final dos movimentos, a hipótese se confirmou ao se demonstrar que, apesar das tentativas de definição por parte do STF e do Congresso Nacional, que buscaram submeter a OAB ao controle do Estado, a instituição consolidou a qualidade *sui generis* ao longo do tempo, acumulando fundamentos sob a justificativa de se manter autônoma e independente. A pesquisa contribuiu para elucidar a forma como a OAB, um dos principais atores do cenário político e jurídico nacional — que se apresenta como defensora de direitos dos cidadãos e uma das responsáveis pela manutenção da integridade do Estado democrático de direito —, modificou sua estrutura ao longo do tempo, bem como consolidou sua qualidade singular (*sui generis*), o que traz ampla aderência à área de concentração do programa (Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão) e à linha de pesquisa (Função Política do Direito e Teorias da Constituição).

**Palavras-chave:** OAB; finalidade político-institucional; *sui generis*; neoinstitucionalismo; rastreamento de processos.

PELLEGRINO, Vinny. A TRAJETÓRIA DE CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL COMO UMA INSTITUIÇÃO *SUI GENERIS*: uma análise a partir de casos de revisão judicial e da produção legislativa sobre seu Estatuto desde 1988. [THE TRAJECTORY OF CONSOLIDATION OF THE BRAZILIAN BAR ASSOCIATION AS A *SUI GENERIS* INSTITUTION: an analysis based on cases of judicial review and legislative production on its Statute since 1988]. Doctorate's Thesis in Juridical Science of the Post-Graduate Program in Juridical Science of the Center of Applied Social Sciences of the State University of Northern Paraná, Jacarezinho-PR, 2025, 211 p.

## ABSTRACT

This research aims to trace the transformations of the Brazilian Bar Association (OAB) over the course of its history and in its relationship with other institutions of the Republic, starting from the recognition of a dual institutional purpose, the context and the reasons why the institution developed, solidified and, at the same time, transformed itself since the 1988 Federal Constitution, and seeks to resolve the following problem: how did the trajectory of consolidation of the institutional transformations of the OAB occur, allowing it to remain as a *sui generis* institution after the 1988 Federal Constitution from a judicial and political point of view? The main objective is to identify relevant events and elements that contributed to the consolidation of the OAB as an unique institution, with a dual institutional purpose, one corporate and the other political-institutional, remaining autonomous and independent. The hypothesis is that the institutional trajectory of the OAB in relation to its unique quality, starting with the Federal Constitution of 1988, is marked by a series of attempts to interpret this quality by the STF and the National Congress, which sought to conform it to State control, but without success, maintaining the OAB as an unique institution in the Brazilian legal system, which is not limited to corporate functions, and whose only transformations were directed by the OAB itself, with the intention of maintaining itself without a defined framework. To verify the hypothesis and answer the research problem, two movements were carried out: the first based on the investigation of judicial actions that discussed the structure of the OAB in the arena of judicial review; and the second, based on the investigation of the creation and subsequent modifications and attempts to modify the Statute of the Bar and the Brazilian Bar Association in the structural aspect carried out in the political arena of the National Congress. In both movements, a theoretical-methodological framework was used as a construction articulated between neoinstitutionalism (with a predominance of historical institutionalism) and process tracing. In the end, the hypothesis was confirmed by demonstrating that, despite the attempts at definition by the STF and the National Congress, which sought to subject the OAB to State control, the institution consolidated its *sui generis* quality over time, accumulating reasons to do so, under the justification of remaining autonomous and independent. The research contributed to understand the way the OAB — one of the main actors of the politic and judicial scenario, that presents itself as an advocate for citizens' rights and as an institution responsible for maintaining the integrity of the democratic state of law — changed its structure over time, and consolidated its singular quality (*sui generis*). By doing so, this thesis has great adherence to the program's concentration area (Theories of Justice: Justice and Exclusion) and to the search line (Political Function of Law and Theories of the Constitution).

**Keywords:** OAB; political-institutional purpose; *sui generis*; neoinstitutionalism; process tracing.

PELLEGRINO, Vinny. A TRAJETÓRIA DE CONSOLIDAÇÃO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL COMO UMA INSTITUIÇÃO *SUI GENERIS*: uma análise a partir de casos de revisão judicial e da produção legislativa sobre seu Estatuto desde 1988 [LA TRAYECTORIA DE CONSOLIDACIÓN DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE BRASIL COMO UNA INSTITUCIÓN *SUI GENERIS*: un análisis basado en casos de revisión judicial y de la producción legislativa sobre su Estatuto desde 1988]. Tesis Doctoral en Ciencias Jurídicas del Programa de Posgrado en Ciencias Jurídicas del Centro de Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad Estatal del Norte de Paraná, Jacarezinho-PR, 2025, 211 p.

## RESUMEN

La presente investigación se desarrolla en medio de las transformaciones del Colegio de Abogados de Brasil (OAB) a lo largo de la historia y en su relación con otras instituciones de la República, partiendo del reconocimiento de una doble finalidad institucional, del contexto y de los motivos por los cuales la institución se desarrolló, se solidificó y, al mismo tiempo, se transformó durante la vigencia de la Constitución de 1988, para resolver el siguiente problema: ¿cómo fue la trayectoria de consolidación de las transformaciones institucionales de la OAB que le permitieron mantenerse como una institución *sui generis* tras la Constitución Federal de 1988, desde el punto de vista judicial y político? El objetivo principal es identificar eventos y elementos relevantes que contribuyeron a consolidar a la OAB como una institución *sui generis*, de doble finalidad institucional — una corporativa y otra político-institucional —, que se mantiene autónoma e independiente. La hipótesis es que la trayectoria institucional de la OAB en relación con su carácter *sui generis*, a partir de la Constitución Federal de 1988, está marcada por una serie de intentos de interpretación de este carácter por parte del Supremo Tribunal Federal (STF) y del Congreso Nacional, que buscaron someterla al control del Estado, aunque sin éxito, manteniéndose la OAB como una institución única en el ordenamiento jurídico brasileño, que no se limita a las funciones corporativas y cuyas únicas transformaciones fueron dirigidas por la propia OAB para evitar un encuadre definido. Para verificar la hipótesis y responder al problema de investigación, se realizaron dos movimientos: el primero, a partir del análisis de acciones que discutieron la estructura de la OAB en el ámbito de la revisión judicial; el segundo, mediante la investigación del proceso de creación y de las modificaciones o intentos de modificación del Estatuto de la Abogacía y la OAB en su aspecto estructural, llevados a cabo en la arena política del Congreso Nacional. En ambos movimientos, se utilizó como marco teórico-metodológico una articulación entre el neo institucionalismo (con predominancia del institucionalismo histórico) y el rastreo de procesos (*process tracing*). Al final, la hipótesis se confirmó al demostrarse que, a pesar de los intentos de definición por parte del STF y del Congreso Nacional, que buscaron someter a la OAB al control del Estado, la institución consolidó su carácter *sui generis* a lo largo del tiempo, acumulando fundamentos bajo la justificación de mantenerse autónoma e independiente. La investigación contribuyó a dilucidar cómo la OAB, uno de los principales actores del escenario político y jurídico nacional — que se presenta como defensor de los derechos de los ciudadanos y uno de los responsables de mantener la integridad del Estado democrático de derecho —, modificó su estructura a lo largo del tiempo, así como consolidó su calidad única (*sui generis*), lo que le confiere amplia adhesión al área de concentración del programa (Teorías de la Justicia: Justicia y Exclusión) y a la línea de investigación (Función Política del Derecho y Teorías de la Constitución).

**Palabras clave:** OAB; finalidad político-institucional; *sui generis*; neoinstitucionalismo; rastreo de procesos.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 O RASTREAMENTO DE PROCESSOS (<i>PROCESS TRACING</i>) E O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ARTICULADOS COMO METODOLOGIA..</b>	<b>21</b>
1.1 Pesquisa qualitativa e amostra .....	22
1.2 O rastreamento de processos como técnica de seleção de amostras de acontecimento .	27
1.3 Institucionalismo histórico como suporte teórico.....	32
<b>2 A OAB NA ARENA DA REVISÃO JUDICIAL .....</b>	<b>48</b>
2.1 Ampliação e atualização do banco de dados .....	48
2.2 Ponto de partida: a estrutura institucional da OAB e a atuação que justificou sua posição do texto da Constituição Federal de 1988 .....	51
2.3 As Audiências Públicas .....	59
2.4 As ações que transformaram (ou assim pretendiam) a OAB.....	64
2.4.1 ADI n. 3 – a legitimidade universal para propositura das ações de controle de constitucionalidade abstrato .....	65
2.4.2 ADI n. 3026 – autonomia e natureza jurídica <i>sui generis</i> .....	67
2.4.3 RE n. 603.583 – Exame da Ordem .....	79
2.4.4 RE n. 595.332 – Competência da Justiça Federal para processar e julgar advogados inadimplentes.....	85
2.4.5 RE n. 647.885 – Natureza jurídica da anuidade profissional .....	89
2.4.6 RE n. 1.182.189 – Prestação de contas ao Tribunal de Contas da União.....	97
2.5 Conclusão do capítulo .....	107
<b>3 A OAB NA ARENA DO CONGRESSO NACIONAL.....</b>	<b>112</b>
3.1 Formação do banco de dados.....	112
3.2 Ponto de partida: o Projeto de Lei n. 2.938/1992 .....	116
3.3 A Lei n. 8.906/1994 e a trajetória da finalidade político-institucional da OAB incluída no art. 44.....	121
3.3.1 A abordagem do tema nas Conferências Nacionais da OAB até a aprovação da Constituição Federal de 1988 .....	122
3.3.2 A abordagem do tema nas Conferências Nacionais na vigência da Constituição Federal de 1988 até a consolidação na Lei n. 8.906/1994.....	133
3.4 As leis que alteraram o Estatuto após 1994.....	143
3.5 As propostas de alteração do Estatuto com potencial de modificar a instituição.....	146
3.5.1 Os Projetos de Lei sobre o controle externo da OAB.....	150

3.5.2 O Projeto de Lei sobre a obrigação de divulgação das contas da OAB .....	154
3.5.3 O Projeto de Lei sobre a participação dos advogados no processo constitucional concentrado.....	156
3.5.4 Os Projetos de Lei sobre a participação de membros externos em todas as fases do Exame da Ordem .....	158
3.5.5 Os Projetos de Lei sobre a o sistema eleitoral da OAB.....	160
3.5.6 Os Projetos de Lei sobre a igualdade de gênero na OAB.....	164
3.5.7 O Projeto de Lei sobre uma nova finalidade institucional da OAB .....	170
3.6 Conclusão do Capítulo.....	172
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>177</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>188</b>
<b>APÊNDICE A – Lista de ADIs, ADPFs, ADOs e ADCs propostas pela OAB de outubro de 1988 a 1º de julho de 2024 .....</b>	<b>200</b>
<b>APÊNDICE B – Lista de Leis que alteraram o EAOAB de 1994 a 1º de julho de 2024</b>	<b>211</b>

## INTRODUÇÃO

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) passou por diversas transformações ao longo da história, transformações que estão intimamente ligadas a momentos de ruptura institucional no país, levando-a a participar ativamente desses momentos, como a constituinte de 1946, o período ditatorial iniciado com o golpe militar de 1964, os trabalhos desenvolvidos na constituinte de 1987-88, o impeachment dos presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, e a crise sanitária ocasionada pela pandemia da covid-19.

A atuação da instituição ao longo dos anos permite afirmar que a OAB é uma instituição complexa e que o seu desenvolvimento caminha sobre a presença de múltiplos interesses.

Partindo dessa afirmação e escorado no referencial do institucionalismo histórico, uma das formas do neoinstitucionalismo pela qual se afirma a qualidade relativamente permanente de uma instituição na paisagem histórica e política como um dos principais fatores de manutenção do desenvolvimento histórico, mas com abertura para outros fatores — como os socioeconômicos e culturais e, ainda, os interesses propriamente institucionais (corporativos)<sup>1</sup> —, desenvolvi minha pesquisa de mestrado, buscando identificar a posição da dinâmica dos interesses da OAB dentro de uma dualidade de interesses institucionais proposta: de um lado interesses nacionais/gerais e, de outro, interesses corporativos.

Na ocasião, realizei dois movimentos de pesquisa para responder o problema: o primeiro com uma abordagem metodológica histórico-documental, o segundo com uma abordagem metodológica empírica descritiva, cada um deles alocado em um dos capítulos do trabalho.

No primeiro movimento, descrevi como se deu a trajetória da OAB nos anos que precederam a ANC e, depois, como foi a participação da OAB na própria Assembleia Nacional Constituinte<sup>2</sup>, com o objetivo de entender qual foi o processo e quais foram as circunstâncias que permitiram que a OAB se modificasse e se consolidasse enquanto instituição, de modo a permitir que ela levasse suas pautas às discussões da ANC e, ao final, ao texto constitucional. Nesse primeiro momento, analisei a posição dos interesses da OAB no período recortado,

---

<sup>1</sup> Especialmente diante de situações críticas como as citadas no parágrafo inicial, definidas como “momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo ‘bifurcações’ que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto” (Hall; Taylor, 1996, p. 200-201).

<sup>2</sup> A análise se deu em relação a ambas as vias de entrada na ANC, uma vez que a OAB participou de audiências públicas como expositora externa e realizou proposições via deputados e senadores constituintes.

utilizando-me dos Anais dos Congressos e Conferências Nacionais da Ordem dos Advogados do Brasil para tanto, bem como dos Anais da Assembleia Constituinte e das Bases de Dados da Assembleia Nacional Constituinte.

Ao final do primeiro movimento, pude identificar que a OAB passou por um processo de modificação institucional nos anos que antecederam a ANC, visível quando observada a alteração da postura e dos posicionamentos dela em relação ao governo militar, o que fez com que ela acumulasse reputação suficiente a permitir que levasse suas pautas (considerados ambos os tipos de interesse dentro da dualidade proposta na presente pesquisa) à arena de discussões da ANC. Ao final da constituinte, identifiquei que a OAB obteve algumas vitórias significativas, em especial sua inclusão como um dos atores possíveis no movimento de expansão de legitimados à proposição de ações de controle abstrato de constitucionalidade, o que abriu essa arena de discussões à OAB por permitir um novo meio de expressão de seus interesses.

No segundo movimento, uma vez já investigadas as raízes do acúmulo de poderes da OAB, descrevi e analisei quais foram as ações propostas por ela nessa nova arena do controle abstrato de constitucionalidade desde o início da vigência da Constituição em 1988 até 31/12/2020, bem como quais foram algumas de suas características, em especial os temas de interesse da OAB levados à apreciação do STF. Utilizei-me das fichas processuais e das petições iniciais de todas as ações propostas pela OAB no período para demonstrar como se manteve o *status* dos interesses da instituição dentro da dualidade proposta e como se desenvolveu a dinâmica entre eles, categorizando as ações com base nos blocos de interesse e aprofundando a análise descritiva em relação àquelas de interesse corporativo.

Ao final do segundo movimento, pude identificar em qual posição a OAB manteve seus interesses dentro da dualidade proposta (agora no uso de seu novo meio de expressão de interesses relacionado à possibilidade de propositura das ações), e como esses interesses se relacionavam, ou seja, como se deu a dinâmica entre eles.

Os dados indicaram, sobre o *status* dos interesses, que a OAB manteve a postura que contribuiu para o incremento de sua reputação nos anos que antecederam a ANC e durante os trâmites dela, justificando a posição privilegiada da OAB em relação a diversas outras entidades de classe e atores da sociedade civil no processo constituinte. Em relação à dinâmica dos interesses, no entanto, os dados indicaram que é possível que a variação de interesses estivesse também ligada a um movimento de acúmulo e utilização de reputação pela OAB, pelo qual ela realiza um processo de captação defendendo pautas de interesse geral/nacional para, então, gastar esse capital na defesa de pautas de interesse corporativo.

Quando se observa os anos seguintes à promulgação da Constituição, o primeiro movimento dessa pesquisa que desenvolvi permite observar como realmente, a partir do referencial proposto, a instituição se mantém aberta para modificações a partir de influências da paisagem histórica e política, especialmente diante de situações críticas, que acabam por criar bifurcações para um novo trajeto.

A afirmação é possível porque em 22 de junho de 1992, quase 4 anos depois do término dos trabalhos da ANC, foi apresentado, pelo então deputado Ulysses Guimarães (PMDB), o Projeto de Lei n. 2938/1992<sup>3</sup>, que dispunha sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e buscava normatizar o duplo escopo da OAB, ou seja, o fato de a instituição buscar um equilíbrio entre seus interesses corporativos e republicanos. Ao final das discussões legislativas, a instituição se viu transformada (e conformada com suas práticas dos anos anteriores) pelo art. 44 do projeto convertido em lei sob o n. 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe, sobre os fins e a organização da OAB, que ela consiste em um “serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa” com duplo escopo<sup>4</sup> (um de caráter republicano, outro de caráter corporativo).

A partir dessa breve contextualização, pela qual demonstrei o que trabalhei anteriormente e como esse tipo de investigação pode contribuir para melhor entender as transformações institucionais da OAB ao longo dos anos, o que pretendo com a presente pesquisa é realizar um movimento de aprofundamento das investigações anteriores, com uma abordagem de pesquisa diversa, partindo das descrições realizadas para, ao ingressar em novas arenas e me aprofundar qualitativamente nos processos (em um sentido amplo, tanto internos, como judiciais e políticos), ir além dos dados e contribuir de forma original para a área de concentração do trabalho.

Como realizar esse movimento? Propondo uma nova reflexão, dessa vez demonstrando como ocorreu a trajetória de transformação institucional da OAB pós-Constituição Federal de 1988 do ponto de vista judicial e político, para identificar eventos e elementos relevantes que consolidaram a OAB como uma instituição *sui generis* de duplo escopo e como esse movimento ocorreu.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=208152>. Acesso em: 15 Jun. 2023.

<sup>4</sup> I - Defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas; e II - Promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.

Percorri o caminho para responder ao problema de pesquisa a partir da investigação de ações que discutiram a estrutura da OAB na arena da revisão judicial (ampliando qualitativamente a pesquisa que realizei anteriormente), e da investigação do processo de criação e das posteriores modificações do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, que entendo como alterações estruturais da OAB realizadas na arena política do Congresso Nacional, utilizando como marco teórico-metodológico uma construção articulada entre o neoinstitucionalismo (com predominância do institucionalismo histórico) e o rastreamento de processos (*process tracing*), que será devidamente apresentada e justificada no Capítulo 1.

Embora o enfoque teórico se dê sobre o institucionalismo histórico, que será majoritariamente utilizado, não pretendo deixar de lado as outras vertentes do neoinstitucionalismo e outras ferramentas de avaliação, uma vez que a integração entre elas permite lidar melhor com uma instituição complexa como a Ordem dos Advogados do Brasil.

É o caso da utilização da vertente sociológica para realizar o recorte do objeto de pesquisa. Sob a ótica sociológica, é possível observar que a forma organizacional da estrutura da OAB não segue uma racionalidade ou prioriza a eficácia para o cumprimento de suas tarefas, mas decorre de práticas culturais que foram incorporadas à instituição e foram transmitidas tal qual na sociedade em geral, de modo que se pode afirmar que o centro de poder da OAB, representado por seu Conselho Federal, não é um espelho da classe dos advogados que compõem os quadros da advocacia.

Em abril de 2025<sup>5</sup>, o Quadro da Advocacia, presente no site do Conselho Federal<sup>6</sup>, indicava que a OAB é composta por 1.437.051 inscritos, o que torna a OAB a maior instituição civil do Brasil, país que, proporcionalmente, possui a maior quantidade de advogados inscritos. Em abril de 2024, o Conselho Federal da OAB divulgou os resultados da pesquisa “Perfil Adv”, o 1º estudo demográfico da advocacia brasileira<sup>7</sup>, apresentando diversos resultados, dentre eles a renda familiar mensal dos advogados e advogadas do país.

O estudo apontou que 45% da advocacia brasileira têm renda familiar mensal de até 5 salários-mínimos (até 2 salários-mínimos: 14%; mais de 2 a 5 salários-mínimos: 31%). Outros 26% têm renda familiar entre 5 e 10 salários-mínimos e 22% acima de 10 salários-mínimos (Mais de 10 a 20 salários-mínimos: 13%; mais de 20 salários-mínimos: 9%) o que, também

---

<sup>5</sup> Quadro que atualizei para a data de depósito da tese para a banca de defesa, em abril 2025.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em 21 abr. 2025.

<sup>7</sup> Sumário executivo disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2024/05/8604c4b8-cfd4-44a8-8484-60f3feb3b00a.pdf>. Acesso em 21 abr. 2025.

segundo a pesquisa realizada, reflete a realidade do país e sofre movimentos significativos de acordo com o gênero, a cor/raça e a idade. Além disso, a pesquisa apontou que enquanto 34% dos inscritos têm rendimento individual auferido no exercício da advocacia de até 2 salários-mínimos, 30% dos inscritos recebem de 2 a 5 salários-mínimos nas mesmas condições, o que representa um total de 64% dos inscritos.

A pesquisa “Perfil Adv” permite afirmar que a OAB possui uma base empobrecida, no entanto, não é essa base que compõe o Conselho Federal, mas sim uma elite institucional. Ou seja, embora eu mencione “a OAB” durante a tese e tenha a pretensão de avaliar as interações entre a instituição e outros atores políticos, embora pretenda contar uma história da OAB, quem segura a caneta e escreve essa história nos momentos que investiguei não espelha a realidade da maioria daqueles que integram a instituição, mas apenas um pequeno grupo com acesso ao centro de poder da OAB e que, por isso, pode discutir assuntos que são vitais para a instituição (*high politics*): os membros do Conselho Federal da OAB.

Entendo que o reconhecimento dessa situação não desloca o objeto de análise, fazendo com que a história contada seja uma história do Conselho Federal. No entanto, trata-se de um reconhecimento necessário que a vertente sociológica do neoinstitucionalismo auxilia a visualizar e entender, em especial diante de pautas corporativas como a “pejotização”, o afastamento do vínculo de emprego com escritório de advocacia por conta da qualidade de associado, entre outras que colocam os interesses da maioria da classe em confronto com os interesses da elite institucional.

A OAB representa também a desigualdade da sociedade brasileira, por isso, discutir interesses — como fiz na pesquisa de mestrado — não se aplicaria no presente momento, pois seria presumir que há uma unidade de interesses institucionais e que essa unidade representaria as vontades/necessidades da maioria dos inscritos, não apenas dos detentores do poder na instituição. Assim, em algumas passagens dos Capítulos 2 e 3, quando Ministros, Deputados, Senadores ou expositores das Conferências Nacionais da OAB falam em pautas corporativas, descrevi o termo utilizado e o contexto das falas, mas é preciso distinguir uma pauta corporativa ou alegadamente classista de uma pauta que beneficia toda a classe, por não haver uma necessária correlação entre os conceitos.

A presente pesquisa se desenvolve em meio às transformações da Ordem dos Advogados do Brasil no curso da história e nas arenas propostas, partindo do reconhecimento de um duplo escopo institucional, do contexto e dos motivos pelos quais a instituição se desenvolveu, se solidificou e, ao mesmo tempo, se transformou durante a vigência da Constituição de 1988, o que traz ampla aderência à área de concentração do programa (Teorias

da Justiça: Justiça e Exclusão) e à linha de pesquisa Função Política do Direito e Teorias da Constituição.

A área de concentração do programa propicia vínculo temático amplo para a pesquisa, por sua característica de articulação interdisciplinar e, na presente tese, pretendo trazer uma abordagem a partir de uma perspectiva histórico-crítica e de uma visão institucional da OAB que dê a correta relevância às intencionalidades e interfaces políticas dessa relevante instituição defensora de direitos.

A pesquisa proposta amolda-se, assim, porque busca a compreensão do arranjo institucional da OAB a partir de seu duplo escopo previsto no art. 44 do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, que prevê que, além de promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil (inciso II), a OAB tem por finalidade defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.

A OAB possui (e se preocupa em manter) um papel de destaque na defesa de direitos dos cidadãos, papel que se encontra consolidado no arranjo democrático, seja por conta da previsão da finalidade político-institucional de seu Estatuto (art. 44, I), seja por conta da previsão constitucional do art. 133, que afirma a indispensabilidade do advogado para administração da justiça, ou, ainda, a partir da avaliação de suas ações em momentos de crises institucionais nacionais ou de erosão democrática, como a formalização do pedido de *impeachment* que resultou no afastamento do Presidente da República Fernando Collor, em 1992, ou a atuação da OAB durante a pandemia da Covid-19, por meio do ajuizamento da ADPF n. 770, que questionou a omissão do governo federal em fornecer à população um plano definitivo nacional de imunização, o registro e o acesso à vacina contra a Covid-19.

Nesse ponto, a tese se alinha também à produção científica e às preocupações de meu orientador, professor Vladimir Brega Filho, e aos trabalhos por ele desenvolvidos na Universidade Estadual do Norte do Paraná, em especial os gerados e debatidos no grupo de pesquisa liderado pelo professor, intitulado “Eficácia dos Direitos Fundamentais no Brasil”<sup>8</sup>.

Em relação à linha de pesquisa do programa, a pesquisa também está devidamente compatibilizada, pois se relaciona com a dimensão política do direito e com o cumprimento de finalidades institucionais voltadas a tal fim ao analisar os contornos das práticas e

---

<sup>8</sup> Espelho disponível em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/6113268998582044>. Acesso em: 18 abr. 2025.

transformações de instituição formal constitucionalmente reconhecida como essencial à administração da justiça em conjunto com seus membros.

A pesquisa, assim, amolda-se à linha de pesquisa do programa e sua área de concentração, pretendendo, ao cumprir os objetivos gerais e específicos propostos, chegar a uma conclusão empírica que permita a análise não apenas do cumprimento dos fins institucionais de um dos atores (OAB) responsáveis pela manutenção da integridade do Estado democrático de direito, como a própria construção da estrutura singular (*sui generis*) dessa instituição ao longo da vigência da Constituição Federal de 1988.

Proponho um mapeamento original sobre a estrutura e as práticas de um dos principais atores do cenário político e jurídico nacional, a OAB, seja pela previsão de indispensabilidade de seus membros à administração da justiça, conforme previsão do art. 133 da Constituição Federal, seja pelo reconhecimento de seu duplo escopo, normatizado no art. 44 do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, que passou a prever como uma de suas finalidades institucionais a defesa da Constituição, da ordem jurídica do Estado democrático de direito, dos direitos humanos, da justiça social, além de sua obrigação em pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.

Apesar da originalidade do mapeamento, a forma como a tese será realizada, a partir de uma construção teórico-metodológica articulada entre o institucionalismo histórico e o método de rastreamento de processos (*process tracing*), inseridas no campo da pesquisa empírica qualitativa para a realização de inferências sobre os processos histórico-temporais, encontra companhia na produção científica da Universidade Federal de Pernambuco, em especial na tese de doutoramento em direito de Bruno Jorge Rijo Lamenha (2023), que aplicou abordagem semelhante para avaliação da trajetória institucional do Ministério Público desde 1988. O pesquisador buscava avaliar quais foram os elementos, os eventos e as sequências temporais relevantes para explicar a configuração normativa, a visibilidade social e a ampla capacidade de intervenção nas questões de relevo público que hoje caracterizam o Ministério Público brasileiro e propôs uma investigação a partir do referencial do institucionalismo histórico articulado com o rastreamento de processos para a construção de explicações causais sobre processos histórico-temporais com base em evidências qualitativas.

Em diálogo com outros pesquisadores, seja no interesse quanto às instituições ou na construção de métodos híbridos que permitam uma maior compreensão do fenômeno investigado e se ajustem de forma mais refinada ao objeto de pesquisa, busco trazer maior proximidade e detalhamento do que apresentei anteriormente na dissertação de mestrado em

razão da alteração da abordagem, que passou de uma predominância quantitativa para a forma qualitativa, como será melhor descrito no Capítulo 1.

A atual pesquisa leva em consideração, também, a necessidade de uma análise para além do desenho institucional e, a partir dessa adequação, permite avaliar a motivação de um dos legitimados a trazer o STF ao processo decisório e a motivação de outros legitimados a assim agirem sobre temas que impactam diretamente na estrutura da OAB, o *que* se contestou, *como* se contestou, *quando* se contestou, e *quanto* se mobilizou, não apenas quanto às ADIs, mas também no tocante a outras formas de controle concentrado de constitucionalidade (ADPFs, ADOs e ADCs) e a formas de controle difuso com efeitos universais (REs após a repercussão geral) — Capítulo 2.

Para além da arena judicial, investigarei o processo de criação e as posteriores modificações do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, que entendo como alterações estruturais da OAB realizadas na arena política do Congresso Nacional, com o mesmo intuito de se identificar o *que* se propôs, *como* se propôs, *quando* se propôs, e *quanto* se mobilizou sobre a criação e as modificações posteriores do Estatuto que estrutura a instituição — Capítulo 3.

Considerando que o mapeamento envolve a avaliação de uma trajetória, de modo a fixar de forma clara os pontos de partida, desenvolverei um tópico no Capítulo 2 e outro no Capítulo 3 buscando apresentar uma fotografia da OAB antes de iniciar cada um dos percursos. No Capítulo 2 será o tópico 2.2, no qual apresentarei a estrutura institucional da OAB e a atuação que justificou sua posição no texto da Constituição Federal de 1988. No Capítulo 3 será o tópico 3.2, no qual apresentarei o Projeto de Lei n. 2.938/1992 que, posteriormente, seria aprovado como o novo Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil e receberia o n. 8.906/1994.

Embora a lógica da produção e revisão legislativa seja invertida em relação aos Capítulos que proponho, ou seja, primeiro ocorre a criação da lei pelo Poder Legislativo, depois a possível revisão pelo Poder Judiciário, mantereí a ordem da forma proposta, avaliando o trajeto de modificação institucional da OAB na arena da revisão judicial inicialmente. A inversão da ordem se justifica porque é a partir desse ambiente que proponho uma ampliação qualitativa da pesquisa que realizei anteriormente, porque há uma maior clareza na base pública dos dados, por conta da facilidade de acesso às informações no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal e da organização dos dados, porque a OAB se manifesta diretamente nessa arena e porque as discussões são documentadas nos autos dos processos, ao contrário do que

ocorre na arena do Congresso Nacional, o que traz à tese maior exposição dos motivos apresentados pelos atores envolvidos nas dinâmicas institucionais.

A justificativa para a escolha dessas duas arenas reside na afirmação realizada pelo Ministro Carlos Britto em sua confirmação de voto na ADI n. 3.026, no sentido de que a OAB possui regime jurídico tricotômico, pois começa com a Constituição, passa pela lei orgânica da OAB (Estatuto, lei n. 8.906/94) e termina nos provimentos endoadministrativos, endógenos ou da própria instituição, como o Regimento Interno e as Resoluções. A partir do entendimento de uma natureza tricotômica da Ordem, destaquei as duas das três fontes em que a instituição não tem a possibilidade de alterar sozinha sua estrutura ou direcionamento, dependendo de fatores ou instituições externas (ao contrário do que ocorre com os provimentos endoadministrativos, endógenos ou da própria instituição). No caso da Constituição, considerando que parto da data de vigência dela como ponto de partida da pesquisa, elegi a arena da revisão constitucional como ambiente de extração de dados. No caso da lei orgânica, elegi a arena onde o projeto foi criado e debatido, assim como onde foram discutidas e aprovadas suas alterações.

Embora a divisão da tese se dê em relação a duas das três fontes que formam o regime jurídico tricotômico da OAB, a primeira discutida a partir do controle de constitucionalidade realizado pelo STF, que apresentarei no Capítulo 2, e a segunda discutida a partir do momento de criação, das alterações e das tentativas de alteração do Estatuto no Congresso Nacional, que apresentarei no Capítulo 3, não deixarei de fora a avaliação de alguns dos provimentos endoadministrativos, endógenos e demais documentos decorrentes da própria instituição, que poderiam compor uma terceira arena. No entanto, avaliarei esses documentos, quando necessário, de forma conjunta e contextualizada ao mapeamento das demais arenas. Um exemplo da utilização desses documentos se verificará no tópico 3.3, no qual avaliarei a trajetória de consolidação da finalidade político-institucional da OAB por meio das teses discutidas e aprovadas na Conferências Nacionais da Ordem dos Advogados do Brasil, e no tópico 3.5.6, no qual apresentarei a alteração realizada internamente pela OAB em seu Regulamento Geral a partir da Resolução n. 5/2020, do Conselho Federal.

A hipótese da tese é a de que a trajetória de consolidação institucional da OAB em relação à sua qualidade *sui generis*, a partir da Constituição Federal de 1988, é marcada por uma série de tentativas de interpretação por parte do STF e do Congresso Nacional, que buscaram conformá-la ao controle do Estado, porém sem sucesso, continuando a OAB como uma instituição única no ordenamento jurídico brasileiro, que não se limita às funções corporativas, e cujas únicas transformações foram direcionadas pela própria OAB com o intuito de manter-se sem um enquadramento definido.

Sugere-se que a OAB é uma instituição complexa (ator político e coletivo que atua no cenário político mais amplo), que evoluiu historicamente, modificando sua estrutura por formas diversas, mas procurando manter-se de alguma forma indefinida e não enquadrada às demais formas, ao argumento de que essa indefinição permitia uma maior autonomia e independência da instituição, qualidades que, no passado, permitiram que a OAB cumprisse de forma livre sua função político-institucional, de modo a continuar tendo um tipo de legitimidade que lhe permitisse agir como porta-voz de interesses republicanos, para além do exercício de sua finalidade corporativa.

## 1 O RASTREAMENTO DE PROCESSOS (*PROCESS TRACING*) E O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ARTICULADOS COMO METODOLOGIA

Para responder ao problema de pesquisa e identificar como ocorreu a trajetória institucional da OAB pós Constituição de 1988 do ponto de vista judicial e político, utilizarei como marco teórico-metodológico uma construção articulada entre o institucionalismo histórico e o rastreamento de processos (*process tracing*), que tem como fonte principal um levantamento documental que será descrito e avaliado de forma crítica na introdução de cada capítulo.

Como mencionei na introdução à tese, embora vá utilizar de forma majoritária o institucionalismo histórico, não pretendo abandonar as demais vertentes neoinstitucionais como ferramentas para a avaliação ou para a melhor compreensão das complexidades da OAB, como o caso da utilização do institucionalismo sociológico para a realização do recorte do objeto de pesquisa.

Além disso, entendo que o institucionalismo histórico não dá conta, sozinho, de demonstrar a relevância de alguns discursos ou o reconhecimento do contexto e do papel social dos seus interlocutores. Para suprir essa deficiência do método majoritário eleito, pretendo me valer da proposta de análise do discurso de Patrick Charaudeau, buscando articular as dimensões psicossociológicas envolvidas no ato de linguagem: a identidade, os papéis sociais dos interlocutores, as relações sociais em que inseridos, os objetivos, as representações e as expectativas dos parceiros; com as dimensões linguísticas próprias que o caracterizam: as propriedades formais e semânticas do discurso (Nogueira, 2004, p. 67; Charaudeau, 1999, pp. 40-41).

Retomando a construção metodológica da tese, ela se insere no campo da pesquisa empírica qualitativa e se mostra como uma solução adequada para o desenho de pesquisa proposto e para a realização de inferências sobre os processos históricos-temporais.

A metodologia será aplicada aos dois capítulos subsequentes, que serão divididos a partir das duas arenas que pretendo investigar e a trajetória da OAB será avaliada em cada uma delas.

Na primeira arena (Capítulo 2), realizarei o mapeamento das ações da OAB na arena da revisão judicial, na segunda (Capítulo 3), mapearei o processo de criação e as posteriores modificações do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, que entendo como alterações estruturais da OAB realizadas na arena política do Congresso Nacional.

Em todos os momentos, a pesquisa será entrelaçada a uma revisão da literatura específica sobre a OAB, com os objetivos de vinculá-la ao estado das demais pesquisas sobre o tema e de afastar ou confirmar, empiricamente, conclusões dogmáticas realizadas por outros pesquisadores.

No entanto, antes de descrever os contornos do desenho teórico-metodológico proposto, é necessário apresentar algumas considerações sobre as possibilidades e limitações do campo em que inserida a pesquisa e das escolhas e justificativas em relação ao processo de separação dos casos.

### 1.1 Pesquisa qualitativa e amostra

Iniciando com o campo em que inserida a pesquisa, trata-se de pesquisa que se desenvolverá de forma qualitativa, e não quantitativa<sup>9</sup>. A pesquisa quantitativa é associada à coleta de dados com aplicação de técnicas de estatística, cujo objetivo principal é identificar padrões, frequências e generalizações com o intuito de universalizar uma determinada observação (Castro, 2017), como o caso da pesquisa que deu origem à presente, que desenvolvi no mestrado e era predominantemente quantitativa. A pesquisa qualitativa busca maior interpretação para que não escapem nuances e detalhes, com o objetivo de interpretar dados da realidade.

Se, por um lado, há uma redução do grau de generalização típico das *hard sciences*, representado pela limitação da utilização de inferências estatísticas, por outro, a pesquisa qualitativa traz maior flexibilidade e imersão nos dados levantados, permitindo que o pesquisador observe detalhes e perspectivas que fogem à abordagem estatística e que podem ser essenciais para a avaliação do problema.

A pergunta que surge, então, é: quais são os dados que devem ser levantados e analisados em uma pesquisa qualitativa para que, mesmo sem a pretensão universalizante da pesquisa quantitativa, seja possível cumprir o objetivo proposto e realizar inferências causais. Para responder a essa pergunta, preciso apresentar o conceito de “amostra”, diferenciando-o da forma como é utilizado no âmbito das pesquisas quantitativas. Para isso, tomarei como guia o artigo “Amostragem e pesquisa qualitativa ensaio teórico e metodológico”<sup>10</sup>, de Álvaro P. Pires

---

<sup>9</sup> A própria divisão levanta discussões sobre as diferenças entre os tipos de pesquisa e sobre a necessidade de focarmos a discussão na avaliação de suas semelhanças (Becker, 2014).

<sup>10</sup> O estudo se baseia em três premissas (2008, p. 156), “A primeira é que a qualidade científica de uma pesquisa não depende do tipo de amostra, e também não mais da natureza dos dados (quantitativo ou qualitativo), mas sim do fato de ela ser, no conjunto, ‘bem construída’. A segunda é que ‘as escolhas técnicas mais ‘empíricas’ são

(2008), publicado como parte da obra “A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos” (Poupart et al, 2008).

O autor destaca, logo em sua introdução (2008, p. 154), que a palavra “amostra” pode ser lida no sentido estrito ou operacional, no primeiro caso designando exclusivamente o resultado de um procedimento realizado para extrair uma parte de um todo<sup>11</sup> bem determinado<sup>12</sup>, enquanto no segundo caso (operacional, ou amplo) designando o resultado de qualquer operação que busca a construção do *corpus* empírico de uma pesquisa.

O sentido estrito é comum às pesquisas quantitativas, cuja seleção da amostra é essencial para a qualidade da inferência estatística e pode ser medida pelo resultado P-Valor ou P (Significância Estatística), utilizado para medir a qualidade da inferência estatística, ou seja, a capacidade da amostra (fração ou *sample*) para explicar com robustez o comportamento da população (todo). O processo de definição da amostra, nesses casos, precisa de especial atenção do pesquisador, que deve utilizar técnicas pré-determinadas a depender do tamanho da população e da amostra (Epstein; King, 2013, pp. 138-146), como a aleatoriedade e a não utilização de amostra acidental, para que não haja um viés de seleção e para que ela, de fato, tenha capacidade de representar o todo.

O sentido amplo, de seu lado, é o que me interessa para a presente pesquisa, uma vez que embora haja uma grande variedade de dados possíveis, apenas alguns serão discutidos no decorrer dos próximos capítulos, a partir da inclusão deles em um *corpus* empírico sistematicamente construído. A escolha dos casos a serem avaliados, assim, não passa pelas mesmas regras e cuidados da pesquisa quantitativa, porque ela constitui seu *corpus* empírico de uma maneira não probabilística, a partir de uma estrutura aberta que busca jogar luz sobre uma instituição (OAB), descrevendo alguns eventos particulares de sua trajetória localizados na história-tempo.

São esses eventos, todos documentalmente demonstrados capítulo a capítulo, que representarão o *corpus* empírico da tese e, conseqüentemente, seu universo de análise. Segundo Pires (2008, p. 166):

Deve-se tomar a noção de universo de análise ao pé da letra: o universo sobre o qual o pesquisador trabalha, ou que ele tem ao seu alcance (a panela, a

---

inseparáveis das escolhas mais 'teóricas' de construção do objeto" (Bourdieu, 1992, p. 197). A terceira é que a função da metodologia não consiste em ditar regras absolutas de saber-fazer, mas principalmente em ajudar o analista a refletir para adaptar o mais possível seus métodos, as modalidades de amostragem e a natureza dos dados, ao objeto de sua pesquisa em via de construção”.

<sup>11</sup> O todo pode ser lido também como população, que significa “o conceito de população designa a totalidade de indivíduos que possuem as mesmas características, definidas para determinado estudo” (Rudio, 2002).

<sup>12</sup> A questão traz menores discussões caso o pesquisador tenha acesso ou utilize a totalidade dos casos (universo ou espaço amostral), uma vez que o todo já está representado e será objeto de análise.

universidade X onde ele constrói a sua lista de estudantes, o hospital onde ele faz suas observações, etc.). Essa maneira de conceituá-la permite incluir mais facilmente as duas estruturas de pesquisa: aquela segundo a qual se retira uma amostra operacional (estrutura fechada), e aquela segundo a qual se constitui um corpus empírico como uma totalidade particular (estrutura aberta). Pode-se dizer, então, que toda pesquisa empírica tem um universo de análise, mas que nem toda pesquisa empírica retira uma amostra operacional.

Mesmo no Capítulo 2, no qual parto de um levantamento de dados que representam a totalidade das ações propostas pela OAB em controle abstrato de constitucionalidade (ADIs, ADPFs, ADOs e ADCs), o universo de análise, agora, fica restrito aos casos selecionados para aprofundamento qualitativo, porque há um processo de seleção de novo *corpus* empírico a ser objeto de análise.

Destaco, também, que o recorte temporal que proponho (de 1988 a 2024) possui amplitude suficiente para que os dados viabilizem a operacionalização teórica do pressuposto da instituição como dinâmica e não estática. O fato de a OAB ser uma instituição já longeva e de o período analisado ultrapassar 30 anos permite a identificação de uma trajetória como espaço de mudança e resistência, bem como das tentativas de manobras internas à instituição, em atenção à crítica destacada por Santos e Sátyro (2023, p. 22), o que traz acerto à escolha do institucionalismo histórico para capturar o movimento de mudança institucional de natureza lenta e gradual, como descreverei no tópico destinado ao suporte teórico.

Definidas as noções de amostra para a pesquisa qualitativa, de corpus empírico e de universo de análise, passo, então, à definição do tipo de amostra que utilizarei, especificamente a amostra de acontecimento ou de enredo.

A amostra de acontecimento ou de enredo “toma como ponto de fundamentação empírica um acontecimento que, por via de regra [mas não de forma obrigatória], é relativamente raro, do ponto de vista da frequência” (Pires, 2008, p. 177). O autor exemplifica o conceito a partir de um rumor, uma crise, um escândalo político, mas adaptando à presente pesquisa, podemos exemplificar um acontecimento ou enredo como uma nova lei, uma alteração legislativa, uma alteração administrativa, uma ação proposta em sede de jurisdição constitucional, entre outros.

O conceito de Pires se expande quando ele chama de acontecimento “menos um fato bruto do que um *fato institucional* (ou cultural) singular, e mesmo único, que se produz graças às instituições ou à cultura e que, por esta razão, possibilita-nos apreender as mesmas em ação” (2008, p. 178). A própria definição de acontecimento justifica sua escolha para a realização do processo de seleção dos eventos dentro da metodologia proposta, seja porque não se busca a separação para avaliação de fatos brutos, mas fatos institucionalmente qualificados produzidos

no âmbito (ou sobre) a instituição, ou por conta do que esses fatos permitem observar, que é justamente as instituições em ação (ou transformação), o que vai se conectar, também, ao referencial teórico-metodológico proposto, como explicarei mais adiante.

Edgar Morin (1969, p. 248), citado também por Pires, chama os acontecimentos desse tipo de pesquisa de “reveladores significantes”, sejam fatos raros ou ordinários, que revelam não a característica do todo a partir da investigação de uma parte, mas cujo interesse do pesquisador recai sobre um acontecimento por ele julgado como estratégico.

Ainda sobre a escolha dos acontecimentos, há outros fatos institucionais que poderiam ser incluídos no universo de análise, no entanto, o ato de seleção restringe o universo anterior e o transforma em um “universo de análise segmentado, multiramificado, formado por diversas camadas ou superfícies de cobertura” (Pires, 2008, p. 179). Não se pretende examinar a população de modo total, tampouco é possível classificar a seleção como uma amostra operacional ou recortá-la posteriormente. O recorte do objeto se dá desde o início e a partir do referencial teórico-metodológico proposto, estritamente com o objeto de responder ao problema investigado.

Outra característica que é preciso ressaltar do universo de análise em construção para a presente pesquisa diz respeito à sua característica associada à outra denominação desse tipo de amostra: seu enredo (Veyne, 1971, p. 23-24). O autor aponta que o enredo pode ter contornos naturais ou não, e que o pesquisador pode recortar o enredo para construção do seu *corpus* empírico do campo dos acontecimentos — o local que constitui o domínio virtual do enredo e que, por isso, difere-se do universo de análise de extensão variável —, diretamente ou depois de produzir outros recortes e outros enredos prévios. Sobre o tema, Pires aponta que (2008, p. 179):

Se o enredo não apresenta contornos institucionais claros, o *corpus* empírico é uma ruptura que se opera diretamente, a partir das ligações objetivas do enredo primário. Se o enredo tem contornos institucionais, a situação é, ao mesmo tempo, mais simples e mais complicada. Ela é mais simples, porque a instituição torna visível ou acessível o enredo, fazendo uma primeira pré-construção dele. Ela é mais complexa, porque a instituição não só recorta o enredo primário (antes do analista), como o transforma, ao mesmo tempo, no sentido pleno do termo, em alguma outra coisa: ela participa do enredo. A amostra abrange, assim, dois campos de acontecimentos virtuais superpostos e eventualmente unificados e transformados: o campo do enredo pré-institucional ou de fora da instituição, e o campo institucional do enredo (que é, geralmente, a criação de um novo enredo). O analista deve, então, ter isso em conta.

No âmbito da presente pesquisa, os enredos podem ou não ter contornos institucionais e isso será devidamente avaliado e valorado em cada uma das arenas, com o desvelamento do

enredo primário nos casos de superposição, caso seja possível tal prática. A questão pode vir a ser um problema, principalmente quando associada à autodeclaração da OAB sobre a prevalência de um ou outro escopo institucional previsto no art. 44 do EAOAB para a prática de seus atos e/ou para a justificativa de suas transformações, ou mesmo sobre a declaração do cumprimento de um ou outro escopo no período anterior à vigência da lei, quando a instituição já atuava a partir dessa lógica, conforme já demonstrei em pesquisas realizadas anteriormente (Pellegrino, 2021, pp. 65-79).

No entanto, apesar dos possíveis problemas de identificação, entendo que o reconhecimento da possibilidade de múltiplos enredos e de enredos institucionais alterados previamente e superpostos em contraposição ao enredo que se pretende investigar traz consigo uma rica camada de avaliação para a pesquisa, em especial diante de seu objeto principal (trajetória e mudanças institucionais).

Quanto à técnica de coleta de dados, adotarei como técnica principal a coleta mediante pesquisa documental, sem prejuízo de inclusão de outras formas de forma pontual caso se mostre necessário.

Como aponta Cellard (2008, p. 295), “o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social” e, graças a ele, “pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc, bem como o de sua gênese até os nossos dias”. Diante das características da coleta documental, entendo que há uma maior aproximação da técnica ao referencial teórico-metodológico proposto e, no plano metodológico, a análise documental apresenta também algumas vantagens significativas porque “elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência — a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador — do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados”.

O fato de que “é impossível transformar um documento; [e de que] é preciso aceitá-lo tal como ele se apresenta, tão incompleto, parcial ou impreciso que seja” (Cellard, 2008, p. 299) se apresenta também como uma vantagem da escolha da técnica como predominante. No entanto, o mesmo autor destaca que alguns cuidados devem ser tomados quando da coleta da e análise dos documentos e dos dados, em especial a realização de uma avaliação crítica.

Seguindo o conselho de Cellard (2008, pp. 299-306) e de modo a avaliar corretamente os documentos selecionados, iniciarei cada um dos Capítulos 2 e 3 com a descrição da separação do *corpus* empírico relativo à arena investigada e aplicarei as cinco dimensões que ele propõe para a avaliação crítica, quais sejam: 1) A avaliação do contexto no qual foram produzidos os

documentos e no qual os autores estavam inseridos; 2) A elucidação dos autores dos documentos a partir da identidade deles, seus interesses e os motivos que levaram a escrever (quando expressos); 3) A verificação da autenticidade e da confiabilidade do texto; 4) A descrição da natureza do texto presente no documento; e 5) A identificação dos conceitos-chave e da lógica interna do texto.

De forma a resumir as características do tipo da pesquisa, temos então que se trata de pesquisa cujo *corpus* empírico é construído a partir de uma única técnica principal de coleta de dados (documental), com a finalidade de desvelar a trajetória da estruturação e das transformações de uma única instituição (OAB), por meio da seleção de amostras de acontecimento em duas arenas nas quais houve a criação ou modificação de alguma característica institucional da OAB, que compõem um universo de análise multiramificado, segmentado, cujos enredos foram recortados para fins de descrição empírica diante da impossibilidade de observação completa causal dos fatores que levaram às alterações.

É nesse âmbito, e considerados os contornos da pesquisa de característica qualitativa proposta, que o rastreamento de processos (*process tracing*) se justifica e, por isso, passo a expor.

## **1.2 O rastreamento de processos como técnica de seleção de amostras de acontecimento**

No tópico anterior, destaquei a relevância do ato de identificação dos acontecimentos nesse tipo de pesquisa, sejam eles fatos raros ou ordinários, mas desde que julgados como estratégicos pelo pesquisador, bem como ressaltar que o ato de seleção restringe o universo anterior e que o recorte do objeto se dá desde o início e a partir do referencial teórico-metodológico proposto, estritamente com o objeto de responder ao problema investigado.

A partir de tais reconhecimentos e considerando a relevância do procedimento de seleção de casos para o desenho da presente pesquisa, pretendo agora apresentar o método do rastreamento de processos como um método apto à realização da seleção, de forma não aleatória, como nas pesquisas quantitativas, mas que, ainda assim, permite a construção de inferências válidas.

A apresentação do método de rastreamento de processos será estruturada (mas não limitada) na obra “Process Tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade”, de Eleonora Schettini Martins Cunha e Carmem Emmanuely Leitão Araújo (2018), diante da completude com que abordaram a técnica como método de pesquisa.

Primeiramente, considerando o que já apresentado sobre as diferenças entre pesquisas eminentemente quantitativas e qualitativas, e considerando a busca pela construção de inferências válidas, é preciso distinguir a lógica inferencial da abordagem proposta, com o intuito de justificar a escolha do método e diferenciá-la da lógica inferencial de outros tipos de pesquisa.

Cunha e Araújo (2018, pp. 27-28) apresentam as distintas lógicas inferenciais como frequentista, comparativa e bayesiana, afirmando que elas “partem de uma compreensão de causalidade própria, que leva a procedimentos e explicações diferenciados”. A lógica frequentista é própria das pesquisas quantitativas e compreende a causalidade em termos regulatórios e probabilísticos, avaliando “a magnitude do efeito causal da causa (X) sobre o resultado (Y) ou em que medida a presença de X aumenta a probabilidade de Y ocorrer, ou seja, quais os efeitos de variáveis independentes numa variável dependente” (Cunha; Araújo, 2018, p. 27).

A lógica comparativa (ou comparativa de eliminação), de seu lado, é própria dos métodos comparativos e compreende causalidade de modo regulatório e determinístico, pautada em John Stuart Mill, seja pelo método da concordância, que visa eliminar potenciais causas desnecessárias ao buscar similaridades entre os casos comparados para explicar o resultado, eliminando os casos que não sobrevivem à avaliação, seja pelo método da diferença, que testa em casos diferentes se as causas são suficientes e verifica se as condições estão presentes nos diferentes resultados, eliminando as condições presentes como condições potencialmente suficientes (Cunha; Araújo, 2018, p. 27).

A lógica bayesiana (ou lógica da probabilidade subjetiva), por sua vez, formulada por Thomas Bayes, “propõe um padrão de coerência probabilístico para produzir inferências baseado no grau de confiança que se pode ter quanto a uma proposição ou teoria”, buscando “graus racionais de crença (ou graus de confiança)” ao introduzir o princípio da condicionalidade de forma central (Cunha; Araújo, 2018, p. 28). Na lógica bayesiana, não se pretende medir a relação de causalidade a partir do número de evidências, mas avaliar a intensidade de uma evidência confirmar ou não uma teoria, evidência que pode ter mais peso que outra e se apresentar apta, ainda que isolada, à realização da inferência caso seja substantiva.

Embora afirmem que o método do rastreamento de processos não se limita a nenhuma das três lógicas de inferência apresentadas, as autoras apontam que a lógica bayesiana vem sendo associada com maior intensidade ao método e, por isso, passam a dar maior enfoque a ela, o que também acompanharei a seguir.

A lógica inferencial de Bayes parte de uma pergunta central: como aumentar a confiança em uma teoria diante de novas evidências? Parte-se, então, da existência de uma relação de “suporte entre uma proposição evidencial, ou conjunto de evidências, e uma hipótese medida probabilisticamente, ou seja, graus de confirmação interpretados como probabilidades”, fornecendo “uma metodologia a partir da qual relações de confirmação, desconfirmação e neutralidade evidencial são estabelecidas, ao afirmar que uma proposição evidencial *e* oferece suporte, embora não conclusivo, a favor de uma certa hipótese *h*” (Neiva, 2016, p. 58).

Cunha e Araújo (2018, pp. 28-29) respondem à pergunta central afirmando que “as evidências, portanto, aumentam a probabilidade de que a teoria esteja correta e, com isso, aumenta-se a confiança na própria teoria” e diferenciam a inferência bayesiana da probabilidade condicional apontando que “a inferência bayesiana busca conhecer o grau de crença na proposição (A) condicionalmente às evidências (B), ou seja, a probabilidade de A ser verdadeira está sob a condição de ocorrer o evento B” (Cunha; Araújo, 2018, p. 30) e, sobre sua utilização em pesquisas sociais, que:

Quando utilizada para se testar uma teoria ou hipótese em pesquisas sociais, tem-se que A corresponde a uma “probabilidade anterior”, que expressa a confiança inicial numa teoria, mesmo antes de se coletarem evidências que venham a fortalecer a teoria (probabilidade posterior ou B). A coleta de evidências no caso pode aumentar ou não a confiança na validade da teoria, o que não significa que a teoria está correta, pois se podem encontrar as mesmas evidências se a explicação for falsa. Portanto, a lógica bayesiana admite que se possa confirmar ou não a confiança na validade de uma teoria, ainda que nenhuma evidência a confirme com 100% de certeza (Cunha; Araújo, 2018, p. 31).

As críticas tecidas em relação à lógica bayesiana em pesquisas sociais buscam atacar o grau de subjetividade das escolhas do pesquisador, que pode afetar diretamente as avaliações de confiança e probabilidade. No entanto, embora as outras lógicas apresentadas (frequentista e comparativa) também envolvam, em algum ponto, maior ou menor grau de subjetividade nas escolhas, a fim de eliminar (ou amenizar) tais críticas é necessário que o pesquisador estruture sua pesquisa em estudos anteriores e seja transparente e explícito em relações às suas escolhas (Cunha; Araújo, 2018, p. 32).

Apresentada a lógica de inferência associada ao método de rastreamento de processo, passo então à definição do método, compreendido como um método de análise apto à avaliação de processos causais.

No livro “*Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*” (2005), Andrew Bennett e Alexander L. George definem *process tracing* como um método que “tenta identificar o processo causal interativo — a cadeia causal e o mecanismo causal — entre uma

variável independente (ou variáveis) e o resultado da variável dependente”<sup>13</sup> (Bennet e George, 2005, p. 206, tradução própria), e afirmam que se trata de um método que “complementa outros métodos de pesquisa [...] porque pode contribuir para o desenvolvimento e a testagem de teorias de uma forma que a análise estatística não consegue (ou possui grande dificuldade)<sup>14</sup>” (Bennet e George, 2005, p. 207, tradução própria) e que “fornece um termo intermediário comum para historiadores interessados em explicações históricas e cientistas sociais e políticos que são sensíveis às complexidades dos eventos históricos”<sup>15</sup> (Bennet e George, 2005, p. 223, tradução própria).

Em capítulo destinado à discussão sobre mecanismos causais, o rastreamento de processos e explicação histórica, os autores diferenciam o processo de generalização comum dos métodos quantitativos e afirmam que “uma explicação histórica depende de regras que expliquem cada passo em direção a um resultado histórico, mas essas regras devem ser utilizadas em cada passo do caminho que leva ao resultado”<sup>16</sup> (Bennet e George, 2005, p. 147, tradução própria) e que a abordagem “busca colocar casos como instâncias de uma classe de eventos, ao mesmo tempo que fornece explicações históricas detalhadas de cada caso”<sup>17</sup> (Bennet e George, 2005, p. 148, tradução própria), o que vai ao encontro do que apresentado no tópico anterior, em especial a discussão sobre o desenho qualitativo de pesquisa e a necessidade de seleção de acontecimentos.

Outros autores buscaram definir o método do rastreamento de processos, como Checkel, que o apresenta como uma “forma de rastrear a operação dos mecanismos causais em ação em uma determinada situação” na qual “mapeia-se cuidadosamente o processo, explorando até que ponto ele coincide com expectativas anteriores sobre o funcionamento de um mecanismo”<sup>18</sup> (2005, p. 6, tradução própria) e Waldner, que o define como “um projeto de pesquisa longitudinal cujos dados consistem em uma sequência de eventos (atos individuais ou

---

<sup>13</sup> The process-tracing method attempts to identify the intervening causal process — the causal chain and causal mechanism — between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable (Bennet; George, 2005, p. 206).

<sup>14</sup> Process-tracing complements other research methods. While process-tracing can contribute to theory development and theory testing in ways that statistical analysis cannot (or can only with great difficulty) (Bennet; George, 2005, p. 207).

<sup>15</sup> Process-tracing provides a common middle ground for historians interested in historical explanation and political scientists and other social scientists who are sensitive to the complexities of historical events (Bennet; George, 2005, p. 223)

<sup>16</sup> The historical explanation relies on laws to explain each step toward a historical outcome, but the laws are used in piecemeal fashion at each step of the path leading to the outcome (Bennet; George, 2005, p. 147).

<sup>17</sup> [...] is an attempt to make use of both generalizing and particularizing explanations, placing cases as instances of a class of events while also giving detailed historical explanations of each case (Bennet; George, 2005, p. 148).

<sup>18</sup> The application of process tracing usually means to trace the operation of the causal mechanism(s) at work in a given situation. One carefully maps the process, exploring the extent to which it coincides with prior, theoretically derived expectations about the workings of the mechanism (Checkel, 2005, p. 6).

coletivos ou mudanças de um estado) representadas por observações não padronizadas extraídas de uma única unidade de análise, de modo a estabelecer inferência causal com base na interconexão de eventos, e não na covariação” (2012, p. 68, tradução própria)<sup>19</sup>. Embora apresentem diferentes definições, é possível observar que elas trazem de alguma forma a noção de que será necessário ao pesquisador a identificação (ou mapeamento) de uma sequência de eventos (ou acontecimentos, como delimitarei no tópico anterior), de modo a investigar uma possível conexão entre eles e/ou entender melhor o funcionamento de um mecanismo ou instituição.

Retomando ao conceito de Bennet e George, em relação aos subconceitos apresentados para o mecanismo causal, os autores entendem que a identificação de mecanismos causais por meio do rastreamento do processo gera uma base metodológica sólida para a posterior realização de inferências causais, uma vez que:

Parte-se da constatação da existência de um processo que produziu determinados resultados, e de que esse, por sua vez, sofre a influência de mecanismos específicos que se conectam numa cadeia, responsáveis pela causalidade do fenômeno. Em outros termos, o método visa identificar os mecanismos causais cujas forças atuam na formação e/ou permanência de um fenômeno, bem como a conexão entre eles para a constituição de uma cadeia causal que gera os resultados observáveis (Cunha e Araújo, 2018, p. 43).

Apesar da variedade de definições relacionadas ao termo mecanismo causal e da diferenciação a partir de diferentes campos de conhecimento, Cunha e Araújo afirmam que, ao contrário das variáveis — atributos observáveis de unidades de análise —, os mecanismos “são conceitos relacionais, que descrevem as relações ou as ações entre unidades de análise, evidenciando coisas que acontecem, ou seja, como os atores se relacionam, como indivíduos interpretam suas experiências passadas, como instituições mudam [...]” e são “formados por partes que interagem entre si e cada uma delas é composta por entidades (n) engajadas em atividades (→) que, por sua vez, transmitem força causal de uma parte a outra. Essa cadeia causal liga a causa (X) por meio do mecanismo à produção do efeito ou resultado (Y) (2018, p. 44)”.

Seja a partir de uma ou outra definição apresentada para o método do rastreamento de processos ou, ainda, a partir da definição apresentada para mecanismo causal, é possível verificar a pertinência da escolha do método para a presente pesquisa, cuja finalidade é desvelar

---

<sup>19</sup> I define process tracing as a mode of causal inference based on concatenation, not covariation. Process tracing uses a longitudinal research design whose data consist of a sequence of events (individual and collective acts or changes of a state) represented by nonstandardized observations drawn from a single unit of analysis (Waldner, 2012, p. 68).

a trajetória da estruturação e das transformações de uma única instituição (OAB) ao longo de um período temporal linear delimitado, por meio da seleção de amostras de acontecimento em duas arenas (aspecto espacial) nas quais houve a criação ou modificação de alguma de suas características institucionais de forma encadeada e sequencial, em um universo de análise segmentado cujos enredos foram recortados para fins de descrição empírica diante da impossibilidade de observação completa causal dos fatores que levaram às alterações.

Retomando o que apresentei até o momento sobre a construção teórico-metodológica, primeiramente destaquei a relevância do ato de identificação dos acontecimentos, sejam eles fatos raros ou ordinários, desde que julgados como estratégicos pelo pesquisador, bem como ressaltei que o ato de seleção restringe o universo anterior e que o recorte do objeto se dá desde o início e a partir do referencial teórico-metodológico proposto, estritamente com o objetivo de responder ao problema investigado.

No presente tópico, com a promessa de que o método de rastreamento de processos (*process tracing*) mostraria vantagens para a realização do procedimento de identificação e seleção de acontecimentos, apresentei sua definição, a lógica de inferência aplicada a ele e o elemento do mecanismo causal, apontando em que medida entendo que ele se mostra pertinente para o desenvolvimento da tese.

Agora, com o intuito de finalizar o presente capítulo e considerando que se trata de uma construção teórico-metodológica articulada, passarei a abordar outro componente, com maior carga teórica (mas não limitada ao campo da teoria), que trará suporte e se entrelaçará ao método apresentado para, assim, percorrer o caminho que responderá ao problema de pesquisa e identificará como ocorreu a trajetória institucional da OAB pós-Constituição de 1988 do ponto de vista judicial, estrutural interno e político: o institucionalismo histórico.

### **1.3 Institucionalismo histórico como suporte teórico**

No tópico anterior, ao apresentar a definição e alguns contornos do método do rastreamento de processos e dos mecanismos causais, em especial a plasticidade de tal método e a possibilidade de combinação dele com outros métodos para a realização de pesquisas qualitativas, demonstrei como sua escolha se alinha à finalidade de desvelar a trajetória de transformação institucional da OAB ao longo de um período temporal, por meio da seleção de amostras de acontecimento em arenas específicas.

Agora, considerando que o desenho de pesquisa proposto deve ser apto à realização de inferências sobre os processos histórico-temporais da OAB, passo a apresentar a segunda parte

da construção, que se adapta tanto no método do rastreamento de processos, como também justifica o processo de seleção dos acontecimentos de forma qualitativa.

Para tanto, utilizarei de forma majoritária o referencial do institucionalismo histórico, uma das vertentes dos chamados neoinstitucionalismos, cuja vinculação busca garantir qualidade quanto à confiabilidade e à validade da pesquisa ao trazer o suporte necessário às escolhas que realizarei, em especial dos acontecimentos (processos), mantendo o suporte das demais vertentes como ferramentas a serem utilizadas quando necessário, em conjunto com outras técnicas.

A abordagem institucional, representada pela busca por um maior entendimento das instituições, mostra-se interessante quando considerada a influência delas na vida política e social e vem sendo aplicada ao direito como importante ferramenta de leitura e avaliação dos fenômenos jurídicos<sup>20</sup>.

Já a escola do institucionalismo histórico, de maneira mais precisa, possibilita uma maior compreensão das transformações institucionais da OAB ao longo do tempo e a partir de seus atos, devidamente selecionados e encadeados, cuja organização em um *corpus* empírico metodologicamente estruturado via rastreamento de processos permitirá a realização de inferências no campo qualitativo.

A abordagem permite, também, compreender o papel social da OAB e sua atuação como componente permanente da história e da política, com desenvolvimento conjunto de trajetórias (*path dependency*). Sobre o termo, Thelen aponta que:

Ikenberry captura a essência de uma abordagem institucional histórica para a dependência de trajetória em sua caracterização do desenvolvimento político como aquela que envolve “conjeturas críticas e caminhos de desenvolvimento” (1994:16). Como a própria frase diz, essa abordagem inclui duas alegações relacionadas, mas analiticamente distintas. A primeira envolve argumentos sobre momentos cruciais de fundação da formação institucional que encaminham os países por caminhos de desenvolvimento amplamente diferentes; a segunda sugere que as instituições continuam a evoluir em resposta às mudanças nas condições ambientais e às manobras políticas em

---

<sup>20</sup> Sobre o neoinstitucionalismo no direito, ver Klafke (2023), que explora as contribuições das diversas vertentes institucionais para pesquisa jurídica no artigo “Neoinstitucionalismo no direito: entre a pesquisa acadêmica e a dogmática jurídica” e conclui pela possibilidade de se qualificar a atuação dos profissionais com os aportes dos neoinstitucionalismos, enquanto se qualifica os estudos sobre instituições jurídicas pela consideração das interpretações dos praticantes. No artigo, Klafke apresenta diversas pesquisas jurídicas que se utilizaram da abordagem institucionalista, dentre elas a Abreu *et al* (2021), que avaliou a atuação do STF na Primeira República a partir da *path dependency*, e a de Del Río (2015), que avaliou a o STF na Era Vargas (1930-1945). Para além dos trabalhos apresentados pelo autor, ver também Toledo (2019), que aplicou o neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas para avaliar a trajetória da política de carreira docente no Brasil.

andamento, mas de maneiras que são limitadas por trajetórias passadas (*et al*, 1992, p. 387, tradução própria)<sup>21</sup>.

A abordagem permite compreender, ainda, diante dessa aproximação/dependência, como alguns eventos históricos espalhados ao longo do tempo ou o comportamento humano (ação política) podem influenciar no funcionamento, na relevância, na continuidade da postura ou em um ponto de ruptura institucional.

Autores como North (1990), Pierson (1993) e Ikenberry (1994) apresentam pesquisas sobre a escola do institucionalismo histórico e apontam que as instituições se permitem transformar mantendo-se dinâmicas a partir do que chamam de *feedback effect*, que consiste em padrões da *path dependency* caracterizados por *feedbacks* institucionais positivos autorreforçados, e trazem um conjunto de mecanismos que funciona como uma verdadeira estrutura de incentivo ou efeitos de coordenação delas. Isso significa que, uma vez que um conjunto de instituições está em vigor, os atores adaptam suas estratégias de maneira que reflitam, mas também reforcem, a lógica do sistema (Thelen *et al*, 1992, p. 393) ou daquilo que as fez como são ou ter os poderes que têm. As decisões do passado influenciam diretamente os eventos futuros.

A escolha do institucionalismo histórico como vertente prevalecente sobre as demais para a abordagem proposta, e não a escola do institucionalismo da escolha racional, se justifica porque, embora ambas pretendam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, ao contrário de uma abordagem puramente racional, a abordagem histórica não reclama para si nenhum tipo de hegemonia do contexto dos institucionalismos. Ela percebe os comportamentos não como totalmente estratégicos e otimizadores, mas a partir do reconhecimento dos agentes como aqueles que respondem às interpretações que fazem do mundo, ou da comunidade política, “o que faz com que as instituições ganhem uma dimensão moral e cognitiva na medida em que se constituem como símbolos que orientam a interpretação e a escolha da ação a qual não será unicamente relacionada a fins como também à identidade e às preferências” (Ribeiro, 2012, p. 93).

Além disso, há uma linha frequentemente traçada entre os institucionalismos apontados que os aloca: de um lado o institucionalismo da escolha racional com os trabalhos

---

<sup>21</sup> “Ikenberry captures the essence of a historical institutional approach to path dependency in his characterization of political development as involving “critical junctures and developmental pathways” (1994:16). As the phrase implies, this approach includes two related but analytically distinct claims. The first involves arguments about crucial founding moments of institutional formation that send countries along broadly different developmental paths; the second suggests that institutions continue to evolve in response to changing environmental conditions and ongoing political maneuvering but in ways that are constrained by past trajectories” (Thelen *et al*, 1992, p. 387).

majoritariamente teóricos, de outro o institucionalismo histórico com trabalhos majoritariamente empíricos (Thelen *et al*, 1992, p. 372).

Embora não haja, de fato, uma dicotomia entre os campos e os institucionalismos, já que uma boa análise demanda a harmonização dos campos teórico e empírico, considerando os métodos propostos, o problema e a origem da hipótese (empíricos), optei pela prevalência da corrente histórica para a realização do desenvolvimento da presente pesquisa por entender ser a melhor forma de abordar o objeto<sup>22</sup>.

Realizada essa breve contextualização sobre algumas de minhas escolhas dentro do campo dos institucionalismos, passo, então, a apresentar e discutir os conceitos e as construções teóricas relacionadas ao institucionalismo histórico que devem ser costurados ao método do rastreamento de processos para a elaboração da metodologia proposta.

Para realizar esse movimento, apresentarei o institucionalismo histórico a partir de uma lente teórica, posicionando-o dentro (e em relação a) do neoinstitucionalismo com destaque de seus pontos fortes que justificaram a escolha e apresentarei a dependência da trajetória como uma ferramenta de análise dos processos temporais, aproximando-a do método de rastreamento de processos.

Iniciando com a apresentação do novo institucionalismo (ou neoinstitucionalismo), a abordagem emergiu no âmbito da academia norte-americana de ciência sociais nos anos 1980 até meados dos anos 1990 como alternativa tanto às perspectivas voluntaristas (ou comportamentalistas ou, ainda, behavioristas)<sup>23</sup> quanto às perspectivas estruturalistas, dividindo-se em três escolas de pensamento: o institucionalismo sociológico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico (Hall; Taylor, 2003, p. 193).

No texto originalmente publicado com o título “*Political Science and the Three New Institutionalisms*”, Peter Hall e Rosemary Taylor apresentam a gênese das três escolas no neoinstitucionalismo, comparando suas forças e fraquezas teóricas especialmente diante de duas questões fundamentais que entendem devem nortear toda análise institucional “(1) como

---

<sup>22</sup> Por outro lado, para a realização do recorte da pesquisa a lente do institucionalismo sociológico se mostrou mais acertada, como destaquei na introdução.

<sup>23</sup> As principais críticas ao comportamentalismo se pautavam na negação do movimento de que a Ciência Política poderia ser uma ciência capaz de estabelecer leis como as ciências naturais; no entendimento de que o comportamento era apenas uma das dimensões do fenômeno político; na impossibilidade da qualificação de todos os dados relevantes à análise política; na discrepância entre as pretensões teóricas dos comportamentalistas e os resultados de suas pesquisas; na necessidade de adoção de algum tipo de pesquisa aplicada e de comprometimento moral do pesquisador com a pesquisa realizada, o que relaxaria a premissa de neutralidade radical dos comportamentalistas; na necessidade de redução dos enfoques multidisciplinares; e no excesso de rigor metodológico e teórico (Peres, 2008, p. 61).

construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam” (2003, p. 194).

Em razão da abrangência do texto dos autores e do fato de realizarem uma apresentação comparativa das três vertentes, tomarei ele como guia para a apresentação dos neoinstitucionalismos.

O institucionalismo sociológico surgiu a partir da teoria das organizações, movimento do fim dos anos 1970, pelo qual “sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura” (Hall; Taylor, 2003, p. 207).

Os neoinstitucionalistas sociológicos passaram a reagir ao entendimento de que a forma organizacional das estruturas era praticamente a mesma por conta da racionalidade ou da eficácia para o cumprimento de suas tarefas, sustentando que a adoção de muitas das práticas das organizações não decorria de sua maior racionalidade ou melhor eficácia, mas tratavam de práticas culturais que foram incorporadas às organizações e eram transmitidas tal qual mitos e cerimônias.

Essa abordagem culturalista diferencia-se das demais formas neoinstitucionais em três principais pontos: primeiro porque os teóricos que a seguem tendem a definir as instituições de uma forma mais global, acrescentando às regras, procedimento e normas formais os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais, o que “rompe com a dicotomia conceitual que opõe ‘instituições’ e ‘cultura’, levando-as à interpenetração” e tende a “redefinir a ‘cultura’ como sinônimo de ‘instituições’” (Hall; Taylor, 2003, p. 209), depois porque possuem um modo particular de encarar as relações entre as instituições e a ação individual, migrando de uma dimensão normativa para uma dimensão cognitiva, que se concentra não mais em associar as instituições a papéis aos quais se vinculam normas prescritivas, mas no (Hall; Taylor, 2003, p. 210):

[...] modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores. As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Neste ponto pode-se constatar a influência do construtivismo social sobre o neoinstitucionalismo sociológico. Em numerosos casos, espera-se das instituições que ofereçam as condições mesmas da atribuição de significados na vida social. Segue-se que as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a

imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social.

Por fim, o terceiro aspecto que distingue o institucionalismo sociológico das demais variantes decorre da forma como os teóricos dessa vertente tratam o problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais, que não é pautada na possível eficácia com a qual ela serve às suas finalidades (como se verá no institucionalismo da escolha racional), mas no reforço que a mudança oferece à sua legitimidade social e à legitimidade de seus adeptos, considerando um ambiente cultural mais amplo (Hall; Taylor, 2003, p. 211).

O institucionalismo da escolha racional, de seu lado, desenvolveu-se de forma contemporânea ao institucionalismo histórico (último que será apresentado) no final dos anos 1970, mas inserido no contexto das pesquisas comportamentais sobre o Congresso dos Estados Unidos. O que se investigava era um paradoxo na formação de maiorias estáveis no Congresso a partir de um viés institucional, paradoxo que consistia no fato de que “Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano”, diante das múltiplas escalas de preferência dos legisladores e do caráter multidimensional das questões, que “deveriam gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente” (Hall; Taylor, 2003, p. 202). No entanto, as decisões possuíam bastante estabilidade.

De forma geral e apesar de algumas variações, para responder ao paradoxo, concluíram que “as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis” (Hall; Taylor, 2003, p. 203).

Trata-se de uma importação de recursos teóricos da Economia à Ciência Política, em especial de conceitos que valorizam o direito de propriedade, das rendas e dos custos de transação para explicar as instituições, partindo do fato de que “custos de transação sempre são positivos e direito de propriedade nunca são completos e perfeitos, de modo que instituições sempre importam” (Mueller, 2023, p. 5).

A partir dos anos 1990, o interesse desses teóricos passou a se ampliar para além das escolhas legislativas, alcançando outros fenômenos políticos como o comportamento de coalizões segundo os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos, cujas análises possuem traços de convergência que permitem sua classificação como inclusas na escola do institucionalismo da escolha racional.

O primeiro deles é o emprego de pressupostos comportamentais nas abordagens utilizadas, pois afirmam que “os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos [...] e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos”, o segundo reside em considerar a “vida política como uma série de dilemas de ação coletiva” (Hall; Taylor, 2003, p. 205), ou seja, que os indivíduos buscam maximizar suas preferências, assumindo o risco de produzir um resultado que não traga os mesmos ganhos para a sociedade, sobrepondo seu interesse individual ao social ou a outro interesse possível que maximizasse o social sobre o individual.

O terceiro traço característico reside na ênfase ao papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Os institucionalistas da escolha racional entendem que o comportamento de um ator está mais ligado a um cálculo estratégico que a forças históricas impessoais e que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas desse ator em relação ao provável comportamento dos demais atores. Eles entendem que:

as instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a seqüência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivarão a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque “calculador” clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual (Hall; Taylor, 2003, p. 206).

O quarto e último traço diz respeito ao entendimento deles quanto à origem das instituições, que também assume um viés econômico. Partindo de uma classificação estilizada das funções desempenhadas por uma instituição, os autores explicam a existência dela referindo-se ao valor assumido por essas funções sob o ângulo daqueles por ela influenciados. A instituição seria, assim, a forma que os atores criaram de realizar seu valor em cooperação, de forma voluntária. Assim, “a forma de organização da empresa se explica por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção de influência” (Hall; Taylor, 2003, p. 206), ou seja, o foco da análise deve recair sobre as funções desempenhadas pela instituição de modo a verificar se elas foram definidas corretamente ou não.

Assim, os institucionalistas da escolha racional entendem que (Ribeiro, 2012, p. 95):

as instituições são compreendidas a partir de duas interpretações. Inicialmente, as instituições são apreendidas como regras ou estruturas de um jogo: definem os atores que participam do jogo, suas possibilidades de ação estratégica, as informações necessárias para a tomada de decisão desses atores bem como o resultado das escolhas individuais dos atores, ou seja, a escolha social. Esta estrutura, como um manual de regras de um jogo, ganha dinamismo quando os atores interagem entre si, levando-se em contas suas preferências individuais as quais são exógenas, vale dizer, os modelos de

escolha racional não buscam explicar a ordenação de preferências dos atores segundo a pauta de votação.

Por fim, o institucionalismo histórico emerge também nos anos 1970 e começo dos anos 1980 contra (e, ao mesmo tempo, a partir de) os métodos da análise da vida política em termos de grupos e do estruturo-funcionalismo.

No caso da análise de grupos, partiu-se da “idéia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política” mas, de modo a possibilitar a discussão de situações políticas nacionais e da distribuição desigual do poder e dos recursos, incluíram a avaliação “do modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros”. Em relação ao método do estruturo-funcionalismo, foram influenciados pela concepção deles de que a comunidade política consiste em um sistema global composto de partes que interagem, mas, ao contrário do pensamento dominante da corrente, consideravam a organização institucional da comunidade política como “principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos”, ou seja, privilegiavam o “estruturalismo” sobre o “funcionalismo” (Hall; Taylor, 2003, pp. 194-195).

Sanders (2008) afirma que um projeto científico pautado no institucionalismo histórico se preocupa em trazer luz à construção, manutenção e alteração das instituições, a partir do entendimento de que os atores políticos possuem metas e objetivos mais amplos que a escolha puramente racional e da eleição, como objeto de estudo, de um coletivo de agentes em contínua interação no âmbito institucional ou não (relações internas ou externas à instituição analisada).

Os adeptos do institucionalismo histórico definem “instituição” de modo global, como os “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”, associando as instituições às “organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais” (Hall; Taylor, 2003, p. 196), ou seja, “as relações indivíduos-instituições são apreendidas na abordagem histórica a partir de uma perspectiva cultural” (Ribeiro, 2012, p. 93). Além disso, algumas características são próprias dessa escola e, por isso, serão a seguir apresentadas.

A primeira delas diz respeito à generalidade utilizada para a conceituação da relação entre as instituições e o comportamento individual. Ao contrário dos institucionalistas sociológicos, que buscam responder como os atores se comportam, o que fazem as instituições e por que as instituições se mantêm a partir de uma perspectiva eminentemente cultural, limitada pela visão de mundo própria do indivíduo. Ao contrário dos institucionalistas da

escolha racional, que buscam responder às mesmas três perguntas centrais a partir de uma perspectiva eminentemente calculadora, com ênfase no comportamento humano de forma estratégica, os institucionalistas históricos se valem de ambas as perspectivas anteriores para avaliar a relação entre as instituições e o comportamento individual.

Se, por um lado, a indefinição de uma ou outra perspectiva pode obscurecer o objeto de análise caso não seja corretamente estruturado o desenho de pesquisa, por outro essa característica permite ao pesquisador transitar entre as perspectivas para melhor amoldar a lente de análise às necessidades do caso e aos olhos do pesquisador, que pode navegar entre ambas as perspectivas para maior intensidade e qualidade de análise.

Explico a partir da resposta a uma das três perguntas centrais que destaquei: por que as instituições se mantêm? Seguindo a perspectiva calculadora dos institucionalistas da escolha racional, uma instituição representa modelos de comportamento e os atores, após uma avaliação estratégica, aderem a ela e aos seus modelos de forma a maximizar seus ganhos, ou seja, porque perderá mais caso assim não o faça. Quanto mais o ator ganhar, quanto mais o custo de transação for reduzido e ela tornar possíveis os ganhos decorrentes das trocas, mais ela será estável e se propagará no tempo. Por outro lado, seguindo a perspectiva cultural, a força e manutenção de uma instituição se dá em razão de sua convencionalidade enquanto construção coletiva e, quanto mais arraigadas as práticas nessas construções, passa a ser inviabilizada a transformação repentina da instituição pela ação individual.

A perspectiva histórica permite a atuação do pesquisador não apenas na intersecção, mas entrelaçando as perspectivas calculadora e cultural, de modo a testar e a avaliar, por exemplo, se o processo de manutenção/alteração institucional em um caso, ou ambiente, ou momento, enfim, está atrelado à estrutura institucional e à simetria de tal estrutura a uma construção cultural ou, dentro da mesma pesquisa ou abordagem, se há uma relação causal com o aspecto funcional e o comportamento daqueles que a integram.

Retomando as características, a segunda característica do institucionalismo histórico decorre do fato de se destacarem as assimetrias de poder em relação ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Conforme apontam Hall e Taylor (2003, p. 200):

ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores.

Ribeiro afirma que “a ausência de equilíbrio otimizador não implica a dissolução institucional [e que] na matriz histórica verifica-se, portanto, a possibilidade de distribuições assimétricas de acessos aos recursos institucionais necessários aos processos decisórios” (2012, p. 93).

Entendo que a assunção e o destaque da assimetria de poder em relação ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições se mostra essencial para uma avaliação de trajetória que pretende se pautar na realidade e no mundo do ser, não do dever ser, em especial para a análise da instituição que avalio na presente tese. Exemplifico a afirmação a partir de um momento de clara assimetria em que, em razão dela, a OAB buscou formas de acessar e influenciar o processo de decisão que não é naturalmente acessível.

Esse momento é o período em que se desenvolveram os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), nos anos de 1987-1988, instalada para a criação da nova constituição após o período de ditadura militar. Conforme descrevi no primeiro movimento da minha dissertação, utilizando o referencial do institucionalismo histórico, a OAB teve participação ativa no movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil, o “Diretas Já!”, nos anos que antecederam a ANC, e a ampla participação da OAB na luta pela restauração do Estado Democrático de Direito, seja pela oposição ao regime, pelas manifestações em prol de uma nova Constituinte ou, ainda, pela aderência às manifestações populares<sup>24</sup>, garantiu à instituição uma posição privilegiada no processo de redemocratização (1984-1988) e permitiu a ela influenciar nas discussões da ANC com interesses diversos.

A participação da OAB nesse processo não se deu de forma direta, uma vez que a OAB não possuía poder de apresentação de emendas ou poder decisório na votação como os deputados e senadores constituintes. No entanto, apesar da assimetria de poder, naquela ocasião pude concluir que a atividade realizada pela OAB nos anos que antecederam a ANC permitiu a ela acessar a arena de decisão, seja a partir da apresentação de emendas e sugestões via constituintes próximos à instituição ou a partir da participação de seu representante nas audiências públicas realizadas no âmbito das Subcomissões e Comissões temáticas.

Investiguei e descrevi como se deu essa participação no primeiro movimento da pesquisa (Pellegrino, 2021) e, posteriormente, os resultados foram publicados na Revista de Estudos Institucionais (REI), em artigo sob o título “A participação da OAB na Assembleia

---

<sup>24</sup> A aderência da OAB às manifestações populares não terminou com a instalação da ANC. Na obra “Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares”, que descreve a luta de movimentos sociais e demais instituições para a proposição de emendas populares e para garantirem a intervenção popular na confecção da Constituição Federal, os autores, por diversos momentos, demonstram que a OAB seguia participando de fóruns, encontros e assembleias desses movimentos para a discussão, elaboração e organização de possíveis novas emendas (Michelis, 1989).

Constituinte de 1987-1988 e a dinâmica de seus interesses” (Pellegrino; Lima, 2023), e a assunção da assimetria de poder em relação ao funcionamento e ao desenvolvimento da instituição foi essencial para a investigação dos caminhos alternativos possíveis de acesso àquela arena de discussão, bem como para a avaliação dos ganhos institucionais e das perdas quando a pauta esbarrava com os interesses de outras instituições de força maior, como o Poder Judiciário.

Retornando às características das pesquisas que se utilizam do institucionalismo histórico, a terceira característica é a tentativa de combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas, a partir da avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias. Os teóricos do institucionalismo histórico situam as instituições “numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos sócio-econômicos e a difusão de ideias [...] apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escolha racional” (Hall; Taylor, 2003, p. 201).

No mundo real, principalmente diante da complexidade das relações e interações, dificilmente haverá uma única causa para um evento, daí, inclusive, a dificuldade e os cuidados necessários para a realização de inferências causais na pesquisa qualitativa, como já aponte.

É nesse ponto que a lógica da probabilidade subjetiva — que atua não com forma frequentista, mas a partir de um padrão de coerência para produzir inferências baseado no grau de confiança que se pode ter quanto a uma proposição —, inerente ao método de rastreamento de processos, se amolda ao institucionalismo histórico e, em conjunto, se justificam como ferramenta apta à avaliação de trajetória institucional. A lógica da probabilidade subjetiva respeita a terceira característica do institucionalismo histórico que reconhece a complexidade e a multiplicidade das causas e possibilita a avaliação da intensidade de uma evidência confirmar ou não uma teoria, evidência que pode ter mais peso que outra e se apresentar apta, ainda que isolada e que existam outras, à realização da inferência.

A quarta e última característica diz respeito à formação da concepção do desenvolvimento institucional, que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas.

Hall e Taylor afirmam que:

Os adeptos do institucionalismo histórico também vinculam-se estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico. Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas

propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. Como seria de esperar-se, as mais importantes dessas propriedades são consideradas como de natureza institucional. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos” (2003, p. 200).

No início do presente tópico, introduzi o conceito da dependência de trajetória (*path dependency*) em sua caracterização do desenvolvimento político a partir de duas alegações relacionadas, a primeira que envolve argumentos sobre momentos cruciais de fundação da formação institucional que encaminham os países por trajetos diferentes e a segunda que sugere que as instituições continuam a evoluir em resposta às mudanças contextuais, mas limitadas por trajetórias passadas.

No artigo intitulado “*Historical Institutionalism in Comparative Politics*”, Kathleen Thelen (1999) apresenta uma visão geral dos (até então) recentes desenvolvimentos no institucionalismo histórico, traçando um paralelo entre algumas das distinções entre as escolas histórica e da escolha racional do institucionalismo. A autora afirma que os institucionalistas da escolha racional dão ênfase nas instituições como mecanismos de coordenação que geram ou sustentam equilíbrios, ao passo que os adeptos do institucionalismo histórico migram a ênfase em como as instituições emergem e são incorporadas em processos temporais concretos ao avaliar a formação e as mudanças institucionais. Thelen propõe uma maneira de se investigar e avaliar as mudanças institucionais a partir de “conjunturas críticas” e de “*feedbacks* de políticas”, afirmando que a dependência da trajetória fornece uma alternativa à abordagem institucionalista da escolha racional pautada no equilíbrio e outras abordagens.

A autora afirma (1999, p. 384) que há, comumente, duas formas de se pensar sobre dependência da trajetória: uma a partir da literatura econômica e tecnológica (chamada de Modelo QWERTY — associado ao teclado QWERTY), outra fundada no trabalho dos institucionalistas sociológicos<sup>25</sup>, sendo a primeira forma mais invocada por pesquisadores, que afirmam que há uma espécie de *feedback* positivo que consiste no fato de que “a tecnologia, como a política, envolve alguns elementos de acaso (agência, escolha), mas uma vez que um caminho é tomado, ele pode ficar ‘bloqueado’, à medida que todos os atores relevantes ajustam suas estratégias para acomodar o padrão predominante” (Thelen, 1999, p. 385, tradução

---

<sup>25</sup> Two ways of thinking about path dependency — one from the literature on economics and technology, the other from the work of “new” institutional sociologists [...] (Thelen, 1999, p. 384).

própria)<sup>26</sup>, mas também bastante criticada em razão de se tratar de uma abordagem bastante contingente e determinista.

Contingente porque a escolha inicial — que Thelen chama de conjuntura crítica — é entendida nessa abordagem como significativamente aberta e capaz de sofrer a influência de pequenos eventos ou fortuitos, o que entende ser uma raridade na política, onde não há essa tábula rasa a cada momento. Determinista porque, uma vez realizada a escolha inicial, o argumento passa a ser mecânico e os caminhos cada vez mais estreitos, como se os perdedores desaparecessem, o que não ocorre no mundo da política.

A segunda forma que ela aponta, fundada no trabalho dos institucionalistas sociológicos, parte não dos indivíduos ou de empresas no mercado, mas de um olhar para a sociedade para afirmar que as instituições são resultados coletivos, não no sentido de serem o produto ou a soma de interesses individuais, mas sim de serem socialmente construídas, já que incorporam entendimentos culturais compartilhados (“cognições compartilhadas”, “quadros interpretativos”) da maneira como o mundo funciona (Thelen, 1999, p. 386, tradução própria)<sup>27</sup>.

Assim como a autora critica a primeira perspectiva, critica também a segunda, ao argumento de que esse tipo de abordagem costuma esconder os elementos estratégicos e políticos da ação para a avaliação de mudanças institucionais, que é tão relevante quanto os aspectos cognitivos (roteiro) da estabilidade e da mudança institucional.

Afirma Thelen, por fim, que:

Tanto a perspectiva econômico-tecnológica quanto a sociológico-institucional fornecem boas ferramentas para entender a continuidade, mas ao estipular e privilegiar mecanismos particulares de reprodução (efeitos de coordenação para a primeira, isomorfismo para a última), elas têm dificuldade em incorporar noções de conflito e poder, e não são particularmente úteis para falar sobre mudança. O dinamismo em ambos os modelos deve vir de algum choque exógeno ou, como Orren e Skowronek (1994) argumentam para modelos de equilíbrio em geral, essas perspectivas implicam fortemente que a mudança política não é passível do mesmo tipo de análise que usamos para entender a operação das próprias instituições (1999, p. 387, tradução própria)<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> [...] that technology, like politics, involves some elements of chance (agency, choice), but once a path is taken, then it can become “locked in,” as all the relevant actors adjust their strategies to accommodate the prevailing pattern (Thelen, 1999, p. 385).

<sup>27</sup> Institutions, in this view, are collective outcomes, but not in the sense of being the product or even the sum of individual interests. Rather, institutions are socially constructed in the sense that they embody shared cultural understandings (“shared cognitions,” “interpretive frames”) of the way the world works (Thelen, 1999, p. 386).

<sup>28</sup> Both the economic-technological and the sociological-institutional perspectives provide strong tools for understanding continuity, but by stipulating and privileging particular mechanisms of reproduction (coordination effects for the former, isomorphism for the latter) they have a hard time incorporating notions of conflict and power, and they are not particularly helpful in talking about change. Dynamism in both models has to come from some exogenous shock, or, as Orren & Skowronek (1994) argue for equilibrium models generally, these perspectives strongly imply that political change is not amenable to the same type of analysis we use to understand the operation of the institutions themselves (Thelen, 1999, p. 387).

É no encontro de ambas as críticas, de um lado a perspectiva econômico-tecnológica e, de outro, a perspectiva sociológico-institucional, que Thelen passa a desenvolver o conceito da dependência da trajetória a partir do institucionalismo histórico, que deve avaliar mudanças institucionais por conjunturas críticas necessariamente associadas a *feedbacks* da política, de modo a identificar (e especificar) os mecanismos de reprodução e *feedback* nos quais a instituição avaliada se apoia.

A autora cita Skocpol (1992, p. 59) para afirmar que o entendimento dessas questões exigirá um trabalho genuinamente histórico, que deve rastrear o desenrolar dos processos ao longo do tempo. Afirma, também (1999, p. 400, tradução própria<sup>29</sup>), que o elo entre a literatura sobre conjunturas críticas (sobre formação institucional) e a literatura sobre *feedback* (sobre reprodução institucional) é claro, pois saber como as instituições foram construídas fornece *insights* sobre como elas podem se desfazer (ou se modificar).

O conceito se aproxima da concepção cultural de avaliação das instituições, ao prever uma forte influência do contexto local (fator exógeno<sup>30</sup> à instituição) e de propriedades herdadas do passado (fator endógeno<sup>31</sup> à instituição), especialmente das mudanças anteriores, das práticas e da trajetória ao longo do tempo<sup>32</sup>, já que a perspectiva funcionalista (calculadora) não permite que se vá muito longe. No entanto, não se limita à perspectiva sociológica, pois esta também ignora parte relevante da decisão e da política nas mudanças institucionais.

Mais uma vez, uma das características do institucionalismo histórico mostra como a abordagem teórica se justifica como ferramenta majoritária de análise dos processos temporais, em especial quando entrelaçada ao método de rastreamento de processos, como utilizarei na presente tese para avaliar uma das trajetórias históricas da OAB. Da mesma forma, filio-me ao entendimento de Thelen sobre o conceito da *path dependency* e a necessidade de se trabalhar

---

<sup>29</sup> The link between the critical junctures literature (on institutional formation) and the feedback literature (on institutional reproduction) is thus clear: Knowing how institutions were constructed provides insights into how they might come apart (Thelen, 1999, p. 400).

<sup>30</sup> Considerando a dificuldade de se lidar com mecanismos causais de mudança apenas em processos endógenos e graduais, em contextos de estabilidade, os adeptos da corrente institucionalista histórica passaram a considerar, também, trajetórias históricas duráveis interrompidas por momentos específicos de agência e escolhas; mesclando fatores explicativos exógenos e endógenos (Santos; Sátyro, 2023, p. 7), o que ficou conhecido como a segunda geração do institucionalismo histórico.

<sup>31</sup> Debate que foi qualificado por Mahoney e Thelen (2010) quando cogitaram que as mudanças institucionais decorridas da relação entre a capacidade de agência e a estrutura se dão via processos de natureza lenta e gradual ao longo do tempo.

<sup>32</sup> Embora entenda que os institucionalistas históricos possuem similaridades aos da escolha racional e sociológicos, que têm predisposição a priorizarem a ordem e a estabilidade, Nascimento (2009, p. 110) destaca que é a ênfase dos adeptos à corrente histórica “sobre a variante tempo e sobre as seqüências [que] lhes oferece um potencial para explicar a mudança sem recorrer a elementos exógenos, como fatores externos ou mesmo a agência humana”.

em uma terceira via, uma vez que a perspectiva econômico-tecnológica (Modelo QWERTY) traz uma abordagem contingente e determinista que não se encaixa no cenário político de um país como o Brasil, de maior abertura, fluidez e dinamicidade das relações, ao passo que a perspectiva sociológica não dá conta de desvelar os elementos estratégicos e políticos da ação para a avaliação de mudanças institucionais. O mapeamento que proponho deve avaliar mudanças institucionais por conjunturas críticas associadas a *feedbacks* da política (aqui consideras ambas as arenas dos Capítulos 2 e 3), de modo a identificar os mecanismos de reprodução e *feedback* nos quais a OAB se apoia.

Partindo do conceito de Thelen para a dependência da trajetória, os adeptos ao institucionalismo histórico buscam identificar acontecimentos históricos no fluxo temporal, sejam períodos de continuidade ou situações críticas, jogando luz sobre eles para localizar possíveis bifurcações que levam à alteração do trajeto anterior.

Assim, “a explicação da persistência institucional ao longo do tempo mostra-se indutiva. Respostas políticas aos problemas do dia dependem de um processo histórico antecedente que condiciona o leque de reações possíveis, no âmbito do sistema político, ao elemento causal” (Ribeiro, 2012, p. 93), ou seja, para os adeptos dessa corrente, é a trajetória percorrida pela instituição, levando-se em consideração as interpretações, os conjuntos de normas, regras, protocolos e demais atos estruturantes da instituição, criados e modificados em contextos específicos, que determinarão as possíveis reações presentes e futuras.

É nesse ponto que se mostra essencial o conceito apresentado por Pires para acontecimento, definido por ele como um fato institucional (ou cultural) singular (também chamado de revelador significativo), que deverá ser iluminado a partir do rastreamento de processos. A localização desses fatos institucionais, inseridos em seus contextos, permitirá observar a instituição OAB em ação ou transformação, bem como a possível nova trajetória que encadeada até a próxima situação crítica ou de continuidade e a (também possível) nova trajetória dependente.

Por fim, elencadas as características principais adotadas pelos pesquisadores que se valem do institucionalismo histórico, devo apontar um último costume atrelado a esse tipo de pesquisa que entendo estar estritamente vinculado ao que desenvolverei na tese, que diz respeito à relevância dos arquivos históricos como ambiente de pesquisa e, conseqüentemente, à utilização da pesquisa majoritariamente documental.

Hall e Taylor (2003, p. 219) afirmam que “em geral, os teóricos dessa escola mergulham nos arquivos históricos na busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram” e que “Essa insistência neo-weberiana no

significado atribuído pelos atores históricos às suas próprias ações aumenta consideravelmente o realismo das análises produzidas por esses teóricos”. Os autores afirmam que essa é, possivelmente, a maior força da utilização desse tipo de abordagem e, embora apontem também que algumas fraquezas devem ser consideradas, em especial a menor dedicação dos resultados em teorias sistemáticas relativas aos processos de criação e mudança institucionais, entendo que em uma análise custo/benefício final a abordagem teórico-metodológica adotada tem saldo positivo para a tese, em especial diante de seu caráter majoritariamente empírico.

Apresentados os neoinstitucionalismos e destacados os pontos fortes que entendo justificarem a escolha do institucionalismo histórico como suporte teórico majoritário à presente tese, bem como apresentado o conceito da dependência da trajetória como uma ferramenta de análise dos processos temporais, aproximando-a do método de rastreamento de processos, uma questão pode surgir a partir da avaliação do conceito de Diermeier e Krehbiel sobre essa utilização: os autores não estão focados apenas em um conceito institucionalista de escolha racional quando afirmam buscar avaliar a influência das instituições sobre instituições secundárias ou sobre atores e suas escolhas? Entendo que não e justifico: a perspectiva histórica permite a atuação entrelaçando as perspectivas da escolha racional e sociológica.

Entendo, assim, que o posicionamento teórico da perspectiva histórica (em uma interseccionalidade e em um ponto de entrelaçamento) permite a utilização do institucionalismo como método<sup>33</sup> ainda que a construção inicial da teoria de Daniel Diermeier e Keith Krehbiel (2003) possa ter se estruturado no institucionalismo da escolha racional, de modo a identificar a utilidade de decisões passadas, as escolhas políticas, as escolhas estratégicas apropriadas, as limitações e o comportamento institucional ao longo do tempo, além de permitir considerar parte da perspectiva sociológica para reconhecer os roteiros cognitivos dos atores e as mudanças pelas quais eles passam, bem como as causas que influenciam e determinam esses roteiros.

Assim, apresentado o institucionalismo como método e justificada sua escolha para a composição da estrutura metodológica da tese, passo, então, a caminhar utilizando essas ferramentas pelo trajeto de modificação institucional da OAB desde 1988 nas duas arenas divididas nos próximos capítulos.

---

<sup>33</sup> No artigo intitulado “Institucionalismo e pesquisa quantitativa como metodologia de análise de decisões judiciais”, de Emerson Gabardo e Felipe Tadeu Ribeiro Morettini (2013, p. 171), os autores apontam a importância de se aprimorar uma análise estatística, eminentemente descritiva, com a avaliação do papel e da influência das instituições no comportamento dos agentes envolvidos no processo de decisão judicial e citam o trabalho de Diermeier e Krehbiel, afirmando que eles desenvolveram o conceito de “metodologia institucionalista” e que o conceito nasceu da preocupação com dois problemas sobre as propriedades analíticas das escolhas sociais: “os reais fatores que limitam os formadores de decisão e a noção de que, com a inclusão do fator judicial e empírico adaptados aos modelos formais da escolha racional, os novos modelos poderiam ser utilizados para uma compreensão mais profunda dos comportamentos dos agentes” (Gabardo; Morettini, 2013, p. 173).

## 2 A OAB NA ARENA DA REVISÃO JUDICIAL

Início a avaliação do trajeto de modificação institucional da OAB na arena da revisão judicial porque é a partir desse ambiente que proponho uma ampliação qualitativa da pesquisa que realizei anteriormente, e porque há uma maior clareza do banco de dados, seja porque já havia estruturado um robusto banco, que dependia apenas de atualizações em razão do tempo, seja por conta da facilidade de acesso às informações no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal e da organização dos dados, bem como porque a participação da OAB nessa arena se dá de forma direta e as discussões são documentadas nos autos dos processos, ao contrário do que ocorre na arena do Congresso Nacional.

Embora não se trate mais de uma pesquisa quantitativa, a integridade e a clareza do banco de dados permitem que o processo de rastreamento seja mais transparente e que se avalie a integralidade das ações antes da separação do *corpus* empírico da pesquisa.

Diante disso, antes de apontar quais são os casos que compõem o *corpus* empírico da pesquisa qualitativa, farei alguns apontamentos sobre a composição e a atualização do banco de dados no qual esses casos foram identificados.

### 2.1 Ampliação e atualização do banco de dados

Compõem o banco de dados as ações ajuizadas em controle de constitucionalidade abstrato propostas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ao longo dos mais de 33 anos desde a vigência Constituição de 1988 — até 01/07/2024 —, as ações em que ela atuou como interessada ou *amicus curiae*, as participações da OAB nas audiências públicas que ela atuou nos mesmos tipos de ação e no mesmo período, as ações que, embora não propostas pelo Conselho, diziam respeito ou impactaram diretamente a estrutura da instituição, e as ações em controle difuso com repercussão geral que tiveram participação ou impactaram diretamente a estrutura da instituição. Em todos esses casos, identifiquei as características das ações em que houve ajuizamento ou outro tipo de intervenção, como os tipos de normas atacadas, os Poderes dos quais as normas atacadas emanaram, em que âmbito elas foram emanadas (Federal ou Estadual), quando foram propostas, qual foi o resultado do julgamento de cada ação proposta, e em quais títulos da Constituição o pedido se embasou.

Outro meio possível de localização de casos, inclusive daqueles não ajuizados, seria a partir do acesso às atas de reunião de órgãos da estrutura interna da OAB, em especial as atas das reuniões da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da Ordem

dos Advogados do Brasil — responsável pela discussão de temas sensíveis de interesse da presente investigação —, as atas da Diretoria do CFOAB, que realizaram juízo de admissibilidade para aferição da relevância da defesa dos princípios e normas constitucionais para o ajuizamento de ações como as aqui investigadas (competência nos termos do art. 82 do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB, dispensada apenas nos termos do § 2º), ou, ainda, as atas do Conselho Pleno que aprovaram os ajuizamentos.

No entanto, não obtive acesso a tais documentos junto ao Conselho Federal da OAB e o motor de buscas do site do Conselho Federal<sup>34</sup> permite buscas apenas das atas do Conselho Pleno e retorna até o ano de 2001, o que não abrange todo o período investigado. Além disso, em consulta ao CFOAB, fui informado que as atas não registram de forma exaustiva as discussões havidas em cada ocasião, tampouco registram a fundamentação das escolhas (ajuizamento ou não ajuizamento de ação, participação ou não participação em audiência pública, entre outras), motivos pelos quais decidi que as vias mencionadas não integrariam o rol dos documentos investigados, limitando-me ao conteúdo retirado do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.

Retomando a discussão sobre a formação e atualização do banco de dados sobre o qual realizei o processo de rastreamento, quanto às ações propostas pela OAB na arena do controle abstrato de constitucionalidade, as informações presentes no banco de dados foram levantadas anteriormente nos dias 20/07/2020, 10/10/2020 e 25/10/2020 para a realização da pesquisa que desenvolvi no mestrado. Para a presente pesquisa, realizei nova pesquisa para conferência e atualização das ações propostas pela OAB nos dias 10/07/2022, 10/08/2022, 10/09/2022, 02/10/2022 e 01/07/2024, que geraram o Quadro 1, presente no Apêndice A, que contém todas as ações de controle de constitucionalidade abstrato (ADIs, ADPFs, ADCs e ADOs) ajuizadas pela OAB entre outubro de 1988 e 1º de julho de 2024. Nas oportunidades, levantei e tablei também as ações de controle de constitucionalidade abstrato (ADIs, ADPFs, ADCs e ADOs) nas quais a OAB apareceu como interessada e as que atuou como *amicus curiae*.

A averiguação se deu com base no universo de ações propostas e de atuação como terceiro interessado, não influenciando o processo de formação da base de dados, portanto, critérios como amostra (nesse caso, estatística), qualidade de amostra ou inferência. O levantamento foi realizado a partir do site do Supremo Tribunal Federal, mais precisamente do motor de pesquisas presente na aba "Processos" / "ADI, ADC, ADO e ADPF", acessado pelo link: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalinstituicao/pesquisaata>. Acesso em: 10 Mai. 2024.

Utilizei o banco de dados que possuía anteriormente<sup>35</sup>, mas conferi uma a uma as ações, de forma manual, em pesquisa junto ao site do STF com os termos de busca “*Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*” e “*OAB*” e, para tratamento dos resultados, separei as ações nas quais o CFOAB figurava como requerente no Apêndice A, listando as demais (interessada/*amicus curiae*) em apartado. Eliminei apenas aquelas que não possuíam a OAB em nenhum dos polos e que apareceram por falha do motor de buscas (2 no total), embora não conste na listagem do Apêndice.

Em um outro movimento de ampliação da base de dados, incluí pesquisa junto a outra área do sítio eletrônico do STF, com o intuito de localizar temas sobre a OAB firmados a partir do controle difuso de constitucionalidade, com repercussão geral, que pudessem ter de alguma forma modificado ou consolidado alguma característica institucional da OAB. Para tanto, acessei o link: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/pesquisarProcesso.asp> em 1º de julho de 2024 e, utilizando os termos de busca “*Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*” e “*OAB*”, localizei e tabulei os resultados.

Utilizei o reconhecimento da repercussão geral para recorte dos Recursos Extraordinários após o início da vigência da Emenda Constitucional n. 45/2004, porque, a partir da inclusão do instituto processual, foi reservado ao STF apenas o julgamento de temas trazidos que apresentem questões relevantes sob o aspecto econômico, político, social ou jurídico e que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Assim, como o não reconhecimento da repercussão geral impede a continuidade da discussão no STF, o caso não mais seria apto a figurar como uma potencial amostra de acontecimento para o desenvolvimento da tese, segundo os critérios que utilizei.

Para o período compreendido entre outubro de 1988 e janeiro 2005, ou seja, do início da vigência da Constituição Federal de 1988, marco inicial da série temporal que investigo, até a data de início da vigência da EC n. 45/04, quando não existia o instituto processual da repercussão geral, realizei pesquisa junto ao site do STF com os termos de busca “*Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*” e “*OAB*” para localizar possíveis casos para compor a base de dados.

Ao contrário da pesquisa que realizei anteriormente no mestrado (quando eliminei os resultados que a OAB aparecia como interessada ou havia atuado como *amicus curiae*), considerando que o instituto do *amicus curiae* é aplicado em situações que demandam a comprovação da pertinência da intervenção, inseri essas ações — tanto as que a OAB atuou em

---

<sup>35</sup> Os dados foram coletados no mesmo endereço eletrônico e sistema interno de busca do STF, por meio de um algoritmo em linguagem R, no dia 20/07/2020.

controle concentrado quanto as que atuou em controle difuso — no banco de dados antes de realizar o rastreamento na presente pesquisa, porque nelas é possível encontrar os fundamentos pelos quais a OAB entende que há pertinência de sua intervenção.

Por fim, os dados foram novamente refinados manualmente, processo a processo, para atualizar o resultado do julgamento das ações em que constava o status “*Aguardando julgamento*”, e foi alterado o *status* quando identificada a ocorrência do julgamento, incluindo-se a data do julgamento no devido campo.

Esse foi o processo de ampliação e atualização do banco de dados sobre o qual realizei o rastreamento dos processos de modificação institucional da OAB e a separação do *corpus* empírico da tese.

Em relação à forma de descrição do relatório da pesquisa, considerando que os arquivos nos quais pude acessar os julgados, diretamente da pasta digital do processo no sítio eletrônico do STF, não é paginado e, quando é, as páginas apresentam numeração por bloco (petições, decisões, relatórios etc.), que não seguem uma sequência única, utilizei as regras da ABNT previstas da NBR 10520:2023, deixando de apontar o número da página ou da localização na citação direta ou indireta. Assim, a título de exemplo, todas as citações que utilizei no tópico 2.4.1, que trata da ADI n. 3, encontram-se na pasta digital relativa ao processo, podendo ser localizadas a partir da indicação de seu autor mencionado, responsável pela confecção da petição, da manifestação, do voto ou da confecção do acórdão.

Antes de avaliar os casos, no entanto, apresentarei como a OAB se encontrava e o que ocorreu para posicioná-la dessa forma em outubro de 1988, ou seja, no início da série temporal avaliada.

## **2.2 Ponto de partida: a estrutura institucional da OAB e a atuação que justificou sua posição do texto da Constituição Federal de 1988**

Fundada em 1930, a partir do art. 17 do Decreto n. 19.408, de 18 de novembro, do então Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, Getúlio Vargas, que reorganizava a Corte de Apelação no Brasil e dava outras providências<sup>36</sup>, a OAB teve seu primeiro regulamento aprovado pelo Decreto n. 20.784, de 14 de dezembro de 1931, com execução prevista para 1º de maio de 1932. Posteriormente, em razão das dificuldades para

---

<sup>36</sup> Art. 17. Fica criada a Ordem dos Advogados Brasileiros, órgão de disciplina e seleção da classe dos advogados, que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, com a colaboração dos Institutos dos Estados, e aprovados pelo Governo.

implantar a Ordem em todo o território nacional, a execução do Regulamento foi adiada para 31 de março de 1933 pelo Decreto n. 22.266, de 28 de dezembro de 1932. Depois, o Decreto n. 22.478, de 20 de fevereiro de 1933, aprovou e mandou consolidar, com as modificações posteriores introduzidas pelos Decretos n. 21.592, de 1º de julho de 1932 e n. 22.039, de 1º de novembro de 1932, os dispositivos regulamentares da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>37</sup>.

O Decreto n. 22.478 trazia, em seus artigos 1º e 2º, as afirmações de que a Ordem dos Advogados do Brasil era “o órgão de seleção, defesa e disciplina da classe dos advogados em toda a República” (art. 1º) e constituía “serviço público federal, ficando, por isso, seus bens e serviços e o exercício de seus cargos isentos de todo e qualquer imposto ou contribuição” (art. 2º).

O primeiro estatuto teve sua vigência até 27 de abril de 1963, quanto entrou em vigor a lei n. 4.215, que dispunha sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>38</sup>. O art. 1º do novo Estatuto previa que “Art. 1º A Ordem dos Advogados do Brasil, criada pelo art. 17 do Decreto n. 19.408, de 18 de novembro de 1930, com personalidade jurídica e forma federativa, é o órgão de seleção disciplinar e defesa da classe dos advogados em toda a República (artigo 139)” e seu parágrafo único que “Cabe à Ordem representar, em juízo e fora dele, os interesses gerais da classe dos advogados e os individuais, relacionados com o exercício da profissão”.

O conteúdo do antigo art. 2º foi deslocado no Estatuto de 1963 para o art. 139, que previa que “A Ordem dos Advogados do Brasil constitui serviço público federal, gozando os seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total (art. 31. inciso V, letra a da Constituição Federal), e tendo estes franquias postal e telegráfica”, acrescido do § 1º, com previsão de que “não se aplicam à Ordem as disposições legais referentes às autarquias ou entidades paraestatais”.

Além das alterações destacadas, a lei n. 4.215/63 trouxe uma série de outros contornos jurídicos estruturais à instituição, que até então o Decreto n. 22.478 não previa. O então novo Estatuto da Ordem foi apresentado como Projeto de Lei n. 1.751/1956, em 22 de agosto de 1956, e teve ampla discussão legislativa, passando mais de 6 anos em tramitação<sup>39</sup>.

Apesar das alterações realizadas entre o 1º e o 2º Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e da diferença de confecção de cada um deles, ambos destacavam a OAB como órgão

---

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.oab.org.br/historiaoab/inicio.htm>. Acesso em: 10 Ago. 2024.

<sup>38</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14215.htm#:~:text=LEI%20No%204.215%2C%20DE%2027%20DE%20ABRIL%20DE%201963.&text=Dispõe%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Ordem%20dos%20Advogados%20do%20Brasil..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14215.htm#:~:text=LEI%20No%204.215%2C%20DE%2027%20DE%20ABRIL%20DE%201963.&text=Dispõe%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Ordem%20dos%20Advogados%20do%20Brasil..) Acesso em: 10 Ago. 2024.

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=195766>. Acesso em 10 Ago. 2024.

de seleção, disciplina e defesa da classe dos advogados, não prevendo qualquer tipo de finalidade institucional diversa da corporativa (embora a OAB se posicionasse formalmente como defensora da ordem jurídica — Mattos, 2011, p. 241), como a defesa da democracia, da constituição, da ordem jurídica e dos demais direitos que, posteriormente, foram inseridos como finalidade da OAB no art. 44 da lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 (EAOAB).

Na realidade, o texto que foi inserido como uma das finalidades da OAB, em 1994, constava parcialmente na lei n. 4.215/63, mas de forma diversa e em duas previsões não ligadas à finalidade institucional da Ordem: como competência do Conselho Federal, no art. 18, I, que previa que “Art. 18. Compete ao Conselho Federal: I - defender a ordem jurídica e a Constituição da República, pugnar pela boa aplicação das leis e pela rápida administração da justiça e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas (art. 145)”, e no art. 87, I, como dever essencial do advogado e do provisionado, que previa que “Art. 87 - São deveres do advogado e do provisionado: I - defender a ordem jurídica e a Constituição da República, pugnar pela boa aplicação das leis e rápida administração da Justiça, e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas”. Discutirei com maior profundidade essa alteração no tópico 3.3, após apresentar o Projeto de Lei n. 2.838/92 (tópico 3.2), quando o foco será a lei n. 8.906/94.

É essa estrutura institucional normativa (da lei n. 4.215/63) que a OAB possuía quando, logo no início de 1964, iniciou-se a ditadura cívico-militar<sup>40</sup>. Retomarei alguns apontamentos sobre a postura da instituição nos anos da ditadura militar que destaquei na pesquisa que desenvolvi no mestrado (Pellegrino, 2021, pp. 22-27), especialmente sobre a posição institucional da OAB e o caminho que levou à sua alteração nesses anos. O posicionamento foi, basicamente, o seguinte: após o golpe militar de 1964 e durante parte do regime ditatorial, a posição da OAB em relação ao governo vigente teve um primeiro momento de apoio ostensivo, depois um momento de reprovação branda e, por fim, um momento final de reprovação pública (Curi, 2008, p. 49).

A alteração do posicionamento frente ao governo veio acompanhada justamente de um processo de modificação institucional interna da OAB, um processo de migração de uma “posição de natureza institucional” (Souza Filho, 2006) corporativa, focada na defesa das prerrogativas dos advogados que defendiam presos políticos (Lima; Vasconcelos, 2014, p. 130),

---

<sup>40</sup> “Até 1964, a OAB arrimou-se numa posição formalista de defesa da ordem jurídica — que teve um efeito conservador no cenário político do país. Mais tarde, nas trincheiras do combate que travou contra a ditadura, a entidade avançou em suas posições políticas. Num contexto em que os juristas-políticos eram aliados de um sindicalismo que unia a luta por reivindicações específicas à luta pela redemocratização, a entidade conciliou o formal com o substantivo na defesa da democracia” (Mattos, 2011, p. 241); (Vianna, 1986, pp. 129-130).

para uma posição de defesa dos direitos humanos, da ordem jurídica e do Estado Democrático de Direito, muito mais ampla e para além dos interesses classistas.

Esse movimento interno que levou ao enfrentamento público aos militares e à migração dos interesses da OAB começou a ganhar força com a V Conferência Anual da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>41</sup>, realizada em 1974, no Rio de Janeiro, e dedicada aos direitos humanos (tema: “O Advogado e os Direitos do Homem”). Na conferência, a OAB levantava uma das pautas que a acompanharia por todo o processo constituinte, que é a necessidade de se estruturar um Poder Judiciário autônomo para a efetivação dos direitos humanos.

Enquanto instituição, ao menos ao se avaliar o Estatuto aprovado pela lei n. 4.215/63, a OAB não possuía como finalidade a defesa da Constituição, da ordem jurídica do Estado democrático de direito, dos direitos humanos, da justiça social, da boa aplicação das leis, da rápida administração da justiça e do aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, como posteriormente teria. No entanto, como demonstrarei no tópico 3.3, as previsões dos arts. 18, I, e 87, I, que impunham parte dessas obrigações extracorporativas ao Conselho Federal e aos advogados, vinham sendo debatidas pela classe ao longo dos anos e o movimento de enfrentamento contínuo ao regime foi, aos poucos, internalizando e institucionalizando essas novas finalidades.

É o que se observa na VI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em 1976, em Salvador, e dedicada à autonomia e independência do advogado<sup>42</sup>, à reestruturação da democracia brasileira e, novamente, à reforma do Poder Judiciário (Motta, 2008, p. 11).

A reprovação aos militares passou, então, a ser pública e direta com a posse de Raymundo Faoro como presidente do Conselho Federal da OAB, que reassumiu o cargo no ano de 1977 e era abertamente crítico ao governo militar. Em seu discurso de posse, publicado na íntegra no Jornal do Brasil, em 2 de abril de 1977, Faoro reforça temas de interesse da OAB e faz duras críticas às medidas autoritárias do governo. Além disso, busca posicionar o advogado

---

<sup>41</sup> Na III Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em Recife em 1968, e na IV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, em São Paulo, em 1970, a OAB já havia dado alguns passos em direção à crítica ao governo militar, no entanto, a reprovação ainda era indireta e tímida, já que em 1968 decidiu-se apenas que os advogados deveriam atuar em busca da efetivação dos direitos humanos e o Presidente da OAB teria como função atuar na Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; e em 1970, que a OAB participaria do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

<sup>42</sup> Vê-se, nesse ponto, que mesmo com a nova finalidade institucional que vinha se consolidando, os interesses da classe jamais deixam de ser uma questão na agenda institucional da OAB (Motta, 2006), que também vinha travando uma longa discussão com os militares em defesa da independência (e autonomia) da OAB em relação às atividades administrativas, ao Ministério do Trabalho e ao Tribunal de Contas da União (Branco Luiz, 2010, pp. 57-58).

como um defensor da ordem jurídica para além dos interesses de classe<sup>43</sup>, movimento que já vinha sendo observado nas Conferências Nacionais dos anos anteriores.

O discurso de Faoro traz linhas gerais sobre a postura e os compromissos que vinham sendo assumidos pela OAB e, em maio de 1978, na VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em Curitiba, cujo tema foi “O Estado de Direito”, foi aprovada na conferência a Declaração dos Advogados Brasileiros.

A declaração pretendia, segundo seus próprios motivos, levar a palavra dos advogados ao povo, ainda que dentro da sombra autoritária do que envolvia o país, e “expressar uma mensagem de esperança e de liberdade, clamando pelo Estado de Direito Democrático”. Ainda na exposição de motivos, a declaração destaca a necessidade de se restaurar o voto livre, a garantia de livre manifestação do pensamento, a dignidade do homem, a autonomia dos Tribunais, a separação entre ilícitos penais e políticos, e a plenitude do *habeas corpus*. Destaca, também, que a simples revogação do Ato Institucional n. 5 (AI-5) não seria suficiente para restaurar, por si só, o Estado de Direito, porque a Constituição então vigente não formava uma estrutura política democrática.

A afirmação da Declaração dos Advogados de que a simples revogação do AI-5 não seria suficiente levaria à discussão e produção, nos anos que a sucederam (1979, 1980 e 1981), de três importantes documentos firmados pela OAB em defesa da realização de uma Assembleia Nacional Constituinte, dentre outras exigências, e levou, conforme a instituição consolidava seu posicionamento contrário ao regime, ao aumento da repressão governamental sobre ela.

O primeiro documento, denominado “Declaração de Florianópolis”, foi firmado na Reunião dos Presidentes dos Conselhos Seccionais, realizada em Florianópolis no final de maio e início de junho de 1979, e pedia a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

O segundo documento, denominado “Carta de Manaus”, foi firmado na VIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em Manaus no mês de maio de 1980 e, mais uma vez, defendia a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte, tecendo críticas à ideia de reforma da Constituição por emendas constitucionais, que chama de “remendos”. Sobre a carta, a maior expressão do evento em comparação com a reunião de

---

<sup>43</sup> “A defesa da ordem jurídica, obrigatório encargo do advogado, não supõe o legalismo formal. Ao reclamar a ordem jurídica não se limita ele ao fetichismo da ordem jurídica constituída: na defesa da lei está implícita a crítica à lei, na defesa da Constituição se compreende a crítica à Constituição. [...] Liberdade, com todos os seus adjetivos e sem nenhum adjetivo que a tolha, a palavra, no livro e na imprensa, no tribunal e no lar, para que a face viril do homem se afirme, se eleve e se dignifique. [...] Não há, Srs. Conselheiros, não há advogado sem liberdade e não há liberdade sem advogado” — trechos do discurso de Faoro publicado no Jornal do Brasil em abril de 1977.

presidentes do ano anterior, faz com que seja muitas vezes considerada como a primeira mobilização organizada em prol da Constituinte para além dos partidos políticos (Brandão, 2010, p. 44), no entanto, a própria OAB, no ano anterior, já havia explicitamente realizado pedido para o mesmo fim, e 2 anos antes, em 1978, ainda que sem o pedido expresso de uma Assembleia Constituinte, havia afirmado a necessidade de se ir além da simples revogação do AI-5.

Entre o segundo e o terceiro documento, provavelmente em razão da ampliação das críticas públicas da OAB ao governo militar no processo de reabertura política, a sede da OAB/RJ foi atacada. O atentado ocorreu no dia 27 de agosto de 1980 e consistiu no envio de uma carta-bomba endereçada ao presidente da OAB, Eduardo Seabra Fagundes. A carta, no entanto, explodiu nas mãos da secretária Lyda Monteiro da Silva, de 59 anos, que acabou morrendo em razão da explosão, causando grande comoção nacional (Memória Globo, 2005).

O terceiro documento, por fim, foi fruto do Congresso Pontes de Miranda da OAB, realizado em Porto Alegre, em 1981, e trata-se não apenas de um pedido de convocação de uma Assembleia Constituinte, como também da apresentação de um anteprojeto criado como sugestão para uma nova possível Constituição. O anteprojeto teve repercussão na mídia após o apoio do então ex-presidente da OAB, Raymundo Faoro, especificamente no jornal Gazeta Mercantil, de São Paulo, em do dia 2 de outubro de 1981 (Moreira, 1981).

Os documentos mencionados demonstram a trajetória de institucionalização do interesse da OAB pela restauração do Estado Democrático, postura que, posteriormente, passou a constar como uma de suas finalidades institucionais em paralelo às finalidades relacionadas à classe, e a eles se complementam a participação ativa da entidade no movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil, o “Diretas Já!”.

A OAB passou, então, antes da alteração de seu Estatuto (que só ocorreu em 1994), a conciliar duas finalidades institucionais, discutindo publicamente pautas que se voltavam tanto em benefício dos direitos humanos<sup>44</sup>, da organização do Estado e da reestruturação do regime democrático<sup>45</sup> (Lima; Vaconcelos, 2014, p. 133), como para os interesses de classe (Couto; Guerra, 2018), e foram ambas formuladas nos Congressos e nas Conferências que antecederam

---

<sup>44</sup> Dentre as pautas, uma vez já revogado o AI-5, destaca-se o fato de a OAB haver buscado a revogação da Lei de Segurança Nacional (LSN), ainda vigente em 2021, que passou a ser utilizada pelo governo para perseguir opositores. O argumento levantado era de que ela vinha sendo utilizada como instrumento de perseguição política, tendo natureza totalitária e, por isso, seria incompatível com o Estado de Direito e o regime democrático. A oposição da OAB à LSN era discutida especialmente por Sobral Pinto e Heleno Fragoso, ambos conselheiros do CFOAB e a oposição foi encaminhada aos ministros do STM, do STF, ao procurador geral e aos auditores da Justiça Militar ainda no ano de 1981 (Motta, 2006, p. 191).

<sup>45</sup> Ver **OAB quer convocação de assembleia constituinte**. O Globo, Rio de Janeiro, 21 Dez. 1982. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109315>. Acesso em 12 Ago. 2024.

a ANC, em especial no 1º Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte de 1983, no 2º Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte de 1985 e na XI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil de 1986.

Todo esse movimento e a ampliação da participação da OAB na luta pela restauração do Estado Democrático de Direito, seja pela oposição ao regime, pelas manifestações em prol de uma nova Constituinte ou, ainda, pela aderência às manifestações populares, garantiram à instituição uma posição privilegiada no processo de redemocratização (1984-1988), que permitiu a ela influenciar nas discussões da Assembleia Constituinte de 1987-1988 com interesses diversos, como destaquei no artigo “A participação da OAB na Assembleia Constituinte de 1987-1988 e a dinâmica de seus interesses” (Pellegrino; Lima, 2023).

O reconhecimento institucional da OAB de suas conquistas no processo constituinte ocorreu na XII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em outubro de 1988, em Porto Alegre, evento que contou com a presença do presidente Thomaz Bastos e de constituintes que tiveram destaque na ANC, como Ulysses Guimarães (presidente da Câmara dos Deputados), Nelson Jobim, Bernardo Cabral e Fernando Henrique Cardoso.

Intitulado como “O advogado e a OAB no processo de transformação da sociedade brasileira”, o evento contou com grupos de trabalho como “A questão democrática. Organização da Sociedade. Estratégias de articulação. O papel da OAB”, “A profissão do advogado e a OAB na evolução da sociedade brasileira”, “Proteção dos direitos humanos. A participação da OAB”, “A condição internacional dos direitos humanos. A América Latina. Sistemas de defesa. Papel das organizações de advogados”, entre outros temas que variam entre as discussões relacionadas à classe e as novas preocupações sociais da instituição.

Sobre as conquistas da OAB ao final da ANC 1987-88, na Conferência foi confeccionada a “Carta de Porto Alegre”, na qual a instituição destaca que a partir da nova Constituição, os advogados assumiram “seu papel de profissionais, trabalhadores que servem aos legítimos interesses sociais, e sensíveis à multidão dos carentes de justiça” (OAB, 1988, p. 3), porque “a nova Carta assegura que no exercício de sua profissão o advogado é inviolável para atuar com independência perante o arbítrio tantas vezes travestido de autoridade. Reconhece também que o advogado é indispensável à administração da Justiça agindo não apenas nos casos particulares, mas também organicamente, mediante vigilância efetiva sobre um Poder Judiciário distante da realidade” (OAB, 1988, p. 3-4).

Além de fundamentar a inviolabilidade do advogado presente no art. 133 da Constituição Federal, esse novo papel institucional influenciou também a inclusão da OAB no

rol dos legitimados para a proposição da ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, presente no art. 103, VII, da Constituição Federal.

A presença da OAB no rol de legitimados para proposição dessas ações no texto original da Constituição de 1988 — embora a qualidade de tal presença tenha sido esclarecida posteriormente, pelo STF, no julgamento de uma das proposições — inaugura toda uma nova arena para a OAB, na qual ela passa a poder pautar temas de interesse institucional, de ambas as finalidades que entendia possuir, mas também passa a modificar-se nesse processo.

É esse o processo que leva a OAB ao ambiente que avalei para estruturar o banco de dados sobre o qual, depois, realizei o rastreamento dos processos de modificação institucional e a separação do *corpus* empírico da tese.

A nova finalidade institucional, que foi construída paulatinamente a partir das práticas da OAB durante o período da ditadura cívico-militar, seria consolidada no Estatuto da OAB poucos anos depois, em 1994, e será discutida no Capítulo 3.

A OAB passou a se estruturar como “serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa” (*caput* do art. 44) que tem por finalidade “defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas” (art. 44, I) e “promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil” (art. 44, II), sem manter com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico (art. 44, § 1º).

Além disso, possuía como órgãos (art. 45) o Conselho Federal (I), os Conselhos Seccionais (II), as Subseções (III) e as Caixas de Assistência dos Advogados (IV), todos dotados de personalidade jurídica própria, exceto as Subseções, que são partes autônomas dos Conselhos Seccionais.

É essa a fotografia institucional da OAB ao iniciar sua atuação como legitimada à propositura das ações constitucionais: uma instituição em uma trajetória ainda incompleta de ampliação de suas finalidades, que vinha institucionalizando suas práticas e habilidades adquiridas em razão de uma necessidade de enfrentamento do regime ditatorial vigente.

Passo, então, a mapear como se deu a participação da OAB nas audiências públicas realizadas no STF, uma vez que o restrito número de participações permite a avaliação completa e as exposições da OAB demonstram parte de seu papel institucional na arena da revisão judicial, ainda que não componham diretamente a trajetória de modificação institucional. Depois, iniciarei o mapeamento e a discussão das ações rastreadas.

### 2.3 As Audiências Públicas

Em relação às audiências públicas<sup>46</sup> realizadas no STF, passo a descrever a participação da OAB como expositora a partir das transcrições das notas taquigráficas (e, em sua ausência, dos vídeos publicados na rede social *Youtube*). O foco nas audiências públicas se justifica pelo fato de que “as audiências municiam os ministros com informações próprias do domínio científico consideradas cruciais para a solução jurídica de um determinado problema”<sup>47</sup> e, em relação à OAB, principalmente, porque “as audiências públicas são vistas como mecanismos de acesso e de participação da sociedade civil na corte” (Leal et al., 2018, pp. 334-335).

Ao todo, até 1º de julho de 2024, foram realizadas 39 audiências públicas no STF, as quais podem ser encontradas de forma discriminada, com indicação das datas de realização, temática principal, Ministro responsável pela convocação, cronograma, transcrições e ações sobre as quais cada uma diz respeito no endereço eletrônico <https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada&pagina=1>.

No Quadro 2, tabulei informações sobre as audiências que tiveram participação da OAB como expositora e que foram objeto da investigação, incluindo o número da audiência, o mês e ano de sua realização, o tema principal, o Ministro responsável e a identificação da pessoa designada pela OAB para a realização da exposição.

**Quadro 2** – Audiências Públicas que tiveram participação da OAB no período analisado

<b>Audiência Pública n.</b>	<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Expositor</b>	<b>Ministro que convidou</b>
n. 4	04 e 05/2009	Judicialização do direito à saúde	Flávio Pansieri	Gilmar Mendes
n. 5	03/2010	Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior	Miguel Angelo Cançado	Ricardo Lewandowski

<sup>46</sup> As audiências públicas servem como mecanismo de consulta a especialistas para o esclarecimento de matéria ou circunstância de fato e têm previsão normativa em duas leis ordinárias, as leis n. 9.868 (que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal — previsão nos arts. 9º e 20) e 9.882 (que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal — previsão no § 1º do art. 6º), ambas aprovadas em 1999. Apesar de criado o mecanismo em 1999, a primeira audiência pública ocorreu apenas em 2007, sem que houvesse regulamentação no Regimento Interno do Supremo. A regulamentação surgiu a partir da Emenda Regimental n. 29, de 18 de fevereiro de 2009, que acrescentou os incisos XVII e XVIII ao art. 13; os incisos XVII e XVIII ao art. 21; os incisos III e o parágrafo único ao art. 154; e o inciso III ao art. 363; todos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Emenda disponível em: <https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/EMENDAREGIMENTAL029-2009.PDF>. Acesso em: 10 Set. 2022.

<sup>47</sup> No caso da OAB, parece-me que tal motivo se adequaria mais a outro meio de expressão possível: a intervenção como terceira interessada pela via do *amicus curiae*.

<b>Audiência Pública n.</b>	<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Expositor</b>	<b>Ministro que convidou</b>
n. 11	05/2013	Regime prisional	Fernando Santana	Gilmar Mendes
n. 12	06/2013	Financiamento de campanhas eleitorais	Raimundo Cezar Brito Aragão	Luiz Fux
n. 13	11/2013	Biografias não autorizadas	Convidada / sem participação	Cármem Lúcia
n. 18	09/2015	Uso de depósito judicial	Marco Antonio	Gilmar Mendes
n. 21	06/2017	Marco civil da internet e suspensão do aplicativo <i>WhatsApp</i> por decisões judiciais	Alexandre Rodrigues Atheniense e Claudia Lima Marques	Edson Fachin e Rosa Weber
n. 27	11/2019	Liberdades públicas de expressão artística, cultural, de comunicação e direito à informação	Carmem Iris Parellada Nicolodi e Sidney Limeira Sanches	Cármem Lúcia
n. 28	12/2020	Candidatura avulsa	Luciana Nepomuceno	Roberto Barroso
n. 29	02/2020	Controle de dados de usuários por provedores de internet no exterior	Flávio Henrique Unes Pereira	Gilmar Mendes
n. 30	06 e 09/2020	Funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e políticas públicas em matéria ambiental	Anna Carolina Barchet	Roberto Barroso
n. 32	12/2020 e 04/2021	Redução da letalidade policial	Silvia Nascimento Cardoso dos Santos e Humberto Adami	Edson Fachin
n. 33	01 e 06/2021	Monitoramento prisional	Everaldo Patriota	Gilmar Mendes
n. 35	01 e 10/2021	Juiz das garantias	Gustavo Henrique Ivahy Badaró	Luiz Fux
n. 39	04 e 06/2024	Regulação do uso de ferramentas de monitoramento secreto de aparelhos de comunicação pessoal	Laura Shertel Mendes Alisson Alexsandro Possa Marcelo Turbay	Cristiano Zanin

**Fonte:** Produzida pelo autor com base nos dados do sítio eletrônico

<https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada&pagina=1>

Das exposições realizadas pela OAB, não tive acesso apenas a duas das transcrições das notas taquigráficas: as relativas à Audiência Pública n. 4 e as relativas à Audiência Pública n. 11. No entanto, as duas exposições encontram-se publicadas na rede social *Youtube*, o que me permitiu ter igual acesso aos seus conteúdos.

Ao avaliar os anais e as gravações (estas no caso das audiências n. 4 e 11) das audiências públicas, identifiquei que, na Audiência Pública n. 4, que discutia a Judicialização do Direito à Saúde, a OAB foi representada por Flávio Pansieri, membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB, e focou seus esforços na defesa da possibilidade de uma atuação contramajoritária do Poder Judiciário para a implementação do direito à saúde e de todos os demais direitos fundamentais e sociais, em uma perspectiva neoconstitucionalista (STF, 2012, 1min48s-22min00s).

Na Audiência Pública n. 5, que discutia Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior, a OAB foi representada por Miguel Ângelo Cançado, Diretor-Tesoureiro do CFOAB, que apontou que a presença da OAB naquela audiência representava a participação da sociedade nas decisões do Supremo e, sobre o tema, apontou que a OAB “tem absoluta sintonia, absoluta sinergia e proximidade com os movimentos sociais, com as reivindicações das minorias, com os movimentos das minorias” (Cançado, 2010, p. 22) e que esperava que fosse discutido o critério de estabelecimento de cotas no Brasil, entendendo mais adequadas as cotas sociais e não as raciais, como previsto anteriormente.

Na Audiência Pública n. 11, que discutia Regime Prisional, a OAB foi representada por Fernando Santana Rocha, Conselheiro do CFOAB, discutindo a questão da contrariedade ao princípio constitucional da individualização da pena, entendendo que se estava interpretando de forma equivocada a questão no recurso analisado, pois a individualização em concreto não se esgota na sentença, mas alcança também a execução da pena e, conseqüentemente, traz a necessidade de existência de estabelecimento prisional adequado (STF, 2013, 0min33s-16min48s).

Na Audiência Pública n. 12, realizada em ADI proposta pela própria OAB que discutia o Financiamento de Campanhas Eleitorais, a OAB foi representada por Raimundo Cezar Brito Aragão, Conselheiro do CFOAB, e iniciou a exposição se defendendo de acusação do Senado da República de que ela propunha o ativismo judicial, passando depois a reafirmar o fundamento da ação proposta, de que o princípio da igualdade estava sendo comprometido diante da existência de um processo eleitoral fundado na desigualdade e no poder econômico (Aragão, 2013, pp. 61-66).

Embora tenha sido convidada para a Audiência Pública n. 13, a OAB não mandou representante expositor. Na Audiência Pública n. 18, que discutia o uso de depósito judicial, a OAB foi representada por Marco Antonio Innocenti, que iniciou sua fala apontando que se tratava de uma discussão prática, não jurídica, realizando duras críticas ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo em razão do número de precatórios atrasados e defendendo o uso dos

valores de depósitos judiciais para a realização de tais pagamentos, sob certas condições (Innocenti, 2022, pp. 246-252).

Na Audiência Pública n. 21, que discutia o Marco civil da internet e a suspensão do aplicativo *WhatsApp* por decisões judiciais no Brasil, a OAB foi representada por Alexandre Rodrigues Atheniense e Claudia Lima Marques, o primeiro da Comissão de Direito e Tecnologia da Informação do Conselho Federal, a segunda da Comissão de Direito do Consumidor do Conselho Federal, e discutiu a resistência de grandes empresas de tecnologia (*WhatsApp, Google, Facebook, Orkut*) em cumprir ordens judiciais, defendendo a necessidade de que o Supremo declare o direito à privacidade, à proteção de dados e ao sigilo de comunicações privadas nos registros, para que elas não fiquem nas mãos das empresas, mas sim do Poder Público, e que não há dúvidas que essas empresas devam se adequar e se submeter à lei brasileira, em especial ao Código de Defesa do Consumidor (Atheniense; Marques, 2017, pp. 261-299).

Na Audiência Pública n. 27, que discutia liberdades públicas de expressão artística, cultural, de comunicação e direito à informação, a OAB foi representada por Carmem Iris Parellada Nicolodi e Sidney Limeira Sanches, ela da Comissão de Cultura e Arte do Conselho Federal, ele da Comissão Especial de Direitos Autorais do Conselho Federal, apresentando contribuições sobre a definição de arte, o destinatário dela e sobre os limites à liberdade de expressão, apontando preocupação da instituição com a ADPF 614, a qual entendem está revestida de enorme simbolismo para além dos limites da demanda (Nicolodi; Sanches, 2019, pp. 186-202).

Na Audiência Pública n. 28, que discutia a possibilidade de candidaturas avulsas, a OAB foi representada por Luciana Nepomuceno, Presidente da Comissão de Estudos da Reforma Política da OAB, e apresentou o trabalho realizado na Comissão sobre o tema, concluindo que o processo de redemocratização brasileiro é pautado justamente no fortalecimento dos partidos políticos, que teve seu protagonismo como opção do constituinte originário. A partir de sua apresentação e dos estudos realizados, aponta que o sistema brasileiro é incompatível com candidaturas avulsas, que impactariam diretamente (e negativamente) no sistema vigente (Nepomuceno, 2020, pp. 20-26).

Na Audiência Pública n. 29, que discutia o controle de dados de usuários por provedores de internet no exterior, a OAB foi representada por Flávio Henrique Unes Pereira, da Comissão Especial de Produção de Dados do Conselho Federal, e pontuou o necessário cuidado entre editar uma lei com a pretensão de que o direito material seja aplicado e a exigibilidade dela quando o destinatário da norma não está no território nacional, como é o caso

das empresas que estão no exterior (Pereira, 2020, pp. 71), trazendo críticas à proposta de compartilhamento de dados por via paralela com outros Estados, principalmente porque o devido processo legal deve ser obedecido.

Na Audiência Pública n. 30, que discutia o funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e políticas públicas em matéria ambiental, a OAB foi representada por Anna Carolina Barchet, Presidente da Comissão Nacional de Direito Ambiental, e destacou a necessidade de se manter duas frentes legislativas para o problema: “uma extraordinária e emergencial, que desburocratize os procedimentos para combate aos incêndios, e uma ordinária, com regime jurídico próprio para os biomas, que leve em consideração suas características, bem como a experiência prática de seus povos tradicionais” (Barchet, 2020, pp. 261), além da necessidade de o Poder Público atuar para além da simples fiscalização em relação ao assunto.

Na Audiência Pública n. 32, que discutia a redução da letalidade policial, a OAB foi representada por Silvia Nascimento Cardoso dos Santos e Humberto Adami Santos Junior, ela Presidente da Comissão Nacional da Igualdade do Conselho Federal, ele Presidente da Comissão da Verdade da Escravidão Negra, e apontou que há um genocídio da juventude negra na maioria dos estados brasileiros, em especial no Rio de Janeiro. Como contribuição à discussão, apontou a necessidade de investimento no desenvolvimento da formação e capacitação para enfrentamento de distorções sociais pelos agentes públicos, investindo-se em educação para a diversidade das corporações e na manutenção das câmeras dos agentes (Santos; Santos Junior, 2020, pp. 307-319).

Na Audiência Pública n. 33, que discutia o monitoramento prisional, a OAB foi representada por Everaldo Patriota, Coordenador de Acompanhamento do Sistema Carcerário e Vice-Presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal, e trouxe dados sobre a situação carcerária nacional e o estado de coisas inconstitucional que vigora no sistema penitenciário, destacando a necessidade de criação de um banco de dados preciso e *online* para melhorar o acompanhamento da situação da população carcerária (Patriota, 2021, pp. 158-163).

Na Audiência Pública n. 35, que discutia a criação do Juiz das Garantias em ações que atua como *amicus curiae*, a OAB foi representada por Gustavo Henrique Ivahy Badaró, e defendeu a constitucionalidade das regras dos arts. 3º-B a 3º-F acrescidos ao Código de Processo Penal, que criaram a figura do juiz de garantias, ressaltando a importância da criação de tal figura para o sistema processual penal brasileiro (Badaró, 2021, pp. 33-40).

Por fim, na Audiência Pública n. 39, que discutia a regulação do uso de ferramentas de monitoramento secreto de aparelhos de comunicação pessoal, a OAB foi representada por Laura Shertel Mendes e Alisson Alessandri Possa, membros da Comissão de Direito Digital do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e por Marcelo Turbay, Presidente da Comissão Especial de Estudos e Regulamentação sobre Investigação Defensiva. Turbay inicia apresentando um breve contexto das discussões relacionadas ao tema, em especial a necessidade de se identificar as operadoras que acessam informações pessoais e a necessidade de se combater o problema da *fishing expedition*. Em seguida, os demais expositores destacaram o potencial lesivo do monitoramento secreto na investigação policial e a violação de direitos fundamentais decorrente de seu uso, e defenderam a delimitação de condições mínimas, prévias, claras e fundamentadas antes da determinação do monitoramento.

Ao final da investigação das audiências, é possível concluir que a OAB procurou enviar às audiências públicas expositores que tivessem maior aderência ao tema discutido e que participassem de suas comissões temáticas, com o intuito não apenas de contribuir para o debate com o incremento de argumentos e/ou preocupações, mas também com a apresentação de trabalhos anteriormente desenvolvidos no âmbito das comissões.

É possível concluir, também, que em algumas das exposições (como o caso das exposições realizadas nas Audiências n. 18, 21, 29, e 35) a OAB demonstrou preocupação com questões de ordem mais prática, associadas de alguma forma à atividade do advogado. Em outras, no entanto (como o caso das exposições realizadas nas Audiência n. 4 e 12), a OAB, embora não tenha trazido associação direta à prática advocatícia, apresentou exposição que busca o fortalecimento do Poder Judiciário ao considerá-lo como importante via de efetivação de direitos, inclusive por isso sendo acusada de defensora de algum tipo de ativismo judicial.

A descrição da participação da OAB nas audiências públicas é uma boa forma de introduzir a discussão sobre a trajetória de modificação institucional na arena judicial porque mostra como a OAB transita por diversas áreas e por diversos temas em seu atuar enquanto instituição, e como ela se estrutura internamente (por meio de suas comissões temáticas) para manter essa característica.

#### **2.4 As ações que transformaram (ou assim pretendiam) a OAB**

Como havia mencionado ao discutir o encaixe da pesquisa documental à presente tese, realizarei uma avaliação crítica dos documentos utilizados em cada um dos subtópicos relacionados às ações rastreadas, apresentando em cada uma delas o contexto dos documentos,

o autor ou autores e o conteúdo que se discutia, a autenticidade e a confiabilidade do texto (todos os documentos provenientes de arquivo público), a natureza, os conceitos-chave e lógica interna do texto.

As ações serão apresentadas, descritas e discutidas em subtópicos apartados, em ordem cronológica de ajuizamento, de modo a evidenciar a trajetória da instituição e os resultados de cada uma delas.

#### **2.4.1 ADI n. 3 – a legitimidade universal para propositura das ações de controle de constitucionalidade abstrato**

A ampliação dos legitimados ativos do art. 103 da Constituição Federal, que determinou o fim do monopólio do Procurador Geral da República para a proposição de ações de controle de constitucionalidade abstrato, foi uma questão praticamente pacífica durante os trabalhos da ANC de 1987-88, tanto do ponto de vista político quanto jurídico (Carvalho Neto, 2007), com apenas uma ou outra discussão sobre quantos deveriam ser os legitimados.

A presença da OAB no rol de legitimados, de seu lado, constou inicialmente nas sugestões n. 03117, de José Ignácio Ferreira, do PMDB/ES; e n. 09152, de Lúcio Alcântara, do PFL/CE; integrando o texto da Constituição logo no início (Fase A), na fase das subcomissões temáticas (Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público — IIIc), sendo mantida na fase das comissões temáticas (Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo — III; Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições — IV), na fase da Comissão de Sistematização e seus projetos, na fase do Plenário, até o texto final da Constituição, que acabou promulgado no dia 5 de outubro de 1988.

O texto promulgado do art. 103 — posteriormente alterado pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004<sup>48</sup> — previa que “Podem propor a ação de inconstitucionalidade: [...] VII – O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil”.

Com base na nova legitimidade, o Conselho Federal da OAB propôs, no dia 12 de outubro de 1988, poucos dias após a promulgação da Constituição, a ADI n. 3, que tinha como requerido o Presidente da República e como relator o Ministro Moreira Alves. A OAB arguia a inconstitucionalidade dos Decretos n. 94.042 e 94.233, o primeiro de 18 de fevereiro de 1987 e o segundo de 15 de abril de 1987, em face da Emenda Constitucional n. 1/69.

---

<sup>48</sup> Com a alteração, o texto do *caput* do art. 103 passou a mencionar expressamente a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade.

A ação terminou como não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido, por votação unânime do Plenário, em julgamento realizado no dia 7 de fevereiro de 1992. O STF entendeu que, em razão da data de proposição da ação, quando já estava em vigor a nova Constituição, a arguição se mostrava incabível por discutir Constituição já revogada.

No entanto, apesar do não conhecimento do mérito da ação, o julgamento assumiu especial relevância para a OAB em razão da confirmação da característica universal de sua legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Sobre o tema, de acordo com o voto do Ministro Moreira Alves que, posteriormente, converteu-se no texto do acórdão:

“[...] tem o requerente legitimação para propô-la [a ação], em face do disposto no inciso VII do artigo 103 da Carta Magna. Por outro lado, em se tratando do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sua colocação no elenco que se encontra no mencionado artigo, e que a distingue das demais entidades de classe de âmbito nacional, deve ser interpretada como feita para lhe permitir, na defesa da ordem jurídica com o primado da Constituição Federal, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra qualquer ato normativo que possa ser objeto dessa ação, independente do requisito da pertinência entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados como tais de que a Ordem é entidade de classe”.

É possível afirmar que, embora a OAB constasse no rol do art. 103 quando da promulgação da Constituição, o reconhecimento da legitimidade da OAB como universal, ou seja, aquela que prescinde de comprovação de pertinência temática da matéria (requisito imposto às demais entidades de classe), consolidou-se com o julgamento da ADI n. 3 pelo STF, a partir do argumento de que a inclusão do Conselho Federal da OAB como legitimado em inciso apartado (VII) do art. 103 da Constituição não a vinculava à regra geral das entidades de classe de âmbito nacional do inciso IX. O STF, nessa ocasião, reforçou que é justamente essa separação no rol do artigo 103 que demonstra a vontade do constituinte, a qual deve ser interpretada em conjunto com o reconhecimento da OAB como defensora da ordem jurídica.

Como destaquei no tópico 2.2, a OAB não tinha, até o momento do julgamento (fevereiro de 1992), como um de seus escopos institucionais a defesa da ordem jurídica. A lei n. 4.215/63, que vigia como Estatuto da Ordem, afirmava a OAB como órgão de seleção, disciplina e defesa da classe dos advogados, não prevendo qualquer tipo de finalidade institucional diversa da corporativa. No entanto, a decisão do STF reconhecia as práticas da OAB nos anos que antecederam a nova Constituição, seja o período ditatorial, seja os anos da ANC.

O impacto dessa decisão na OAB e em sua atividade jurisdicional fica evidente quando retornamos à base de dados estruturada na pesquisa quantitativa que realizei no mestrado. Na ocasião, apontei que a OAB havia proposto 322 ações de 1988 a 2020, das quais 70 eram do

que classifiquei como “interesse corporativo” (21,74%), ao passo que 252 eram do que classifiquei como “interesse geral/nacional” (78,26%). Considerando que a decisão da ADI n. 3 se deu em fevereiro de 1992, ainda nos primeiros anos de vigência da Constituição, pouco impactando na atividade do período como um todo (1988 a 2020), é possível afirmar que, caso o STF tivesse limitado a legitimidade da OAB à comprovação do requisito da pertinência temática da matéria, como as demais entidades de classe de âmbito nacional, pelo critério utilizado apenas 21,74% da atividade teria sido realizada, levando-se em consideração que todas passariam pelo crivo do STF sobre a pertinência. Todas as demais ações (78,26%), por não possuírem pertinência aos interesses da classe, não poderiam ter sido propostas pela OAB.

Embora a OAB não figure na lista dos novos legitimados que mais ajuizaram ações em controle abstrato (Costa e Benvindo, 2014), os percentuais que encontrei quando da categorização dessas ações mostram que a decisão do STF na ADI n. 3, ao determinar a interpretação do inciso VII do art. 103 da Constituição de forma ampla, sem o filtro temático, e correlacionada às práticas institucionais dos anos anteriores, confirma o novo escopo institucional da OAB (que será normatizado em 1994, com o EAOAB) na arena da revisão judicial, posicionando-a como uma voz constitucional ativa da sociedade civil.

#### **2.4.2 ADI n. 3026 – autonomia e natureza jurídica *sui generis***

Apresentada a ADI n. 3, que fixou a interpretação sobre o inciso VII do art. 103 da Constituição e determinou que a legitimidade da OAB para a propositura de ações de inconstitucionalidade (conforme texto da época), o que trouxe uma grande abertura das portas do STF à instituição, passo então a apresentar e discutir a ADI n. 3026, que tocou diretamente no desenho institucional da OAB.

A ADI n. 3026 foi protocolada no dia 28 de outubro de 2003 pelo Procurador Geral da República Claudio Fonteles, tendo como relator, inicialmente, o Ministro Nelson Jobim que, a partir de 1º de julho de 2004, foi substituído pelo Ministro Eros Grau na relatoria, após o primeiro assumir a presidência do STF, em sessão de 19 de maio de 2004.

O objeto da ação era a expressão “sendo assegurado aos optantes o pagamento de indenização, quando da aposentadoria, correspondente a cinco vezes o valor da última remuneração”, do § 1º do art. 79 da lei n. 8.906/94 (o EAOAB, vigente desde 4 de julho de 1994, que será discutido no Capítulo 3), ao argumento de que ele violaria o princípio da

moralidade inscrito no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e pedia o Procurador Geral da República que tal artigo fosse interpretado conforme o art. 37, II, da Constituição<sup>49</sup>.

O Procurador Geral da República defendia, na inicial, que a OAB possuía natureza jurídica de autarquia especial<sup>50</sup>, classificando-se como pessoa jurídica de direito público por exercer serviço público ligado à prestação jurisdicional pela fiscalização da profissão de advogado e, por isso, deveria ser regida pelos princípios da Administração Pública, dentre eles o princípio do concurso público. Na peça, o Procurador Geral da República ainda citava entendimento do Ministro Moreira Alves em seu voto proferido ao julgar medida liminar na ADI n. 1.707, publicado no Diário de Justiça no dia 16 de outubro de 1998, pelo qual o Ministro mencionava expressamente o art. 44 do EAOAB — que passou a prever o escopo para além do corporativo da instituição — e o art. 133 da Constituição — que prevê a indispensabilidade do advogado para a administração da justiça — para afirmar que a OAB era “uma federação de pessoas jurídicas de direito público (autarquias) que têm atribuições que estão intimamente ligadas à prestação jurisdicional por parte do Estado”.

Mencionava, também, a forma legal de criação da OAB pelo Decreto n. 19.408, de 18 de novembro de 1930, a regulamentação também pela via legal a partir do EAOAB, o fato de a instituição gozar de prerrogativas inerentes à condição de pessoa jurídica de direito público (como a imunidade tributária em relação a seus bens, rendas e serviços, prevista no art. 45, § 5º, do EAOAB) e, assim como Moreira Alves havia feito, o escopo institucional previsto no inciso I do art. 44 do EAOAB. Tudo para concluir que a OAB é pessoa jurídica de direito público da Administração Indireta, na forma de autarquia e que, por isso, a contratação de seus servidores deveria se dar na forma do art. 37, II, da Constituição, ou seja, por meio de concurso público, ainda que submetidos ao regime trabalhista, como previa o art. 79 do EAOAB.

Afirmava, por fim, que a indenização paga por ocasião da aposentadoria dos servidores da OAB que optaram pelo regime celetista quando do início da vigência na nova lei, prevista no § 1º do art. 79 do EAOAB, violava o princípio da moralidade, porque entendia não haver qualquer motivo razoável para pagamento de tal valor na proporção de cinco vezes o valor da última remuneração do servidor.

---

<sup>49</sup> Na ocasião já alterado pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que prevê que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

<sup>50</sup> O entendimento do Procurador era o mesmo dos servidores dos Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional que, por meio de comissão instituída no Primeiro Encontro Nacional de Dirigentes Sindicais, encaminhou ao CFOAB, em 18 de fevereiro de 1992, expediente solicitando fosse aplicado aos servidores da OAB o regime jurídico único instituído pela Lei n. 8.112/90 (Lôbo, 1992, p. 197).

No dia 1º de fevereiro de 2005, a OAB requereu sua admissão aos autos na qualidade de *amicus curiae*, pedido que foi admitido no dia 10 de fevereiro de 2005 ao ser reconhecido o interesse da instituição em face da relevância da questão, da repercussão na ordem pública estadual e do fato de a discussão versar sobre a própria natureza jurídica da OAB.

A ADI n. 3026 terminou com seu pedido julgado improcedente pelo Pleno do STF no dia 8 de junho de 2006, vencidos parcialmente os Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, que o julgavam procedente com relação ao *caput* do artigo 79, ao qual davam interpretação conforme de modo apenas a excetuarem-se, da regra do concurso público, cargos de chefia e assessoramento, com efeito *ex nunc*.

No entanto, importa menos o objeto explícito da ADI e mais a discussão em relação à natureza jurídica da instituição<sup>51</sup> para a trajetória investigada na tese, motivo pelo qual passo a avaliar o memorial apresentado pela OAB na condição de *amicus curiae*, os votos dos Ministros constantes em notas taquigráficas e o que, sobre o tema, foi redigido no acórdão.

Iniciando pelo memorial da OAB, apresentado pelo advogado Luiz Carlos Lopes Madeira em 23 de fevereiro de 2005, é perceptível como a Ordem detinha maior atenção à discussão travada sobre a natureza jurídica da instituição que ao próprio objeto da ADI e, por isso, a argumentação que buscava afastar as afirmações do Procurador Geral da República se embasava não na classificação pura da instituição, mas justamente na construção legal/jurisprudencial sobre sua natureza.

A primeira menção é a do Decreto-Lei n. 968, de 13 de outubro de 1969<sup>52</sup>, que **dispõe sobre o Exercício da Supervisão Ministerial relativamente às Entidades Incumbidas da Fiscalização do Exercício de Profissões Liberais, mais precisamente seu art. 1º, que prevê que:**

Art. 1º - As entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter-geral, relativas à administração interna das autarquias federais.

Embora não haja uma construção argumentativa vinculada à citação do artigo, o entendimento é pautado no parecer de José Afonso da Silva encaminhado a pedido da OAB

---

<sup>51</sup> José Afonso da Silva, em parecer jurídico apresentado sobre a improcedência da ADI a pedido do então Presidente do Conselho Federal da OAB, Roberto Busato, afirma que: “estamos diante de uma ação direta de inconstitucionalidade com dois objetos: um apropriado, porque visa a obter a declaração de inconstitucionalidade; o outro não apropriado, porque não visa obter a declaração de inconstitucionalidade, mas a interpretação de norma jurídica. É como se fossem duas ações: uma sim, ação direta de inconstitucionalidade; a outra não é ação direta de inconstitucionalidade” (Timm, 2007, p. 25).

<sup>52</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/Del0968.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del0968.htm). Acesso em: 10 out. 2024.

(Timm, 2007, p. 35). No parecer, José Afonso afirma que a posição jurídica da OAB estava bem estruturada em uma velha decisão do extinto Tribunal Federal de Recursos (Recurso no Mandado de Segurança n. 797-DF, de 25 de maio de 1951), que havia feito coisa julgada. Na decisão, o Tribunal havia entendido que:

“ela [a Ordem] não administra patrimônio público; não recebe auxílio ou subvenção do Tesouro; não tem qualquer de seus dirigentes nomeado pelo Poder Executivo, porque todos são eleitos pelos próprios advogados; gratuitamente são exercidos todos os seus cargos diretivos e de administração; a situação da Ordem é pois *sui generis*. Não recebendo dinheiros públicos, não aplicando dinheiros públicos, vivendo exclusivamente das contribuições de seus associados, não guardando dinheiros públicos, de que vai a Ordem prestar contas ao Tribunal de Contas. A Ordem retém algum patrimônio pertencente à Nação? Não. A Ordem possui algum bem público? Se ela não possui nem bens, nem dinheiros públicos, de que então está obrigada a prestar contas ao Tribunal de Contas” (Timm, 2007, p. 35).

A questão da possível submissão da OAB ao Tribunal de Contas, mencionada na decisão do Tribunal Federal de Recursos, vinha sendo novamente debatida, antes mesmo do ajuizamento da ADI n. 3026, no âmbito do Tribunal de Contas da União<sup>53</sup>. Corria, na ocasião, o processo TC 002.666/1998-7, ao qual estavam anexados os TCs 006.255/1999-0 (representação formulada pelo MP/TCU) e 015.128/2001-1 (solicitação de informação pelo MPF-PR/PE), todos versando sobre a possível submissão da OAB à jurisdição do TCU com a respectiva obrigatoriedade de prestar contas.

Em síntese, o Ministério Público afirmava que o TCU havia consolidado o entendimento de que as entidades de fiscalização de profissões regulamentadas estão sujeitas ao seu controle e fiscalização, não havendo razão para que a OAB seja dispensada de igual tratamento dado às demais entidades de classe. Alegava, também, que a decisão proferida pelo extinto Tribunal Federal de Recursos, em setembro de 1952, não impedia que a OAB prestasse contas ao TCU, diante das significativas mudanças no ordenamento jurídico desde a época em que ela foi prolatada, alterações que afetaram substancialmente os seus pressupostos (como a do parágrafo único do art. 70 da Constituição, que obriga qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, a prestar contas, caso utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos). Entendia, assim, que era essa a situação em que se enquadrava a OAB, independentemente de sua natureza jurídica, o que leva ao dever de a instituição prestar contas ao Tribunal.

O MP/TCU fundamentava sua representação no entendimento de que:

---

<sup>53</sup> Relatório e íntegra do acórdão disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-18412/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-18412/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 10 out. 2024.

“O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil:

- a) são pessoas jurídicas de direito público, constituindo-se em autarquias, conforme já decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal;
- b) prestam, mediante delegação do Poder Público, serviços públicos de fiscalização de profissão regulamentada, constituindo-se atividade típica de Estado, por envolver poder de polícia e punição e, por isso, devem ser exercidos por entidades necessariamente públicas;
- c) se não tiverem natureza jurídica de autarquia não fazem jus à extensão da imunidade recíproca de impostos sobre patrimônio, bens e rendas, conferida pelo § 2º do art. 150 da Constituição Federal, o qual é reproduzido pelo § 5º do art. 44 da Lei nº 8.906/94;
- d) arrecadam, utilizam e gerenciam dinheiros públicos, consubstanciados nas contribuições parafiscais de interesse de categoria profissional prevista no art. 149 da Constituição Federal e no art. 46 da Lei nº 8.906/94”.

A OAB, de seu lado, já firmava entendimento pela não submissão ao TCU, seja em razão da decisão do Tribunal Federal de Recursos e de sua estabilização, seja pela afirmação de que: a) não houve as alegadas mudanças no ordenamento jurídico em relação ao que vigorava à época em que foi proferida a decisão do TFR; nem lei nem emenda constitucional poderiam prejudicar a coisa julgada; b) na decisão transitada em julgado, foi definido que a OAB não arrecada, nem gerencia dinheiros, bens ou valores públicos; c) a OAB pode ser considerada autarquia<sup>54</sup>, mas de natureza *sui generis*, porque possui atribuições não encontradas em outros órgãos de fiscalização de profissões regulamentadas, tais como a relevante função de defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas (nos termos do art. 44, I, do EAOAB); essas atribuições, ademais, seriam incompatíveis com qualquer tutela administrativa; d) a OAB não tem qualquer vínculo com a Administração Pública; e) não procede o argumento de que o EAOAB, ao estabelecer imunidade tributária à instituição, teria reconhecido sua natureza autárquica, pois todas as autarquias já gozam de imunidade tributária e, caso a OAB fosse uma autarquia, não precisaria de norma expressa a respeito; assim, a imunidade mencionada no § 5º do art. 45 do EAOAB deve ser entendida como isenção; f) as contribuições cobradas pela OAB não têm natureza tributária e não são receita pública; g) segundo o parecer de José Afonso da Silva, as contribuições à OAB não podem ser consideradas como contribuições de interesse de categoria profissional de que trata o art. 149 da Constituição, porque categorias profissionais e

---

<sup>54</sup> Esse era o entendimento da Ordem mesmo antes do EAOAB, conforme parecer de Paulo Luiz Netto Lôbo sobre o regime jurídico dos servidores da OAB, em resposta aos Servidores dos Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional que, por meio de comissão instituída pelo Primeiro Encontro Nacional de Dirigentes Sindicais, encaminhou ao Conselho Federal da OAB expediente datado de 18 de fevereiro de 1992, questionando o tema (1992, pp. 197-204).

econômicas são conceitos de organização laboral e patronal para o fim de integração nos respectivos sindicatos e os advogados que integram a OAB não se constituem em categoria profissional.

Apesar do voto favorável à submissão da OAB ao TCU do relator e do revisor do caso, os Ministros do TCU decidiram em sessão plenária pela improcedência dos pedidos, firmando o entendimento de que Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas ao Tribunal, em respeito à coisa julgada, decorrente da decisão proferida pelo Tribunal Federal de Recursos nos autos do Recurso de Mandado de Segurança n. 797, confeccionando o acórdão n. 1765/2003, em 19 de novembro de 2003.

Embora a decisão do TCU tenha firmado entendimento a partir do respeito à coisa julgada, a discussão sobre a natureza jurídica da OAB se fez presente nos votos dos Ministros, como o de Lincoln Magalhães da Rocha, que citou que a decisão de 14 de abril de 2002 do STJ, ao negar provimento a Recurso Especial, afirmou que a doutrina e jurisprudência entendem terem natureza tributária as contribuições para os conselhos profissionais, excepcionando-se somente a OAB “por força de sua finalidade constitucional”, e que, no voto da Ministra relatora, acolhido por unanimidade, foi reproduzido o entendimento do professor Marco Aurélio Greco, no sentido de que “a OAB tem uma posição diferenciada dentro do Sistema Constitucional (CF - art. 133), além de, em razão de sua autonomia e função, não ser um instrumento de atuação da União” (Recurso Especial n. 273.674-RS/2000/0084577-9).

Mesmo nos votos a favor da submissão da OAB ao TCU, como o voto do Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, cujo entendimento era de que a OAB tem natureza de entidade fiscalizadora da profissão de advogado e, “em que pese ter também outras relevantes funções, têm a mesma natureza das outras entidades de fiscalização do exercício profissional, ou seja, são todas autarquias, com iguais finalidades, e arrecadam e gerem recursos públicos de natureza tributária”. Há um tópico específico de reconhecimento da importância do escopo institucional da OAB para além da regulamentação profissional, que destaca a necessária autonomia para o exercício de tal escopo. Afirmou o Ministro que:

5. Devo ressaltar que as nobres funções exercidas pela Ordem dos Advogados do Brasil não se limitam à disciplina, à fiscalização e à defesa da profissão de advogado. 6. Com efeito, compete à OAB outras relevantes funções. Cumprilhe, no exercício de sua missão, defender a Constituição e a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas. 7. Ao longo de sua história, a OAB destacou-se na luta pelos ideais de liberdade e igualdade. Empenhou-se com coragem e destemor, na defesa da democracia e contra a

opressão. Assim o fez ao participar da campanha para a revogação do AI-5 e a restauração do *habeas corpus*, como bem lembrou o então Presidente da Ordem (V. 1, fls. 285).

No entanto, após o resgate ao histórico da OAB, decidiu em sentido contrário ao defendido pela Ordem, afirmando que:

8. No entanto, o exercício dessas altaneiras funções não transmuda, a meu ver, a natureza autárquica da Ordem dos Advogados do Brasil, que decorre inexoravelmente das não menos relevantes atividades de disciplina, fiscalização e defesa da profissão de advogado que ela também exerce, assim como não ilide o caráter público dos recursos que arrecada, de maneira que é inafastável a sua submissão à jurisdição do TCU, diante da nova ordem constitucional em vigor. 9. Estou convicto de que a afirmação da jurisdição do TCU sobre a OAB, se vier a ser confirmada por esse egrégio Colegiado, não ofende, de maneira alguma, a proteção constitucional à coisa julgada, nem será empecilho a que a Ordem dos Advogados do Brasil continue a exercer, com autonomia, suas grandiosas e nobres funções. 10. Basta ver que são também jurisdicionados desta Corte diversos órgãos de cúpula do Estado brasileiro, os quais exercem, com toda liberdade e autonomia, funções da mais alta estatura no regime democrático de direito, como, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal, as duas Casas do Poder Legislativo, a Presidência da República e o Ministério Público da União, entre outros. 11. Assim, não aceito - e afasto, desde já - o argumento de que a jurisdição do TCU poderia ferir a autonomia da Ordem dos Advogados do Brasil no exercício de sua importante missão.

No voto destacado é perceptível que, embora o Ministro discordasse dos argumentos apresentados pela Ordem para a não submissão de suas contas ao TCU, tomou o cuidado de reconhecer o conteúdo do art. 44, I, do EAOAB que afirma ter a OAB uma finalidade constitucional como um de seus escopos, e de destacar parte da trajetória de construção dessa finalidade a partir das práticas da Ordem.

Menciono a dinâmica ocorrida no processo e a decisão do TCU pois, quando da apresentação do memorial pela OAB nos autos da ADI n. 3026, em 23 de fevereiro de 2005, a OAB vinha de recentes discussões sobre sua natureza jurídica e de resultados favoráveis ao seu entendimento. Os envolvidos no processo do TCU mencionam, por diversas vezes, que era pacífica a jurisprudência do STF e dos demais Tribunais superiores de que a OAB deveria ser classificada como uma autarquia profissional de regime especial, uma vez que o serviço que presta tem natureza pública federal, pois a instituição fiscaliza a profissão de advogado, indispensável à administração da Justiça, nos termos do art. 133 da Constituição Federal. Esse era o entendimento, também, do Procurador Geral da República ao ajuizar a ADI.

No entanto, o ajuizamento da ADI (28/10/2003) se deu pouco menos de um mês antes da decisão do TCU (19/11/2003) e, por isso, passados já um ano e três meses quando da

apresentação do memorial, a peça apresenta clara influência naquele processo e nos pontos debatidos.

Retomando o conteúdo do memorial, a OAB afirma que não entende não estar em discussão se a OAB é ou não uma autarquia e que essa classificação, por si só, não influenciava no julgamento da ADI, pois entende que a natureza da Ordem era de entidade corporativa pública (nos termos do Decreto-Lei n. 968, de 13 de outubro de 1969) ou uma autarquia *sui generis*, ou seja, com particularidades que a diferem das demais autarquias. Madeira apontava que a ADI n. 3026 não foi a primeira investida contra a Ordem, elencando outros casos como a tentativa frustrada de submeter a OAB ao Ministério do Trabalho a partir do Decreto n. 60.900/67<sup>55</sup> e, depois, do Decreto n. 74.000/74<sup>56</sup>, além do Decreto n. 74.296/74<sup>57</sup>, que falava em efeitos de supervisão.

A OAB afirmava, também, que a necessária autonomia da Ordem estava consagrada normativamente em três momentos: 1. No parágrafo § 1º do art. 44 do EAOAB, que afirma que a OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico; 2. No inciso I do art. 44 do EAOAB, que prevê como finalidade (que chama de “missão superior” da OAB) a defesa da Constituição, da ordem jurídica do Estado democrático de direito, dos direitos humanos, da justiça social, da boa aplicação das leis, da rápida administração da justiça e do aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas; e 3. Utiliza o mesmo argumento do STF no julgamento da ADI n. 3 para afirmar que a inclusão da OAB no rol dos legitimados do art. 103 da Constituição também serve como forma de garantir o cumprimento de seu escopo para além do profissional.

Por fim, a OAB apresenta um último argumento para a não sujeição da Ordem ao Estado que diz respeito ao momento de sua criação (por Decreto de 1930). Em síntese, afirma que a OAB não é resultado de um movimento da categoria dos advogados, mas das suas elites. Como instituição de prestígio em razão de sua composição, teria auxiliado a legitimar o Governo Vargas em 1930 em troca de controle sobre a categoria: “de um lado as elites convalidam a estrutura corporativa, legitimando o novo regime, enquanto que aquele [o Estado] cede parte do seu poder à corporação, que ‘passa a ser soberana em relação a seus membros, construindo a sua identidade com a força imperativa de um mandato público” (Vianna, 1986,

---

<sup>55</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/decreto/1950-1969/D60900.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/decreto/1950-1969/D60900.htm). Acesso em: 10 out. 2024.

<sup>56</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d74000.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d74000.htm). Acesso em: 10 out. 2024.

<sup>57</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74296-16-julho-1974-422791-publicacaoriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 out. 2024.

p. 99). Haveria, então, em razão das circunstâncias do momento de criação da OAB, uma tensão dialética que passa a fazer parte de sua história, representada por uma cessão de Poder pelo Estado que, depois, ciclicamente realizaria investidas para tentar tomá-lo de volta.

A ação terminou com o julgamento improcedente do pedido pelo Plenário, vencidos os Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes — que julgavam procedente em relação ao *caput* do art. 79, entendendo pela interpretação conforme para excetuares da regra do concurso público apenas os cargos de chefia e assessoramento —, em julgamento realizado no dia 8 de junho de 2006. O STF entendeu, conforme consta na ementa, que não procede a alegação de que a OAB se sujeita aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta, uma vez que ela não é uma entidade da Administração Indireta da União, mas sim um “serviço público independente”, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas previstas no direito brasileiro. Além dessa afirmação, o STF afirmou que a OAB não está incluída na categoria das autarquias especiais, não se confundindo com as agências e não se discutindo a possível independência delas. Em razão dessas afirmações, firmou o entendimento de que a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer de suas partes vinculadas, de que essa não-vinculação é formal e materialmente necessária, e, assim, justificou a improcedência do pedido da ADI e determinou incabível a exigência de concurso público para admissão dos contratados sob o regime trabalhista da OAB.

Ao fundamentar a ausência de ordem de relação ou dependência da OAB à Administração Pública, o STF usou ambas as funções previstas no art. 44 do EOAB (e não apenas a do inciso I para justificar a não vinculação: em relação à função constitucional do inciso I, disse que as características da OAB são autonomia e independência e que em razão do fato de possuir essa outra função institucional não pode ser comparada aos demais órgãos de fiscalização profissional. Quanto à função corporativa, disse que, apesar de ser responsável pelas atividades da classe dos advogados, estes exercem função constitucionalmente privilegiadas, por serem indispensáveis à administração da justiça, nos termos do art. 133 da Constituição Federal.

O entendimento do STF, pautado principalmente no voto do relator, Ministro Eros Grau (de 23/02/2005), que possuía entendimento prévio à assunção do cargo de Ministro sobre o tema<sup>58</sup>, chama a atenção não apenas por encampar o entendimento de que a OAB se

---

<sup>58</sup> Em 15 de maio de 2000, Eros Grau, na qualidade de professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, havia confeccionado parecer que apontou pela insubsistência da tese do Ministério Público junto ao TCU, afirmando que a OAB não estaria sujeita ao controle do TCU. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748945659&prcID=5608486>. Acesso em: 24 out. 2024.

diferenciava das demais entidades de classe em razão de sua função prevista no art. 44, I, do EAOAB, mas também por diferenciá-la a partir de sua própria função corporativa, mais precisamente pela diferenciação que a Constituição Federal concedeu aos advogados no art. 133.

O art. 133 constitucionalizou a advocacia no texto da Constituição de 1988, não havendo inserção similar em relação às demais profissões, porém, a Constituição não discutiu ou alterou a natureza jurídica da Ordem. No entanto, assim como havia utilizado a inclusão da OAB no rol de legitimados do art. 103 da Constituição para firmar o entendimento de que a Ordem não precisava de vinculação temática para a propositura das ações constitucionais nele previstas, o STF invocou uma disposição inserida pelo constituinte sobre o advogado (não sobre a OAB) como mais um elemento para diferenciar a OAB e justificar um tratamento especial.

O entendimento pela autonomia e pelo posicionamento especial da Ordem não era novo, o próprio Ministro Eros Grau estrutura seu voto a partir de parecer do jurista e Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil Dario de Almeida Magalhães, de 1950, pelo qual afirmava que a OAB:

[tem situação análoga à da França] corporação investida e funções e poderes públicos, reclamando um *nomen iuris*, adequado ao seu regime peculiar. Pouco importa a nomenclatura, a etiqueta, desde que esta não lhe desnature a índole ou lhe altere a substância [...] a posição da Ordem, o papel que lhe foi destinado, a autoridade de que se reveste, as responsabilidades que lhe incumbem, não se coadunam, porém, com qualquer forma de tutela administrativa. A sua independência lhe é essencial, não só à dignidade da instituição, como à própria eficiência de sua atividade peculiar. A independência da ordem protege a independência do advogado; e sem esta a profissão decai de sua grandeza e de sua utilidade social.

A questão também havia sido amplamente discutida pela própria OAB e juristas convidados a abordar o tema em “As Razões da autonomia da Ordem dos Advogados do Brasil”, publicação editada pelo Conselho Federal em 1975.

No entanto, como se observa nas razões do voto, ao contrário das discussões travadas nos anos 1950 e 1970 e embora alguns argumentos sejam restaurados na decisão do STF, o que foi utilizado como principal fundamento para a decisão da ADI n. 3026 foi a trajetória político-institucional da OAB, representada pela normatização de suas práticas. O Ministro destaca, a partir do parágrafo 18<sup>59</sup>, que a OAB não se sujeita ao controle da Administração porque: a) A OAB ocupa-se da atividade dos advogados que são essenciais à administração da Justiça (art. 133 da Constituição); b) A OAB é entidade autônoma e independente e, por isso, não pode ser

---

<sup>59</sup> Os parágrafos encontram-se numerados no voto.

confundida com os demais órgãos de fiscalização profissional, em especial porque possui outra função, a função de defesa da Constituição, da ordem jurídica, do Estado democrático de direito, dos direitos humanos, da justiça social, de pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas (art. 44, I, do EAOAB); c) A OAB possui atribuição de extrema relevância<sup>60</sup> como legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade constante no rol do art. 103 da Constituição (inciso VIII).

O reconhecimento de que a OAB se formou a partir de um processo histórico-político e de que possuiu uma estrutura nele pautada fica evidente no voto do então presidente do STF, Ministro Nelson Jobim, que afirma que a ADI 3026 decorria, na verdade, de disputas corporativas entre a Ordem e o Ministério Público. Afirmou o Ministro, sobre a ADI, que “Não é só concurso público, é uma outra questão, exatamente o que significa o desrespeito ao processo histórico político brasileiro que desenhou essa organização”, criticando, então, a tentativa de encaixar esse processo histórico que chama de “claramente *sui generis*” diante da realidade política e institucional do país e tentar colocá-lo em categorias de direito administrativo com o objetivo de traír esse processo.

Como averigui em pesquisa realizada para investigar a participação da OAB na ANC de 1987-1988 (Pellegrino; Lima, 2023, pp. 117-118), o Ministro Nelson Jobim teve estreita relação com a OAB durante os trabalhos desenvolvidos na Assembleia Nacional Constituinte e, enquanto deputado constituinte, atuou para viabilizar os interesses da Ordem naquela ocasião.

Além disso, segundo o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, em pesquisa pelo verbete “JOBIM, Nelson”, Nelson Jobim era advogado, professor de direito em diversos cursos, dentre eles a Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil (ESA), foi vice-presidente da OAB do Rio Grande do Sul e elegeu-se constituinte pelo PMDB/RS. Atuou na ANC como membro titular das comissões de Sistematização e Redação e suplente na subcomissão do Poder Legislativo, da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Em entrevista concedida a Marly Motta, ao discorrer sobre a proximidade de Jobim com a OAB, Thomaz Bastos afirmou que o grupo criado por ele para acompanhar os trabalhos da ANC, denominado “Bureau de Acompanhamento Constitucional da OAB”, trabalhou “estritamente ligado ao deputado Nelson Jobim, que pensava de modo parecido ao nosso. Ele nos ajudou muito, ele realmente falava por nós” (2003, p. 197).

---

<sup>60</sup> Assim adjetivada pelo Ministro.

Nelson Jobim voltou a se eleger deputado nas eleições de outubro de 1990, assumiu o Ministério da Justiça desde o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1º de janeiro de 1995, e deixou o cargo apenas em 1997, quando foi indicado pelo Presidente ao STF, para ocupar a vaga do Ministro Francisco Rezek, que foi para a Corte de Haia. Em 3 de junho de 2004, o Ministro Nelson Jobim assumiu a presidência do STF e foi um dos articuladores da reforma do Poder Judiciário (PEC n. 96/1992) proposta pelo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva que, em dezembro de 2004, foi aprovada como Emenda Constitucional n. 45. A EC n. 45/04 trouxe diversas alterações no Poder Judiciário e criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aprovando uma série de entendimentos que haviam sido apresentados e discutidos pela OAB no processo constituinte, mas que haviam sido rejeitados naquele momento<sup>61</sup>.

Retomando minhas conclusões sobre as discussões da ADI n. 3.026, a afirmação que fiz no sentido de que a trajetória da OAB embasou o entendimento (ou a confirmação) do STF quanto a sua natureza, fundamentando a decisão da ADI, pode se justificar a partir de uma fala do Ministro Carlos Britto, presente em sua confirmação de voto no dia 8 de junho de 2006 e avaliada a partir das notas taquigráficas. Afirmou o Ministro Carlos, em uma discussão com o Ministro Gilmar Mendes sobre a regra do concurso público e a natureza da Ordem, que entendia que “o regime jurídico da OAB, na verdade, é tricotômico: começa com a Constituição, passa pela lei orgânica da OAB (a Lei n. 8.906) e desemboca nesses provimentos endoadministrativos, endógenos ou da própria instituição”.

Compartilho o entendimento do Ministro Carlos Britto sobre o regime jurídico da OAB e entendo que, já nesse ponto da tese, é possível verificar que embora alguns entendimentos sobre a estrutura institucional da OAB estivessem presentes desde a sua fundação em 1930, a trajetória de mudanças institucionais é essencial para a avaliação da OAB e passa por um movimento de normatização das práticas da Ordem e de interpretação dessas normas, em um movimento dialógico e de retroalimentação entre a Constituição (o que foi normatizado sobre a OAB ou sobre os advogados em 1988), a legislação estruturante de 1994 (sua confecção e alterações, que serão avaliadas no Capítulo 3 mas que já se encontram presentes nas decisões analisadas), e a interpretação da Constituição e do EAOAB pelo STF.

Avaliada a ADI n. 3026, finalizo as duas ADIs que identifiquei no processo de rastreamento como pontos de mudança institucional na trajetória da OAB, seja porque houve a

---

<sup>61</sup> É o caso, por exemplo, da Sugestão n. 00770, apresentada no início da ANC (10 de abril de 1987) pelo próprio Nelson Jobim, então deputado constituinte, que trazia uma proposta de nova organização do Poder Judiciário (Pellegrino; Lima, 2023, p. 118).

confirmação da maior liberdade da Ordem para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, representada pela desnecessidade da comprovação de vinculação temática da ação à instituição, permitindo que a OAB levasse ao STF temas de diversos interesses, não apenas os corporativos, ou porque houve a fixação da natureza da OAB como um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas previstas no direito brasileiro, não sujeita a controle da Administração Pública e, conseqüentemente, a pressões orçamentárias.

Passo, então, à avaliação de quatro julgamentos em recurso extraordinário com temas de repercussão geral que, assim como os julgamentos das ADIs, identifiquei como pontos de mudança institucional na trajetória da OAB.

#### **2.4.3 RE n. 603.583 – Exame da Ordem**

Com o objetivo de remediar uma deficiência e dar vinculação às decisões judiciais para além do caso analisado no controle de constitucionalidade difuso, o Brasil adotou alguns mecanismos na Constituição de 1988, como a possibilidade de suspensão da lei declarada inconstitucional pelo Senado Federal (art. 52, X, da Constituição Federal)<sup>62</sup>. Outros foram introduzidos posteriormente, como a súmula vinculante e a repercussão geral, que integraram a Reforma do Poder Judiciário realizada pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004.

A avaliação que faço a partir desse ponto diz respeito a julgamentos de Recursos Extraordinários (quatro no total) que, assim como as ADIs avaliadas anteriormente, em razão da repercussão geral trouxeram também efeitos de modificação institucional relevantes na estrutura da OAB.

Sobre a alteração da sistemática do controle difuso a partir da introdução da repercussão geral, Jairo Lima afirma que “a exigência de demonstração de que as questões suscitadas no recurso extraordinário ultrapassem os interesses individuais do caso indica o direcionamento para que esse mecanismo de controle difuso-concreto sirva para a proteção da ordem constitucional abstrata” e que, somado à redação do art. 927 do Código de Processo Civil, que diz respeito à necessidade de observância dos precedentes pelos juízes e Tribunais, o esquema geral traz “a possibilidade de o STF retirar do ordenamento jurídico uma norma emanada do Congresso Nacional, principalmente pela via concentrada” (Lima, 2018, p. 64).

---

<sup>62</sup> Outros mecanismos são apontados por Lima, 2018, pp. 63-64.

Em razão da aproximação dos efeitos das decisões em controle de constitucionalidade difuso dotados de repercussão geral com os efeitos do controle concentrado, ampliei a base de dados, incluindo pesquisa junto à área do sítio eletrônico do STF que continha as ações propostas em controle difuso que chegaram à Corte por passarem no filtro da repercussão geral. Como já mencionei quando da descrição da formação e aplicação da base de dados, o objetivo era o mesmo do rastreamento realizado entre as ações em controle concentrado, ou seja, localizar possíveis ações que, de alguma forma, tenham modificado ou consolidado alguma característica institucional da OAB.

Passo, então, à avaliação da primeira das quatro ações que localizei a partir do processo metodológico proposto, o RE n. 603.583, que gerou o tema de repercussão geral n. 241 e cuja discussão central era o Exame da Ordem, mais precisamente a discussão, à luz dos artigos 1º, II, III e IV; 3º, I, II, III e IV; 5º, II e XIII; 84, IV; 170; 193; 205; 207; 209, II, e 214, IV e V, da Constituição Federal, sobre a constitucionalidade, ou não, do art. 8º, § 1º, do EAOAB e dos Provimentos n. 81/96 e 109/2005 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, os quais condicionam o exercício da advocacia à prévia aprovação no Exame de Ordem.

Distribuído no STF no dia 9 de outubro de 2009 para o Ministro Marco Aurélio por sorteio, o caso se originava do Rio Grande do Sul, tinha o bacharel em direito João Antonio Volante no polo ativo e a OAB e a União Federal no polo passivo de ação declaratória de nulidade de ato administrativo e buscava o reconhecimento da inconstitucionalidade da obrigatoriedade de aprovação no Exame da Ordem para exercício da advocacia.

Dentre outros argumentos, como o direito à vida e à dignidade, a previsão de sanções disciplinares no EAOAB que dão condições de avaliação dos profissionais e o fato de apenas os advogados possuírem tal exame, o acesso ao mercado de trabalho, a falta de previsão constitucional sobre o exame, entre outros, o autor da ação afirmava que não cabe à Ordem, por não integrar a Administração Pública, avaliar o ensino, cabendo apenas às instituições credenciadas pelo Poder Público.

Os pedidos foram julgados de forma improcedente em 1ª instância, assim como a apelação foi desprovida pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal competente. O autor interpôs recurso extraordinário e recurso especial, tendo o Vice-Presidente do Tribunal admitido o primeiro e inadmitido o segundo. Já no STF, no dia 11 de dezembro de 2010 o Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

No entanto, o Ministério Público Federal, em parecer da Procuradoria da República, pediu pelo parcial provimento do recurso extraordinário, afirmando que a exigência de aprovação no Exame da Ordem como restrição de acesso à profissão de advogado atinge o

núcleo essencial do direito fundamental à liberdade de trabalho, ofício ou profissão, consagrado no inciso XIII, do art. 5º da Constituição Federal, aos argumentos de que o Exame da Ordem não se mostra apto ao fim a que se diz destinar e de que a imposição de qualificação extraída do art. 133 da Constituição Federal não deve incidir como limitação de acesso à profissão por parte daqueles que obtiveram um título público que atesta tal condição (diploma), mas sim de um dever atribuído ao Estado e a todos garantido de que sejam oferecidos os meios para a obtenção da formação profissional exigida.

De início, o relator destacou em seu voto que estava em jogo a constitucionalidade dos arts. 8º, IV e § 1º (que prevê a aprovação em Exame da Ordem como necessário à inscrição como advogado e que o exame é regulamentado em provimento do Conselho Federal), e 44, II (que prevê a função corporativa de promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil), ambos do EAOAB. O voto é dividido em três partes, a primeira tratando da alegação de violação à liberdade de profissão, a segunda sobre a alegação de incompatibilidade entre as regras constitucionais sobre o ensino superior e a previsão legal de seleção de advogados, atribuída à Ordem, e a terceira sobre a alegação de desrespeito ao princípio da legalidade, consistente na delegação da prerrogativa de regulamentar o exame à Ordem.

Quanto à primeira parte, o entendimento se deu no sentido de que o exame de suficiência é compatível com o juízo de proporcionalidade e não alcançou o núcleo essencial da garantia constitucional da liberdade de ofício, não se falando em violação. Também sobre a questão da liberdade de profissão e da compatibilidade do Exame da Ordem, o Ministro invocou o art. 133 da Constituição, para dizer que:

O advogado ocupa papel central e fundamental na manutenção do Estado Democrático de Direito. O princípio geral da inércia da jurisdição, estampado no artigo 2º do Código de Processo Civil, faz com que o advogado assumam um papel relevantíssimo na aplicação e defesa da ordem jurídica. A ele cabe a missão de deflagrar o controle de legalidade e constitucionalidade efetuado pelos juízos e tribunais do país. Todo advogado é um potencial defensor do Direito, e essa nobre missão não pode ser olvidada. O constituinte foi altissonante e preciso ao proclamar, no artigo 133 da Lei Maior, que o advogado mostra-se indispensável à administração da Justiça. Insisto: justiça enquadra-se como bem de primeira necessidade; a injustiça, como um mal a ser combatido. Transparece claro o interesse social relativo à existência de mecanismos de controle - objetivos e impessoais - concernentes à prática da advocacia. O Direito não apenas envolve questões materiais, mas também tutela situações existenciais. [...] É requisito essencial ao Estado Democrático de Direito o fortalecimento da advocacia, e a declaração de inconstitucionalidade do exame da Ordem teria precisamente o efeito oposto.

O voto continua destacando a presença de advogados em todos os Tribunais do país pelo Quinto Constitucional, o fato de integrarem o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, a participação de advogados em bancas de concurso público da magistratura e do Ministério Público, de modo a reforçar a importância social do advogado. Ao final da primeira parte, a conclusão se dá no sentido de que o inciso IV do artigo 8<sup>a</sup> do EAOAB é compatível com o princípio da proporcionalidade, porque fundado no interesse público consubstanciado na proteção da sociedade contra o exercício de profissão capaz de gerar graves danos à coletividade.

Destaco, sobre essa primeira parte do voto, que embora os argumentos tenham sido estruturados a partir da figura do advogado pelo Ministro, o que se vê, na realidade, são menções a resultados de uma série de disputas travadas pela OAB ao longo dos anos — seja na constituinte ou nos processos de reforma como o da EC n. 45/04 — que buscaram assegurar a presença de advogados em posições de poder ou ao menos que possibilitassem algum tipo de interferência ou controle sobre o Poder Judiciário ou sobre as demais funções essenciais à justiça, como o Quinto, a participação nos Conselhos Nacionais e a participação em bancas de concurso.

Em relação à segunda parte, que versa sobre a alegação de incompatibilidade entre as regras constitucionais do ensino superior e a previsão legal de seleção de advogados, atribuída à Ordem, o voto aponta a confusão do autor entre os papéis das instituições de ensino superior e das organizações de classe. Enquanto às instituições de ensino superior cabe o dever de ministrar o conteúdo educacional necessário à profissionalização do indivíduo e atribuir o grau respectivo, correspondente ao curso terminado, às autarquias profissionais cabe implementar o poder de polícia das profissões respectivas.

No entanto, o entendimento não se limitou à afirmação de que cabe à OAB, nos termos do art. 44, II, do EAOAB, o exercício de sua função corporativa. Acrescentou o Ministro que:

Em rigor, embora não esteja submetida a tipo algum de hierarquia ou vinculação quanto à Administração direta, a Ordem exerce função pública e, enquanto tal, vale-se dos poderes próprios ao Estado, inclusive os de tributar e de punir. Descabe afirmar que se trata de instituição privada e, por isso mesmo, sem legitimidade para assumir o especial encargo previsto no diploma citado.

Depois, mencionou o julgamento da ADI n. 3026, pelo qual o STF reconheceu à Ordem o *status* de serviço público independente em razão das funções institucionais que a OAB possui (art. 44, I, do EAOAB), que chama de “vocação histórica para a defesa o Estado Democrático de Direito”, além de relembrar a legitimidade prevista no art. 103, VII, da

Constituição. Ao final da segunda parte, a conclusão se dá pela valia constitucional do exame de suficiência para acesso à advocacia, bem como da prerrogativa da OAB para aplicá-lo.

Por fim, na terceira parte do voto, que discutia a alegação de desrespeito ao princípio da legalidade, consistente na delegação da prerrogativa de regulamentar o exame à Ordem, a fundamentação pela inexistência da inconstitucionalidade alegada se deu em dois pontos: o primeiro destacando que a previsão do § 1º do artigo 8º do EAOAB reclama edição de regulamento executivo (ou de execução), destinado a tornar efetivo o mandamento legal, não havendo desrespeito ao princípio da legalidade, o segundo afirmando que não há, no caso, violação ao art. 84, IV, da Constituição, porque não houve usurpação de competência privativa do Presidente da República para ditar o regulamento de execução.

Mais uma vez, a questão esbarra na discussão da natureza jurídica da OAB e, por isso, o voto é estruturado em camadas que buscam acomodar a Ordem à estrutura estatal. O Ministro inicia afirmando que a atribuição constitucional ao Presidente da República não impede que a lei confira a entidades da Administração Pública, públicas ou privadas, a prerrogativa de concretizar alguns aspectos práticos que lhe digam respeito, e que não haveria usurpação diante da possibilidade de revisão de por parte do Chefe do Executivo de tais regulamentos, nos termos do art. 84, II, da Constituição.

No entanto, aponta que a explicação não dá conta de justificar a transferência aos entes e órgãos que não se encontram inteiramente submetidos a esse tipo de controle, pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública, exercem atividade administrativa — poder de polícia —, mas não se submetem aos mecanismos clássicos de hierarquia ou tutela, como as agências reguladoras ou a OAB, destacando precedentes do STF sobre a constitucionalidade relativa à independência dos titulares das agências reguladoras.

A partir dessa contextualização, o Ministro aponta que a OAB, embora não seja classificada como agência reguladora, por conta das atividades que desempenha “não poderia ficar subordinada à regulamentação presidencial ou a qualquer órgão público, não só quanto ao exame de conhecimentos, mas também no tocante à inteira interpretação da disciplina da Lei nº 8.906/94”, mencionando que o artigo 78 prevê que cabe ao Conselho Federal expedir o regulamento geral do Estatuto, devendo prevalecer a vontade dos representantes da própria categoria sobre as demais, inclusive a vontade superior do Chefe do Executivo.

Aponta, também, e citando o voto do Ministro Eros grau no julgamento da ADI n. 3026, que a natureza das atividades prevista no art. 133 da Constituição demanda e justifica o regime especial previsto pelo EAOAB e, por isso, conclui pela constitucionalidade do § 1º do art. 8º do EAOAB, seja porque não corresponde a autêntica delegação legislativa a ponto de

violar o art. 5º, XIII da Constituição, ou porque não representa usurpação da competência do Presidente da República prevista no art. 84, IV, da Constituição.

Ao final, diante de todas as razões mencionadas, o Ministro vota pelo conhecimento do recurso extraordinário e por seu não provimento, sendo acompanhado, por unanimidade, pelos demais Ministros<sup>63</sup>, nos termos de seu voto, em julgamento realizado no dia 26 de outubro de 2011.

Destaco, por fim, alguns trechos de votos de outros Ministros sobre a classificação e a atividade da OAB. O Ministro Luiz Fux, em seu voto, apontou que:

Não se pretende, evidentemente, classificar a OAB como uma agência reguladora - já se assinalou a sua natureza privada. No entanto, sua condição *sui generis* desafia a clássica repartição de funções estatais e a coloca, de algum modo, entre os centros de poder político daquilo que o emérito Professor DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO (Poder, Direito e Estado: O Direito Administrativo em Tempos de Globalização - in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011) denomina de Estado policrático. Afinal, cuida-se de entidade com atribuições institucionais relevantíssimas, como, por exemplo, a propositura de ações do controle abstrato de constitucionalidade das leis e atos normativos, como a ADI, a ADC e a ADPF, para as quais exhibe o status de legitimada universal, isto é, fica dispensada de demonstração de pertinência temática. Ao mesmo tempo, remanesce a OAB como entidade de autorregulação profissional, à qual se confia a disciplina infralegal da advocacia. Faz sentido que assim o seja, pois a própria legitimidade democrática da regulação profissional da advocacia também repousará na observância da visão concreta do mercado e de suas práticas usuais (em constante transformação), sem prejuízo das medidas corretivas que se eventualmente fizerem necessárias.

Fux destaca também a presença da OAB nos centros de poder político, a legitimidade universal para a propositura de ações de controle de constitucionalidade de forma universal e as atribuições institucionais da OAB, para além do caráter profissional, como fundamento central de seu voto. Depois, assim como o relator, aponta a constitucionalização da profissão no art. 133 para ressaltar o interesse social e as responsabilidades do advogado e, assim, justificar a existência do Exame da Ordem e da competência da OAB para aplicá-lo e decidir sobre seus termos, divergindo do relator (em *obiter dictum*, sem abrir divergência no voto) apenas em relação à exclusividade da Ordem para elaborar o exame e entendendo que há uma situação de constitucionalidade imperfeita, ou seja, um movimento ainda não finalizado de transição para inconstitucionalidade em razão da ausência de abertura de participação de membros externos da comunidade jurídica no procedimento do exame, afirmando que a abertura levaria ao incremento da legitimidade democrática do Exame.

---

<sup>63</sup> Sobre a constitucionalidade do Exame da Ordem e para comentários ao RE 603.583/RS, ver Gonzaga; Nevez, 2013.

A Ministra Cármen Lúcia, de seu lado, chamou a atenção ao art. 44 do EAOAB para afirmar que não foi o STF que disse que a OAB é serviço público, mas o legislador, e que o STF apenas disse que esse serviço público foi autarquizado em forma de autarquia especial. Mencionou, também, entendimento de Seabra Fagundes no sentido de que, quando a lei foi discutida (EAOAB), “era imprescindível que [...] tivesse exatamente a dimensão da Constituição, porque o advogado foi pensado na Constituição, posto e enfatizado como profissional que garantiria o Estado Democrático de Direito”, e terminou destacando a essencialidade do advogado prevista no art. 133 como justificativa à necessidade de aprovação em exame de admissão.

O Ministro Ricardo Lewandowski também menciona o art. 44 do EAOAB e destaca as funções da OAB, o Ministro Ayres Britto destaca o número de menções à OAB e aos advogados na Constituição, bem como os termos do art. 133, assim como o faz o Ministro Gilmar Mendes, todos para complementar o entendimento já exposto no voto do relator.

Ao final da avaliação do RE n. 603.583, concluo que, mais uma vez, para discutir tema relacionado à OAB, a questão passou pela estrutura da OAB e por seu posicionamento dentro do ordenamento jurídico. No entanto, ao contrário do que havia ocorrido no julgamento da ADI n. 3026, a natureza da Ordem, lá delimitada e amplamente debatida, não teve uma nova rodada de debates, mantendo o STF o entendimento anterior. Em seus votos, os Ministros continuaram destacando o papel histórico da OAB, a legitimidade do art. 103 da Constituição, o advogado como essencial à administração da justiça conforme previsão do art. 133 da Constituição e a dupla função constante nos incisos do art. 44 do EAOAB como razões para não interferência na Ordem ou em seu regramento, acrescentando-se a questão da presença da OAB, seja pelo Quinto Constitucional, seja pela participação nos Conselhos Superiores ou em bancas de concurso público, como elemento que demonstra a relevância social da OAB e do advogado.

#### **2.4.4 RE n. 595.332 – Competência da Justiça Federal para processar e julgar advogados inadimplentes**

A segunda das quatro ações que localizei a partir do processo metodológico proposto, o RE n. 595.332, gerou o tema de repercussão geral n. 258, cuja discussão central era a Competência da Justiça Federal para processar e julgar advogados inadimplentes, que definiu o alcance do art. 109, I, da Constituição Federal.

Distribuído no STF no dia 21 de novembro de 2008 para o Ministro Marco Aurélio por sorteio, o caso se originava do Paraná, tinha a OAB/PR no polo ativo e um advogado inscrito

na seccional da OAB/PR, Diomar Nogueira, no polo passivo da execução de título extrajudicial em face da inadimplência das contribuições obrigatórias ao Órgão de Classe. O Conselho Federal da OAB pediu sua habilitação como *amicus curiae* e teve o pedido deferido em despacho do dia 6 de agosto de 2015.

Resumidamente, após ajuizamento da execução pela OAB/PR em uma das Varas Federais, o feito foi distribuído para a 1ª Vara de Execuções Fiscais de Curitiba. A OAB/PR pediu a extinção do feito em razão do falecimento do executado, mas o magistrado não julgou o pedido e declinou a competência, ao argumento de que a OAB era “uma autarquia especial ou *sui generis*, diferenciando-se das demais entidades fiscalizadoras de profissão, e as contribuições por ela cobradas não têm natureza tributária”, apontando que as receitas são da própria entidade. Por isso, declarou a incompetência absoluta do juízo e determinou a remessa dos autos para nova distribuição a uma das Varas Cíveis da Subseção Judiciária.

O processo foi redistribuído para a 5ª Vara Federal de Curitiba, mas o magistrado também declinou a competência, ao argumento de que “não se justifica mais manter a OAB com foro na Justiça Federal, pois, não sendo entidade autárquica federal, como bem afirmou o STF [na ADI n. 3026 e em precedente da 3ª Seção, CC 477613-TO], não se enquadra na competência cível *ratione personae* da Justiça Federal, preconizada no artigo 109, inciso I, da Constituição”, remetendo os autos para a Justiça Estadual.

Inconformada, a OAB/PR embargou a decisão (não conhecidos os embargos) e posteriormente interpôs agravo de instrumento contra a decisão que declinou da competência para processar e julgar a execução em favor da Justiça do Estado do Paraná, registrado sob o n. 2008.04.00.003786-1/PR. Sustentou a agravante, em síntese, a competência da justiça federal para o processamento e julgamento do feito, uma vez que a OAB é prestadora de serviço público federal, atraindo a hipótese do art. 109, I, da Constituição Federal.

Ao julgar o agravo, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou provimento ao recurso, afirmando que as contribuições obrigatórias da OAB não têm natureza de tributo e, uma vez que esse era o requisito essencial para classificar a OAB como uma autarquia, mesmo *sui generis* ou especial, não haveria motivo para ser mantida a competência da Justiça Federal prevista no art. 109, I, da Constituição Federal. Afirmou, também, que o EAOAB expressamente prevê as anuidades não pagas como títulos executivos extrajudiciais e sua cobrança realizada via execução nos termos do Código de Processo Civil (não execução fiscal) e que o art. 133 da Constituição elevou a advocacia à qualidade de função essencial à justiça, devendo o termo justiça ser entendido como todas as espécies da Justiça brasileira, não apenas a federal, não modificando a competência. Ao final, decidiu que a competência para esse tipo

de execução era da Justiça Estadual, salvo nos mandados de segurança que envolviam o Conselho Federal da OAB como autoridade coatora, cuja competência seria da Justiça Federal, exceto pelo voto divergente do Juiz Federal Marcelo Denardi, que votou por dar provimento ao agravo e informou que a prudência recomendava aguardar o resultado do julgamento pelo TRF-4 de um Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade na MAS 2006.72.00.000596-1/SC, no qual se discutia a natureza jurídica das anuidades exigidas pela OAB de seus filiados.

A OAB opôs embargos de declaração (que não tiveram provimento) e interpôs recurso extraordinário ao argumento central de que a decisão ofendia o art. 109, I, da Constituição Federal, pois a OAB é uma prestadora de serviço público federal, especializado e permanente, sendo impossível classificá-la como entidade de direito privado e, por isso, a competência para processar e julgar a ação de execução de título extrajudicial deveria ser, necessariamente, da Justiça Federal.

No dia 19 de março de 2010, o Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada<sup>64</sup>. O Ministério Público Federal retomou questão processual relevante sobre o falecimento do executado e, por isso, opinou pelo não conhecimento do recurso, pois não houve a devida sucessão processual após o falecimento.

No entanto, no dia 31 de agosto de 2016, o STF, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deu provimento ao recurso extraordinário para determinar a competência da Justiça Federal, devolvendo o processo à 5ª Vara Federal de Curitiba, fixando tese nos seguintes termos: “Compete à Justiça Federal processar e julgar ações em que a Ordem dos Advogados do Brasil, quer mediante o Conselho Federal, quer seccional, figure na relação processual”.

O Relator, Ministro Marco Aurélio, estruturou seu voto na afirmação de que a OAB, quer sob o ângulo do Conselho Federal ou das seccionais, não é associação, pessoa jurídica de direito privado, em relação à qual é vedada a interferência estatal no funcionamento, mas órgão de classe disciplinado pelo EAOAB, que tem a incumbência de impor contribuição anual e de exercer atividade fiscalizadora da advocacia e censória. A partir de tal afirmação, o Ministro classifica a OAB como uma autarquia corporativista, o que atrai a competência da Justiça Federal prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, para exame das ações, seja qual for sua natureza, nas quais integre a relação processual.

Ao contrário da votação do recuso extraordinário avaliado no tópico anterior, a questão foi pouco debatida pelos Ministros, havendo apenas um voto com novos registros, do Ministro Luíz Roberto Barroso. O Ministro acompanhou o Relator acrescentando que a OAB tem uma

---

<sup>64</sup> Pouco antes, no dia 5 de fevereiro de 2010, o STJ havia decidido pela fixação da competência da Justiça Federal, ao argumento central de que a OAB possuía natureza jurídica de autarquia federal (Gonçalves, 2011, p. 15).

posição singular, pois ela presta um serviço público, mas tinha dúvidas se ela poderia ser tipificada como uma entidade estatal em razão da independência que precisa ter e por não precisar contratar via concurso público. O Ministro afirmou não ter dúvidas quanto à competência da Justiça Federal, mas disse que reservava suas dúvidas sobre a natureza jurídica da OAB para discussões eventuais futuras.

O RE n. 595.332 não teve discussões entre os Ministros como o RE n. 603.583, no entanto, ainda outra vez, verifiquei que a discussão da competência para a cobrança das anuidades passou também pela natureza da OAB e por seu posicionamento dentro do ordenamento jurídico. Embora não apareça a discussão sobre papel histórico da OAB, sobre a legitimidade do art. 103 da Constituição, e até mesmo a discussão sobre a dupla função do art. 44 do EAOAB, os julgamentos anteriores que identifiquei são restaurados para manter em aberto a definição sobre a natureza jurídica da OAB.

O entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região parte dos mesmos argumentos anteriormente utilizados pela OAB para que não fosse submetida à prestação de contas pelo TCU, de que as contribuições não têm natureza de tributo e a OAB não pode ser classificada como uma autarquia, e acrescenta uma valorização do texto do EAOAB (e não um ataque) sobre a natureza e a forma de cobrança das contribuições, além de uma interpretação do alcance da palavra “justiça” presente no art. 133 da Constituição, para firmar seu entendimento pelo afastamento da competência da Justiça Federal prevista no art. 109, I, da Constituição Federal.

Por outro lado, o STF ressalta a qualidade pública da OAB, classificando-a como uma autarquia corporativista, para confirmar a competência da Justiça Federal prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, para o exame das ações, seja qual for sua natureza, nas quais integre a relação processual.

O fato de o julgamento ter ocorrido em 31 de agosto de 2016, pouco menos de 5 anos do julgamento do RE 603.583, que se realizou no dia 26 de outubro de 2011, pode ter restringido o debate sobre questões que haviam sido já discutidas naquela ocasião, seja por conta do tempo ou seja por conta da troca de apenas 3 Ministros em relação à formação anteriores (entraram os Ministros Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Edson Fachin), mas é possível concluir que, embora algumas questões sobre as atribuições institucionais da OAB ou sua trajetória não tenham sido levantadas, a discussão central sobre sua classificação dentro do ordenamento e sobre sua natureza jurídica continua em aberto. Na realidade, o que observei é que todo o processo que levou ao RE 595.332 se pautou justamente sobre a natureza jurídica da Ordem e os reflexos dessa afirmação, seja no entendimento do TRF-4 pelo afastamento da competência

da Justiça Federal para o exame das ações, seja qual for sua natureza, nas quais a OAB integre a relação processual, seja no entendimento firmado na tese do STF pela competência da Justiça Federal.

A tese fixada de certa forma resolve a questão da competência para esses casos, mas o conteúdo do *obiter dictum* do voto do Ministro Luís Roberto Barroso demonstra que, apesar da fixação da tese, o fundamento central dela, ou seja, a definição da natureza jurídica da OAB como uma autarquia corporativista, trazia inquietações ao Ministro em razão de entendimentos firmados anteriormente na ADI n. 3026 (autonomia e desnecessidade de concurso público para contratação), mantendo aberta a possibilidade de rediscussão de sua natureza.

#### **2.4.5 RE n. 647.885 – Natureza jurídica da anuidade profissional**

A terceira das quatro ações que localizei a partir do processo metodológico proposto, o RE n. 647.885, gerou o tema de repercussão geral n. 732, cuja discussão central era a natureza jurídica da anuidade ou contribuição anual e a constitucionalidade de dispositivo legal que prevê sanção disciplinar de suspensão do exercício profissional em razão do inadimplemento de anuidades devidas à entidade de classe<sup>65</sup>.

Distribuído no STF no dia 26 de julho de 2011 inicialmente para o Ministro Ricardo Lewandowski por sorteio, a relatoria foi substituída em 17 de junho de 2015, passando a ser o Ministro Edson Fachin. O caso se originava do Rio Grande do Sul, tinha o advogado Erni Winck Pereira no polo ativo e a OAB/RS no polo passivo de ação ordinária declaratória de extinção de punibilidade de infrações disciplinares impostas pela seccional ao autor em razão de sua inadimplência de contribuições anuais obrigatórias. O Conselho Federal da OAB pediu sua habilitação como *amicus curiae* e teve o pedido deferido em despacho do dia 22 de abril de 2015.

Como se observa, a discussão travada no RE n. 647.885 tem o mesmo conteúdo do IAC que corria no TRF-4, mencionado pelo Juiz Federal Marcelo Denardi em seu voto divergente no julgamento do Tribunal Federal que foi contestado pelo RE n. 595.332, investigado no tópico anterior.

Na inicial, o autor afirmava que teve o exercício de suas atividades profissionais suspenso pela OAB, por conta do inadimplemento das anuidades devidas à OAB, alegava que o art. 5º, XIII, da Constituição Federal, garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou

---

<sup>65</sup> Sobre a natureza jurídica do vínculo entre advogados e a OAB, ver Ferreira, 2016, pp. 59-73.

profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, e alegava que a cobrança e as penalidades não poderiam ser eternas, estando prescrito o direito de a OAB/RS de recebimento dos valores, o que não justificava a manutenção da suspensão.

Logo na decisão de recebimento da inicial, o Juiz Federal da 3ª Vara Federal Cível de Porto Alegre/RS, deferiu o pedido de antecipação da tutela para que fosse levantada a suspensão do autor ao exercício de suas atividades profissionais, por entender que “é questionável a constitucionalidade da penalidade de suspensão do exercício de atividade profissional, pelo inadimplemento das anuidades devidas à OAB”, mas, por outro lado, “extremamente plausível a alegação de inconstitucionalidade do art. 37, § 2º, da Lei n. 8.906/94, que permite a suspensão por prazo indefinido no caso do inadimplemento das anuidades”.

A OAB/RS contestou a ação, alegando que as taxas e contribuições cobradas por ela não se equiparam a tributos ou créditos de qualquer espécie e que, por isso, a cobrança não estava prescrita em razão do fato de a suspensão se manter até o efetivo pagamento, bem como interpôs agravo de instrumento em relação à decisão que concedeu a antecipação da tutela (que acabou tendo seguimento negado em razão da prolação da sentença antes de sua decisão).

Ao julgar o processo, o magistrado da 1ª instância manteve seu entendimento que embasou a antecipação dos efeitos da tutela e reconheceu incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 37, § 2º, quando aplicado em face da infração do art. 34, XXIII, ambos do EAOAB, determinando à OAB/RS que procedesse ao levantamento da suspensão do exercício das atividades profissionais do autor como advogado.

Após recurso de apelação da OAB/RS, o Desembargador Federal Relator do caso no TRF-4 decidiu pela ampliação da arguição de inconstitucionalidade, acrescentando também o parágrafo 1º do art. 37 do EAOAB à discussão, que passou a ser sobre os §§ 1º e 2º do art. 37, o que, depois, foi decidido por unanimidade pela Turma, que entendeu que:

ADMINISTRATIVO. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. INADIMPLÊNCIA. SUSPENSÃO DO EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. INCIDENTE DE ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO. Prescrição da pretensão punitiva da autarquia rejeitada, pois não comprovado pelo autor o decurso de prazo superior a cinco anos da data de notificação até a aplicação da punição. Alegação de prescrição da pretensão à cobrança das anuidades rejeitada, uma vez que aplica-se às anuidades devidas aos conselhos de fiscalização profissional o art. 174 do CTN, o qual estabelece que a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data da sua constituição definitiva, e inócorreu na hipóteses a prova exata da constituição do crédito. Os parágrafos Iº e 2º do artigo 37 da Lei nº 8.906/94, ao penalizar com a interdição do exercício profissional o profissional que deixa de recolher as devidas contribuições, extrapola os limites impostos pela norma constitucional contida no art. 5º, da CF/88. Incidente de argüição de inconstitucionalidade suscitado à Corte Especial.

A Turma do TRF-4, então, entendeu pela natureza jurídica de tributo às anuidades cobradas pela OAB e pela inconstitucionalidade do art. 37, § 1º e 2º, do EAOAB, que previam a penalização dos advogados inadimplentes com a contribuição com a interdição do exercício profissional, bem como suscitou arguição de inconstitucionalidade à Corte Especial via incidente (2004.71.05.002061-2/RS).

Em que pese o entendimento do Relator, o incidente foi rejeitado, não declarando a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do artigo 37 da Lei n. 8.906/94, por ofensa ao artigo 5º, XIII e 133 da Constituição Federal. O voto que abriu a divergência foi do Desembargador Federal Paulo Afonso Vaz, que estruturou seu voto em precedentes do STJ e de Cortes Regionais específicos sobre o tema e em dois outros argumentos centrais: a afirmação de que o EAOAB foi objeto de ampla impugnação pela Associação dos Magistrados Brasileiros via ADI n. 1127<sup>66</sup> e que, embora ela não discutisse exatamente esse tema, a lei havia passado por um crivo exaustivo do STF, sem que fosse levantada qualquer discussão sobre o art. 37 e seus parágrafos 1º e 2º, a afirmação de que a anuidade é o produto da arrecadação da OAB que lhe permite o pleno e satisfatório funcionamento, ao passo que admitir que quem não cumpre os deveres que lhe são impostos legalmente usufrua todos os direitos assegurados aos demais é incentivar a inadimplência geral e coletiva da íntegra da classe profissional e afrontar ao princípio da isonomia de tratamento, e, por fim, o entendimento de que a proposta de declaração de inconstitucionalidade atenta contra a própria organização da classe dos advogados, porque a enfraquece.

Em outro dos votos que acompanhou a divergência, o Desembargador Federal Tadaaqui Hirose acrescentou razões ao seu entendimento pelo não acolhimento da arguição, em especial a de que a regra não era nova, mas remontava à lei n. 4.215/63, que antecedeu o EAOAB, que não havia afronta ao art. 5º, XIII, da Constituição ou excesso da OAB na estipulação da pena, porque a OAB “não deixa de ser uma associação, e a regra básica de qualquer associação é que os associados inadimplentes não podem ter os mesmos benefícios que os bons pagadores”, que a advocacia não é uma simples profissão, mas função pública não estatal, indispensável à administração da justiça nos termos do art. 133 da Constituição, o que

---

<sup>66</sup> A ADI n. 1127 foi distribuída no dia 6 de setembro de 1994 e, de fato, impugnou uma série de dispositivos do EAOAB. No entanto, não incluí ela como uma das ADIs relevantes quando aplicado o método do rastreamento de processos em razão de não identificar, ao menos diretamente, confirmação ou alteração da trajetória institucional da OAB em seu escopo ou julgamento. Isso porque, ao contrário das demais ADIs e dos recursos extraordinários com repercussão geral localizados e selecionados, a discussão da ADI 1127 gira em torno mais da relação entre os advogados e os juízes, discutindo uma série de prerrogativas que haviam sido normatizadas no EAOAB, não o movimento institucional da OAB, conforme se observa ao avaliar a ementa do julgamento disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur179246/false>. Acesso em: 6 nov. 2024.

leva a uma maior sujeição dos profissionais a exigências éticas e legais que as estipuladas para as demais profissões, e que não havia cerceamento ao exercício profissional por conta da “conhecida realidade” de que pelo menos 80% dos inscritos nos quadros da OAB não exercem a advocacia em caráter profissional (embora não mencione a fonte de tal afirmação).

Com a decisão no incidente, a Turma do TRF-4 alterou seu entendimento e deu provimento ao recurso de apelação da OAB/RS. A decisão foi atacada via recurso extraordinário pela Procuradoria Regional da República. Já no STF e registrado o feito sob o n. 647.885/RS, em parecer de 4 de abril de 2014, o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, opinou pelo conhecimento do recurso e por seu provimento, acrescentando aos demais argumentos que já haviam sido suscitados no processo dois novos fundamentos, um relacionado à classe dos advogados a missão institucional da OAB, outro relacionado à natureza jurídica da contribuição:

A advocacia é uma profissão *sui generis*, pois tem íntima relação com a defesa da democracia e é essencial à função jurisdicional. Desse modo, o exercício da profissão deve ser interpretado em conformidade com o art. 133 da CF/88, que erige a profissão de advogado à condição de indispensável à administração da justiça. Ademais, o pagamento de anuidades não está de forma alguma relacionado às qualificações profissionais, sendo certo que o inadimplemento do profissional não pode constituir uma barreira ao exercício da profissão de advogado, sob pena de ofender referidos preceitos constitucionais.

E possível, ainda, no caso em apreço, aplicar a mesma *ratio decidendi* subjacente aos casos que essa Colenda Corte decide a respeito dos meios indiretos de coerção para pagamento de tributo, no sentido de que a administração pública não pode opor obstáculos ao desempenho de atividade econômica lícita, inviabilizando-a, como instrumento para a cobrança de débitos tributários (RE-AgR 527.633/MA, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 01.02.2011).

Em relação ao primeiro, o Procurador Geral da República Rodrigo Janot invoca a relação da Ordem com a defesa da democracia e o art. 133 da Constituição em sentido contrário ao que, comumente, eles são invocados para tratar dos temas, ou seja, buscando imputar à OAB uma responsabilidade de ela própria agir em conformidade com tal função (art. 44, I) no tratamento interno da classe (art. 44, II). Nos demais casos, o que se vê é a utilização de tais características como fundamento de autonomia em relação a interferências externas, manutenção de algum privilégio em relação às demais classes ou em relação a uma zona cinzenta de sua classificação entre o caráter público e o privado. No entanto, o Procurador Geral da República traz à discussão os mesmos fundamentos sob um outro viés, o viés das responsabilidades da Ordem, advindas justamente de sua singularidade, para com a sua própria estruturação e disciplina de seus membros.

Quanto ao segundo, embora a discussão sobre a natureza jurídica da contribuição já houvesse sido enfrentada em alguns momentos do processo, o Procurador Geral da República retoma esse ponto ao pedir pela aplicação analógica ao caso sob julgamento (sanções relativas às anuidades da OAB) da mesma razão de decidir a respeito de meios indiretos de coerção para pagamento de tributos.

Posteriormente, no dia 29 de maio de 2014, o STF decidiu, por unanimidade, pelo reconhecimento da repercussão geral sobre a controvérsia referente ao exame da constitucionalidade de dispositivos legais que permitem às entidades de classe suspender o direito ao exercício de ofício aos profissionais que estejam inadimplentes com as respectivas anuidades.

Em seu pedido de habilitação como *amicus curiae*, datado de 25 de março de 2015, o CFOAB traçou, mais uma vez, parte da trajetória institucional da Ordem para justificar sua presença nos autos (os dois primeiros argumentos da lista a seguir), bem como a necessidade de não provimento do recurso extraordinário interposto: 1. Afirmou que a OAB tem, além da finalidade de classe, uma representatividade e finalidade institucional, nos termos do art. 44, I, do EAOAB<sup>67</sup>; 2. Afirmou que a OAB possui legitimação universal para o ajuizamento de ações de controle constitucional abstrato, nos termos do art. 103, VII, da Constituição e confirme reiteradamente afirmado pelo STF (entendimento iniciado na ADI n. 3, avaliada no tópico 2.4.1); 3. Afirmou que a OAB não é entidade estatal e que essa questão foi dirimida com o julgamento da ADI n. 3026 (avaliada no tópico 2.4.2), não possuindo nenhum vínculo funcional ou hierárquico com órgãos da Administração Pública; 4. Afirmou que a OAB pode impor requisitos prévios para o exercício profissional (como o Exame da Ordem, discutido no RE n. 603.583, avaliado no tópico 2.4.3) e restrições de manutenção, como o pagamento da anuidade; 5. Afirmou que a anuidade não possui natureza tributária, porque não há destinação ou dotação orçamentária destinada aos cofres públicos, apenas atendem as próprias finalidades da Ordem, inclusive com o reconhecimento (em caso julgado com repercussão geral — Tema 258) da competência da Justiça Federal para processar e julgar as cobranças de anuidade envolvendo a OAB, via procedimento de execução nos termos do Código de Processo Civil (não execução fiscal — RE n. 595.332, avaliado no tópico 2.4.4).

Depois de avaliar o caso em sua peça de habilitação, o CFOAB passou a ressaltar diversas prerrogativas da Ordem para justificar um tratamento diferenciado. Como se trata

---

<sup>67</sup> “Como se vê, a Ordem dos Advogados do Brasil possui tradição na defesa da Constituição, dos direitos humanos, da justiça social, da escoreita aplicação das leis e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas. Aliás, trata-se de uma competência legal (Art. 44, I da Lei n. 8.906/94 – Estatuto da OAB, acima mencionado)”.

ainda de argumentos que buscam o convencimento do STF, continuarei a numeração do parágrafo anterior ao elencá-los: 6. Afirmou que o constituinte reconheceu papel de destaque da OAB na defesa da ordem jurídica e na manutenção do regime democrático no país, lhe atribuindo, além da já mencionada legitimidade universal para o ajuizamento de ações de controle abstrato de constitucionalidade, a prerrogativa de fiscalizar os concursos públicos para determinadas carreiras jurídicas, a prerrogativa de indicar membros para o CNJ e para o CNMP, e a prerrogativa de indicar membros para inúmeros Tribunais de Justiça por meio do Quinto Constitucional; 7. Afirmou que a necessidade de conciliar a liberdade de profissão com a garantia do efetivo acesso à Justiça, impõe a regulamentação diferenciada à profissão essencial à administração justiça, inclusive mais rigoroso (utilizando parte do argumento do Procurador Geral da República, porém com destino contrário).

No entanto, ao contrário dos casos avaliados anteriormente, nos quais o STF seguiu o entendimento da OAB, esse é o primeiro dos casos avaliados em que, ao menos em relação ao pedido principal, o Tribunal decidiu em sentido contrário ao entendimento da Ordem.

Em sessão plenária virtual de 17 a 24 de abril de 2020, o STF apreciou o Tema 732 e deu provimento ao recurso extraordinário do Ministério Público e declarou a inconstitucionalidade dos arts. 34, XXIII, e 37, § 2º, do EAOAB, fixando a seguinte tese para efeitos de repercussão geral: “É inconstitucional a suspensão realizada por conselho de fiscalização profissional do exercício laboral de seus inscritos por inadimplência de anuidades, pois a medida consiste em sanção política em matéria tributária”.

Como *ratio decidendi*, seguiu precedentes próprios no sentido de que as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais têm natureza de tributos da espécie contribuições de interesse das categorias profissionais, nos termos do art. 149 da Constituição Federal. E afirmou que a suspensão é desproporcional, principalmente quando por tempo indeterminado até a satisfação da obrigação pecuniária, devendo se valer de meios alternativos judiciais ou extrajudiciais para cobrança da dívida.

Em seu voto, o Ministro Relator Edson Fachin afirma que natureza jurídica dos conselhos profissionais e da OAB (incluindo a Ordem na mesma categoria) já havia sido discutida no Tema 877 da sistemática da repercussão geral, cujo paradigma é o RE 938.837<sup>68</sup>, cujo acórdão foi publicado em 25 de setembro de 2017. Para o Ministro, os conselhos profissionais “possuem natureza jurídica de autarquia pela impossibilidade de delegação, a uma entidade privada, de atividade típica do Estado, que abrangem o poder de polícia, de tributar e

---

<sup>68</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4904431>. Acesso em: 7 nov. 2024.

até mesmo de punir no que tange ao exercício de atividades profissionais”, apontou também que os conselhos são criados por lei, têm personalidade jurídica de direito público, autonomia financeira, funcional e administrativa, o que os caracteriza como braço da administração pública, o que também gera o dever de prestar contas ao TCU.

No entanto, o Ministro realizou a distinção ao apontar que era essencial ao julgamento daquele caso (RE 938.837) referenciar o julgamento da ADI n. 3.026, de relatoria do Ministro Eros Grau, pela qual se determinou que a OAB não faz parte da Administração indireta, pois é serviço público independente, categoria ímpar no direito brasileiro, em especial por sua função excepcional da defesa da ordem jurídica e da Constituição. Em dado momento de seu voto, o Ministro Relator diferencia os conselhos profissionais da OAB, classificando-a como uma “entidade prestadora de serviço *sui generis*”.

O Ministro destacou, também, o reiterado entendimento do STF no sentido de que a natureza jurídica das contribuições dos conselhos profissionais é tributária, citando o decidido na ADI n. 4.697, julgada em 30 de março de 2017<sup>69</sup>, em conjunto com a Representação n. 1.481-9/AL, de relatoria do Ministro Aldir Passarinho, com decisão publicada no dia 2 de setembro de 1988 (ainda sob a Constituição anterior e o Estatuto anterior da Ordem), que impediu a ingerência da Corregedoria do Estado de Alagoas em aplicar sanções disciplinares a advogados, uma vez que o poder de polícia era exclusivo da OAB.

De todo modo, apesar das diferenças citadas, concluiu pela natureza jurídica tributária das contribuições profissionais, seja dos conselhos em geral ou da OAB, e firmou entendimento pelo provimento do recurso extraordinário, fixando a tese de que a previsão de suspensão do exercício profissional em razão da inadimplência era inconstitucional (que acabou vencedora).

Os votos registrados, além do voto do relator, são do Ministro Alexandre de Moraes — que acompanhou o relator e acrescentou que o legislador infraconstitucional não pode incluir meios indiretos de coerção ao pagamento de anuidades aos conselhos profissionais em razão da natureza tributária das contribuições — e do Ministro Marco Aurélio, em cujo voto divergente destacou que não vê inconstitucionalidade na previsão de cancelamento da inscrição quando ausente o pagamento da anuidade, mas apenas no ato de exclusão automático, sem a devida notificação anterior do interessado e instauração de processo administrativo que preveja a possibilidade do contraditório e da ampla defesa. No caso discutido, entendeu que o EAOAB prevê o devido processo administrativo e, por isso, negou provimento ao recurso extraordinário, não reconhecendo nenhuma inconstitucionalidade.

---

<sup>69</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4177264>. Acesso em: 7 nov. 2024.

Como disse anteriormente, o RE 647.885 é o primeiro dos processos rastreados que identifiquei que pode ser entendido como uma derrota da Ordem, após uma sequência de reconhecimentos de situações de privilégio ou ao menos que a diferenciava dos demais conselhos profissionais. Embora o STF tenha, como se observa no voto do Ministro Relator, reafirmado seus precedentes quanto à natureza jurídica da instituição OAB, em especial o da ADI n. 3.026, não reconheceu a mesma diferenciação sobre as contribuições profissionais recebidas pela OAB e as recebidas pelos demais conselhos.

A OAB buscava o reconhecimento de que sua anuidade não possuía natureza tributária porque não haveria destinação ou dotação orçamentária destinada aos cofres públicos, e porque elas apenas atendiam as próprias finalidades da Ordem. O argumento se estruturava, também, no precedente do Tema 258, que reconheceu a competência da Justiça Federal para processar e julgar as cobranças de anuidade envolvendo a OAB, porém via procedimento de execução nos termos do Código de Processo Civil (não execução fiscal). No entanto, o STF equiparou a natureza da anuidade da Ordem às demais, conseqüentemente, inviabilizando a manutenção das previsões de meios indiretos de coerção ao pagamento previstos no EAOAB.

A decisão do STF, assim, altera uma reiterada e já consolidada prática da Ordem, que já possuía previsão normativa, inclusive, no estatuto anterior e que garantia a ela um efetivo meio de redução da inadimplência dos advogados<sup>70</sup>. Independente da discussão qualitativa sobre o acerto ou não da decisão, é possível afirmar que ela interfere na forma como a OAB promove a disciplina dos advogados (art. 44, II, do EAOAB) e na forma como ela controla suas finanças.

Além disso, o reconhecimento da natureza tributária das contribuições faz ressurgir uma discussão que a OAB já havia discutido anteriormente na ADI n. 3.026: a necessidade de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, em razão de uma possível aplicação do disposto nos arts. 70, parágrafo único, e 149, ambos da Constituição Federal.

Retomo o tema da possibilidade de controle pelo TCU, então, a partir da avaliação do último dos REs rastreados, o RE 1.182.189 que, embora distribuído no STF antes (13/12/2018) da decisão do RE 647.885 (17 a 24/04/2020), tem ampla vinculação com o que discutido e julgado nele.

---

<sup>70</sup> Após a decisão do STF, em Sessão Virtual Extraordinária de agosto de 2020, o Conselho Federal da OAB, nos autos do Recurso n. 17.0000.2019.011670-3/SCA-PTU, determinou que "face à decisão do STF, tem-se que todos os processos disciplinares que envolvam inadimplência de anuidades perderam seu objeto, devendo ser declarada a extinção do feito na instância em que tramitarem" (OAB, 2020, p. 22).

#### 2.4.6 RE n. 1.182.189 – Prestação de contas ao Tribunal de Contas da União

A quarta e última ação que localizei a partir do processo metodológico proposto, o RE n. 1.182.189, gerou o tema de repercussão geral n. 1.054, cuja discussão central era se, à luz do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, a Ordem dos Advogados do Brasil deve prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

Distribuído no STF no dia 14 de dezembro de 2018 inicialmente para o Ministro Marco Aurélio por prevenção em razão do Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.100.929. O caso se originava da Bahia, tinha o Ministério Público Federal no polo ativo e o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil na Bahia (OAB/BA) e a Caixa de Assistência dos Advogados – Bahia (CAA/BA) no polo passivo de ação civil pública ajuizada buscando a prestação de contas da OAB/BA e da CAA/BA ao Tribunal de Contas da Bahia. O Conselho Federal da OAB pediu sua habilitação como assistente simples e teve o pedido deferido em despacho do dia 6 de setembro de 2019.

Na inicial, o Ministério Público Federal inicia sua peça mencionando o TC 002.666/1998-7, que correu junto ao TCU, e que discutia a possível submissão das contas do CFOAB e suas seccionais ao TCU, bem como a decisão no sentido de que a OAB não tinha a obrigação de submissão de suas contas em razão da coisa julgada operada no Mandado de Segurança n. 797, julgado pelo extinto Tribunal Federal de Recursos em 1951. Destaca, também, o voto vencido naquela ocasião, que trazia entendimento no sentido de que a Constituição de 1988 havia alterado de forma substancial os pressupostos da decisão do TFR de 1951, de modo a fixar a natureza autárquica da OAB e o caráter público das contribuições que arrecada.

A partir de tais elementos (natureza autárquica da instituição<sup>71</sup> e caráter público das contribuições com natureza de tributo), o Ministério Público passou a equiparar a OAB aos demais conselhos de classe para afirmar que a OAB/BA e a CAA/BA deveriam

---

<sup>71</sup> Em dado momento da inicial (fl. 23), afirma que: “A OAB surgiu para, fundamentalmente, exercitar atribuições relacionadas à FISCALIZAÇÃO do exercício da profissão de advogado, investida, portanto, do mesmo papel imputado aos demais Conselhos congêneres, criados para a fiscalização dos profissionais das suas áreas respectivas. Reconhecida ou não como autarquia, a OAB, por seus órgãos, sob o manto de entidade *sui generis*, *híbrida*, *mista*, goza de todas as prerrogativas que são concedidas a entidades daquela espécie!” e continua “Como VIGILANTES do exercício profissional do advogado, compete aos conselhos de fiscalização da profissão de advogado, dentre outros, velar pelo livre exercício da advocacia, estimular a exaço na prática da advocacia e selecionar os bacharéis em direito aptos à advocacia, deferindo-lhes inscrição no quadro de advogados somente quando aprovados em exame realizado perante o Conselho. Ou seja, entende que, ainda tenha outra natureza ou outras funções institucionais, o fato de também possuir a atribuição de regulamentação profissional justificaria tratamento igualitário (quanto às responsabilidades) em relação aos demais conselhos de classe, principalmente porque gozava das mesmas prerrogativas.

obrigatoriamente submeter suas contas ao Tribunal de Contas da Bahia. A construção argumentativa da inicial busca superar o argumento da decisão do processo do TCU, no sentido de que a questão ainda estaria sob o manto da coisa julgada do processo de 1951, em especial em razão do novo panorama instaurado pela Constituição de 1988, que conferiu caráter tributário às contribuições profissionais e reclassificou a receita dos conselhos federais como recursos públicos.

A OAB/BA arguiu preliminar pedindo a extinção do feito ao argumento de que, ainda fosse o caso de fiscalização pelo Tribunal de Contas, a seccional é federal, não podendo se submeter ao Tribunal de Contas Estadual, como pretendia o Ministério Público. Quanto ao mérito, a discussão pautou-se, principalmente, na natureza jurídica da OAB, com invocação da decisão do STF na ADI n. 3.026, invocando também o argumento de que as anuidades não poderiam ser classificadas como tributos (ainda não havia sido julgado o RE n. 647.885) para buscar afastar o pedido inicial. A CAA/BA utilizou a mesma estrutura em sua manifestação inicial. Ambas mantiveram as estruturas argumentativas posteriormente, na contestação.

Ouvido o TCE da Bahia, seguiu o entendimento da OAB/BA e da CAA/BA, afirmando que embora o julgamento do TFR datasse de 1951, a decisão da ADI n. 3.026 era recente e havia enfrentado, basicamente, os argumentos centrais do Ministério Público, motivo pelo qual entendia que a OAB não deveria prestar contas ao TCU ou a seus congêneres estaduais, Além disso, reforçou a afirmação da OAB/BA no sentido de que, ainda fosse o caso de prestação de contas, tanto a OAB/BA como a CAA/BA possuíam natureza federal e deveriam prestá-las ao TCU, não ao TCE da Bahia.

O Ministério Público, então, aditou a inicial e pediu a substituição do Tribunal de Contas da Bahia do polo passivo para que constasse a União, realizando os mesmos pedidos de submissão da OAB/BA e da CAA/BA, mas agora em face do TCU, além de replicar as contestações.

Ouvida a União, representada pela Advocacia-Geral da União, esta também seguiu o entendimento da OAB/BA e da CAA/BA, mas limitou-se inicialmente a contrariar o pedido de urgência que o Ministério Público havia inserido na inicial, afirmando que: “malgrado do exercício intelectual para construir a base de sustentação dos pedidos preambulares, nota-se à toda evidência que a pretensão não resiste aos argumentos encontrados nas informações prestadas pelo E. Tribunal de Contas da União - TCU, prestadas através do Processo TCU/CONJUR: TC-022.420/2007-9, que considera como se aqui estivesse transcritos em toda a sua inteireza, posto que suficientes para afastar toda e qualquer pretensão”. Depois, em

contestação, também pediu a improcedência dos pedidos da inicial em razão de a questão estar amparada pelo fenômeno da coisa julgada.

Em breve síntese, o magistrado da Terceira Vara Cível da Seção Judiciária da Bahia negou o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, o Ministério Público agravou de instrumento em relação ao indeferimento da antecipação dos efeitos da e, em sentença do dia 27 de fevereiro de 2009, o magistrado julgou improcedente os pedidos da inicial ao argumento de que seguia os efeitos vinculantes da ADI n. 3.026 que firmou entendimento sobre a autonomia da OAB e a afastou dos controles da Administração.

Ao mencionar a decisão do STF, o magistrado apresentou suas impressões sobre o motivo da falta de controle estatal à OAB, ao afirmar que:

Talvez ainda inspirados pelos traumas que a opressão do regime militar imprimiu nos espíritos de sua geração, certo é que os julgadores do Sodalício Maior disseram o que realmente pretenderam dizer, não cedendo espaço para tergiversações ou ambigüidades: a OAB, enquanto responsável pelas atividades inerente aos advogados, "indispensáveis à administração da Justiça" (art.133 da CF/88), desempenha papel fundamental no Estado Democrático de Direito, daí justificando-se sua "independência em relação a qualquer órgão público".

O Ministério Público, em apelação, insistiu que a ADI n. 3.026 não se aplicava ao caso, ao argumento de que o STF não havia discutido a questão da obrigatoriedade de prestação de contas pela OAB ao TCU na *ratio decidendi* do julgamento, mas que apenas alguns Ministros haviam levantado o tema em *obiter dictum* e, por isso, essa parte do texto não deveria produzir efeitos *erga omnes*. Já a Procuradoria (Ministério Público Federal da 1ª Região), em parecer emitido quando recebida a apelação no TRF, apresenta outra abordagem em relação à aplicação do entendimento da ADI n. 3.026. A Procuradoria afirmou que “não há como negar, como destacado na ADI 3.026/DF, o fato de que a OAB em muito se difere dos demais conselhos de fiscalização profissional, porquanto à Ordem dos Advogados [...] também se deferem funções institucionais, ligadas aos postulados da república democrática brasileira” e, a partir dessa afirmação, confirma o entendimento de que a Ordem não integra a Administração Pública, embora detenha poderes estatais. No entanto, afirma que é justamente por não ser uma entidade não estatal investida de competências públicas que à OAB deve ser aplicada a obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

Na decisão do TRF-1, na 24ª Sessão Ordinária da Sétima Turma, ocorrida no dia 22 de julho de 2014, o Desembargador Relator Reynaldo Fonseca destacou que seu voto não se tratava de uma defesa da teoria da transcendência dos motivos determinantes da decisão judicial, mas apenas que não poderia ignorar o decidido pelo STF na ADI n. 3.026, citando

parte do voto vencedor do Ministro Eros Grau no sentido de que “a OAB não é, evidentemente, uma entidade da Administração Indireta. Não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada”. O Desembargador afirma que a OAB realmente gerencia recursos públicos, mas que a natureza das suas finalidades exige que sua gestão seja isenta da ingerência do Poder Público, motivo pelo qual vota não provimento à apelação e pela manutenção da sentença do juízo *a quo*.

O voto do Ministro Relator foi seguido, por unanimidade, pela Turma, e o acórdão trouxe de forma expressa a vinculação da decisão à ADI n. 3.026, nos seguintes termos:

PROCESSUAL CIVIL AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DESCABIMENTO. ADIN 3.026-4/DF. 1. Não se pode ignorar a *ratio decidendi* do julgamento proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADIN 3 026-4/DF), como forma de promoção da racionalidade e segurança do sistema normativo pátrio. 2. A Ordem dos Advogados do Brasil não está sujeita á prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União - TCU (Precedentes do STF, ST J e TRF/5ª Região), pois a natureza das suas finalidades institucionais exige que a sua gestão seja isenta da ingerência do Poder Público. 3. Apelação não provida. Sentença mantida.

O Ministério Público opôs embargos de declaração, cujo provimento foi negado por unanimidade, e, depois, interpôs recurso extraordinário, ao argumento central de que a decisão da Sétima Turma do TRF-1 violava o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que não foi admitido pelo Tribunal. Após novo recurso do Ministério Público, dessa vez agravo em recurso extraordinário, o STF, por decisão do Relator Marco Aurélio, conheceu do agravo e deu provimento a ele para que o recurso extraordinário tivesse sequência.

Posteriormente, no dia 6 de junho de 2019, o STF decidiu, por maioria, pelo reconhecimento da repercussão geral sobre a controvérsia referente ao dever, por parte da OAB, de prestar contas ao TCU.

O CFOAB pediu sua habilitação como assistente simples em 5 de setembro de 2019, mantendo os argumentos centrais no sentido de que: 1. A natureza jurídica da OAB não permite concluir pela obrigatoriedade de submissão de suas contas ao TCU, de que a anuidade não possui natureza tributária e não se submete ao art. 149 da Constituição, de modo que ela está fora do âmbito do art. 70, parágrafo único, da Constituição; 2. A *ratio decidendi* adotada pelo STF no julgamento da ADI n. 3.026 afastou qualquer ordem de dependência entre a OAB e qualquer órgão público; e 3. Não houve fato jurídico ou alteração da doutrina quanto à natureza jurídica da OAB e da anuidade recebida que autorize o *overruling* do entendimento do TFR no Mandado de Segurança n. 797, que transitou em julgado e deve ter sua *ratio decidendi* mantida.

O Procurador Geral da República, Augusto Aras, apresentou, em 8 de junho de 2020, parecer pelo provimento do recurso extraordinário e propôs tese que previa a submissão da OAB à fiscalização do TCU, em um movimento argumentativo que muito se aproximou da forma de lidar com a questão que seu antecessor, o Procurador Geral da República Rodrigo Janot, expressou no parecer do RE n. 647.885, que discutia a natureza jurídica da anuidade profissional.

A estrutura do argumento começa com a afirmação de que a matéria tratada na ADI n. 3.026 é distinta da discutida nos autos e que ela se restringe apenas a estabelecer a inexigência de seleção pública para a contratação de funcionários pela OAB, não se podendo estender efeitos vinculantes do julgado para afirmar que não se aplica o controle do TCU à OAB.

A partir da alegada ausência de efeitos vinculantes da ADI n. 3.026 sobre o tema da sujeição das contas da OAB ao TCU, afirma que independente da natureza jurídica da OAB, é a gestão de recursos públicos — no caso, as anuidades —, que faz com que se aplique à Ordem o art. 70, parágrafo único, da Constituição, e que gera o dever de prestar contas.

Por fim, e aqui a similaridade mencionada com o argumento de Rodrigo Janot no RE n. 647.885, Aras abre um tópico de sua manifestação (1.3) para falar sobre o papel institucional da OAB e sua submissão à fiscalização pelo TCU. O Procurador Geral da República inicia retomando algumas construções do STF, no sentido de que a Ordem é uma entidade *sui generis* que não está vinculada à Administração Indireta, que se ocupa de atividades atinentes aos advogados (art. 44, II, do EAOAB), que exercem função constitucionalmente privilegiada, em razão de serem essenciais à administração da Justiça (art. 133 da CF), que exerce poder de polícia sobre a categoria, que não possui apenas finalidade corporativa, mas também institucional (art. 44, I, do EAOAB), que a Constituição conferiu atribuições relevantes à OAB, como a legitimidade prevista no art. 103, VII, além da participação em concursos públicos para provimentos de cargos da Magistratura e das funções essenciais à Justiça (art. 93, I; art. 129, § 3º; art. 132) e a prerrogativa de participação no CNJ e no CNMP (arts. 103-B, XII e § 6º; art. 130-A e § 4º).

No entanto, conclui o argumento afirmando que “o desenho institucional evidenciado pela legislação constitucional e infraconstitucional, pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra, realmente, que o fato de ter concluído a Corte Suprema pela ausência de natureza autárquica é insuficiente para subtrair da OB o dever de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União”. A justificativa apresentada para tal conclusão se dá no sentido de que, independente da natureza jurídica, a OAB é dotada de poderes estatais, regidos por normas de Direito Privado, mas também Direito Público, realizando atividade dotada de

típico múnus público e, por isso, seria possível concluir pela aplicação de princípios constitucionais da Administração à Ordem, mesmo que ela não componha a estrutura funcional de órgãos e pessoas estatais.

O Procurador Geral da República vai além, afirma que os poderes conferidos à OAB se justificam justamente por sua função institucional dúplice (corporação de classe e papel especial na preservação do Estado Democrático de Direito) e que, em razão da função atípica relacionada à classe, seus dirigentes atuariam como representantes e, como tal, estariam obrigados a prestar contas do exercício desses poderes especiais tanto aos membros da classe quanto à sociedade como um todo.

Seria, então, o papel institucional da Ordem (assim chamado pelo Procurador Geral da República e alguns Ministros), previsto no art. 44, I, do EAOAB, não um diferencial que justificaria sua autonomia e a exclusão da fiscalização, mas ao contrário, um reforço da necessidade de sua submissão ao Estado, porque “sua missão transborda a representação de classe e atrai o interesse de toda a sociedade, que passa a ser também titular direta do direito de acesso às informações de sua gestão”. E ainda além: afirma que embora se entenda que contribuições pagas à OAB tenham natureza de tributo, o que justificaria a prestação de contas da OAB ao TCU, essa questão é inútil para a discussão, uma vez que o desenho institucional da OAB, por si só, já é suficiente para impor a exigência de uma gestão transparente e aberta ao controle público.

A lógica do argumento apresentado pelo Procurador Geral da República é a mesma do então recente Acórdão do TCU (n. 2573/2018), emanado em julgamento de 7 de novembro de 2018 do TC 015.720/2018-73, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, no sentido de que o entendimento de que a OAB não estaria sujeita a qualquer tipo de controle administrativo impossibilitaria a possibilidade de real *accountability* sobre seus atos, o que, conseqüentemente, colocaria em dúvida a credibilidade da instituição e causaria riscos ao exercício do seu papel, essencial à justiça.

Quando da manifestação do Procurador Geral da República, em junho de 2020, os efeitos do Acórdão estavam suspensos pela por decisão monocrática no Mandado de Segurança n. 36376 (medida cautelar) impetrado pelo Conselho Federal da OAB, de relatoria da Ministra Rosa Weber, julgado em 7 de junho de 2019, que desobrigava a OAB à prestação das contas determinadas pelo TCU até a decisão final do RE 1.182.189.

Em sessão virtual do Plenário de 14 a 24 de abril de 2023, o STF apreciou o Tema 1.054 e, por maioria de votos, negou provimento ao recurso extraordinário do Ministério Público, fixando a seguinte tese para efeitos de repercussão geral: “O Conselho Federal e os

Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas da União nem a qualquer outra entidade externa”.

Os fundamentos centrais do acórdão, que levaram à fixação da tese, foram: 1. A desvinculação da OAB à Administração Indireta, o que faz com que ela não se sujeite a controle hierárquico ou ministerial da Administração Pública; 2. A natureza jurídica da OAB, porque ela tem natureza própria, dotada de autonomia e independência, características indispensáveis ao cumprimento de seu múnus público, nos termos do precedente da ADI n. 3.026; e 3. A diferenciação entre o serviço público prestado pela OAB e o serviço estatal, sendo o segundo espécie do primeiro, que é gênero.

O relator do caso, Ministro Marco Aurélio, iniciou seu voto distinguindo a discussão do conteúdo do julgado na ADI n. 3.026, discorrendo sobre o art. 70 da Constituição e destacando que a solução da controvérsia impõe análise da natureza jurídica da OAB e dos valores arrecadados e administrados por ela.

O Ministro passou, então, a discorrer sobre o processo normativo de formação da Ordem e suas alterações, até o conteúdo do art. 44, I, do EAOAB, que prevê a função institucional da OAB, e seu parágrafo único, que dispõe que a Ordem não mantém vínculo funcional ou hierárquico com órgãos da Administração Pública. Ressalvou, no entanto, que o parágrafo não excluiu a natureza pública, uma vez que a função do inciso I continua vigente, e que ente estatal é diferente de ente público. Assim como traçou o histórico sobre a formação da Ordem, o Ministro passou a discorrer sobre a natureza pública da OAB a partir de suas prerrogativas como o art. 133 da Constituição, a legitimação do art. 103 para a propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade, a participação nos concursos públicos para preenchimento de cargos da magistratura e do Ministério Público, o quinto constitucional, as cadeiras no CNJ e no CNMP, a indispensabilidade do advogado à administração da justiça prevista no art. 133 e, como novidade em relação aos demais argumentos que localizei até então na presente tese, destacou que a OAB se diferencia dos demais conselhos de classe relembrando o fato de que o então Presidente do CFOAB, Marcelo Lavenère Machado, foi responsável por formalizar o pedido de *impeachment* que resultou no afastamento do Presidente da República Fernando Collor, em 1992.

O Ministro citou o julgamento do RE n. 595.332 (avaliado no tópico 2.4.4), que fixou tese sobre a competência da Justiça Federal para o exame de ações em que a OAB figure como parte e, a partir de então, fixou dois entendimentos centrais para seu voto: 1. O entendimento de que a OAB é uma autarquia; e 2. A anuidade cobrada dos advogados é compulsória e, por isso, possui natureza tributária.

Sobre a primeira afirmação (de que a OAB é uma autarquia), o Ministro afirma que a natureza é de autarquia tendo em vista as atribuições corporativas, assim como os demais conselhos profissionais, e ao serviço público que presta à sociedade (justamente a função institucional) e, por isso, teria o dever de prestar contas. Há uma ressalva de que o dever prestar contas não se aplicaria sobre a função de defesa da Constituição e da Ordem Jurídica, mas apenas em razão da outra função, a corporativa.

Sobre a segunda afirmação (natureza da anuidade), o fato de a anuidade ser compulsória e de possuir natureza tributária também justificaria, para o Ministro, a necessidade de prestação de contas, a exemplo do que ocorre com os demais conselhos de classe, cujo entendimento havia sido firmado pelo STF na ADI n. 1.717, que teve acórdão publicado em 28 de março de 2003, e ADI n. 4.697, que teve acórdão publicado no dia 30 de março de 2017. O argumento se dá no sentido de que a fiscalização exercida sobre os componentes de uma categoria profissional pelo conselho pressupõe poder de polícia, de tributar e de punir, indelegável a particulares e, por isso, surge a índole tributária.

O Ministro afirma, por fim, que submissão à fiscalização não implica risco à independência da OAB nem ao desempenho da advocacia, porque não significa subordinação, mas transparência, invocando o entendimento do Ministro Carlos Velloso emanado na decisão do MS n. 21.797 sobre a fiscalização das contas dos Conselhos Federal e Regionais de Odontologia.

A partir dessas considerações, o Ministro entendia que a OAB, “embora não seja ente estatal integrante dos quadros da Administração, e entidade pública, de natureza autárquica — especial e corporativista —, arrecadando contribuições de índole tributária”, o que impõe a submissão ao controle externo do TCU, votando pelo provimento do recurso extraordinário.

A divergência foi aberta pelo Ministro Edson Fachin, que organizou seu voto, inicialmente em oito premissas.

A primeira premissa afasta o argumento de que, por ter sido criado pelo Decreto n. 19.408 de 18 de novembro de 1930, editado pelo Presidente Getúlio Vargas, a OAB seria fruto da atuação estatal. O Ministro afirma que a OAB é fruto de um movimento de juristas capitaneados por Levi Carneiro que se organizaram imbuídos pelo ideal da advocacia.

A segunda premissa retoma o julgamento do Recurso em Mandado de Segurança n. 797, julgado pelo TFR em 1951 e já apresentado quando discutida a ADI n. 3.026 na presente tese, para afirmar que o Tribunal havia entendido que a OAB não tem natureza autárquica, assim como as anuidades cobradas dos advogados não detinham natureza tributária.

A terceira premissa invoca as conquistas da OAB ao longo dos anos, como o texto do art. 133 da Constituição, a legitimidade para ajuizamento de ações em controle de constitucionalidade, o quinto constitucional, a presença no CNJ e no CNMP, e a participação nas bancas de concurso para ingresso na Magistratura e no Ministério Público para afirmar que a OAB não pode estar jungida ao Estado para cumprir suas finalidades institucionais, porque há sempre a possibilidade de conflito com o Poder Público.

A quarta premissa afirma que o art. 44, § 1º, do EAOAB, quando lido em harmonia com o art. 133 da Constituição, afasta qualquer resquício de subordinação da OAB ao Estado, porque o serviço público que a Ordem presta é gênero do qual o serviço estatal é espécie, não se confundem.

A quinta premissa afirma que, para que seja possível dar cumprimento ao art. 133 da Constituição, a OAB necessita do mais alto grau de liberdade. Aqui, o Ministro rememora, citando Guerra e Couto (2018), a trajetória histórica da OAB de repúdio ao autoritarismo, exemplificando com uma tentativa do Procurador Geral da República, em 1976, ou seja, durante o período da ditadura militar, obrigar a OAB a prestar contas ao TCU. Afirma, também, que na ocasião o plenário da Ordem deliberou por unanimidade a não prestar as contas, assim como a VI Conferência Nacional dos Advogados, realizada no mesmo ano, incluiu entre as diretrizes a desvinculação definitiva ao TCU e ao Ministério do Trabalho.

A sexta premissa traça uma diferenciação entre a necessidade de *accountability* da atuação estatal para efetivação do princípio republicano e o possível controle das contas da OAB pelo TCU, afirmando que não a primeira afirmação não leva à conclusão proposta, uma vez que o serviço da Ordem não se confunde com serviço estatal (quarta premissa), que já se decidiu na ADI n. 3.026 que a OAB é instituição de natureza jurídica própria, dotada de autonomia e independência, características indispensáveis ao cumprimento de seu múnus público e que, em razão dessa natureza própria, não há uma equivalência entre a OAB e os demais conselhos de fiscalização profissional.

A sétima premissa diz respeito aos valores arrecadados e geridos pela OAB, afirmando o Ministro que não são públicos e não se confundem com receitas fazendárias ou advindas de movimentação financeira estatal, mas recursos privados de seus associados, que também não se confundem com qualquer espécie de tributo.

Por fim, a oitava premissa parte de uma citação de José Afonso da Silva para afirmar que o que determina a prestação de contas ao TCU não é a natureza da entidade nem a natureza do serviço que ela presta, mas a utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda ou que,

em nome dela, assuma obrigação de natureza pecuniária, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o que entende não se aplicar à OAB (sétima premissa).

Diante das premissas elencadas e reafirmando o precedente da ADI n. 3.026, o Ministro Fachin votou pelo desprovimento do recurso extraordinário e pela fixação da tese sugerida em parecer de José Afonso da Silva que havia sido juntado aos autos: “O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas da União nem a qualquer outra entidade externa”.

Durante o voto, o Ministro Fachin retoma diversas das discussões já apresentadas nas ADIs e nos REs anteriores, dentre elas o posicionamento do TCU no Acórdão n. 1.765/2003-TCU/Plenário (que, depois, foi revisto pelo Acórdão n. 2.573/20218-TCU/Plenário), a decisão da Ministra Rosa Weber no MS n. 36.376, além de invocar comparações com outros países como a França e os Estados Unidos.

Além de se utilizar de muitos dos argumentos que constam do voto do Ministro Fachin, o último voto que consta no acervo, do Ministro Nunes Marques, refirma que:

[...] A Ordem dos Advogados do Brasil, diante de sua natureza *sui generis*, é entidade autônoma e independente, cuja função institucional, de envergadura constitucional, não a equipara às demais entidades profissionais nem a submete à regra de realização de concurso público. Ainda, as contribuições pagas pelos inscritos não têm índole tributária, portanto não estão sujeitas ao controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial desempenhado pela Corte de Contas, notadamente porque as finalidades da instituição OAB exigem gestão isenta da ingerência do poder público.

Ao final, por maioria, apreciando o Tema n. 1.054 da repercussão geral, o STF julgou em Plenário, sessão virtual de 14 de abril de 2023 a 24 de abril de 2023, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a tese do Ministro Fachin, no sentido de que: “O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas da União nem a qualquer outra entidade externa”.

Entendo que o RE 1.182.189 representa uma verdadeira rediscussão de tema que, anteriormente, já havia sido discutido na ADI n. 3.026, em especial pelas diversas menções, naquela ocasião, ao processo TC 002.666/1998-7, ao qual estavam anexados os TCs 006.255/1999-0 (representação formulada pelo MP/TCU) e 015.128/2001-1 (solicitação de informação pelo MPF-PR/PE), todos versando sobre a possível submissão da OAB à jurisdição do TCU com a respectiva obrigatoriedade de prestar contas.

A rediscussão se evidencia no decorrer do processo, em especial diante da decisão do TRF-1 em julho de 2014, que expressamente mencionava a ADI n. 3.026 e a necessidade de os Tribunais inferiores respeitarem os precedentes da Corte Superior. No entanto, também nessa

decisão é possível observar um certo desconforto dos Desembargadores em seguir o entendimento do STF por divergência em relação ao desfecho, principalmente quando o relator afirma que a decisão foi emanada quando os Ministros estavam “talvez ainda inspirados pelos traumas que a opressão do regime militar imprimiu nos espíritos de sua geração”.

De todo modo, apesar do tom crítico naquela ocasião, a crítica também pode ser interpretada como reconhecimento da função histórica exercida pela OAB nos anos de maior repressão do período ditatorial, assim como interpreto como um reconhecimento da necessidade de autonomia e desvinculação da Ordem ao Estado durante períodos políticos arbitrários.

O Ministro Fachin faz esse vínculo em seu voto, ao descrever parte da trajetória da OAB nos anos da ditadura militar — a partir das pesquisas de Guerra e Couto (2018) e de Marly Motta (2008) — e a disputa pela manutenção de sua autonomia frente ao Estado como condição da manutenção da manutenção de sua postura combativa, exemplificando a questão com uma investida do Procurador Geral da República contra a autonomia da Ordem e com o mesmo pedido do RE 1.182.189 (submissão da OAB ao TCU) em 1976.

Ao final, a fixação da Tese n. 1.054 da repercussão geral passa, mais uma vez, pela discussão da natureza jurídica da OAB e pela natureza jurídica das contribuições recebidas pela OAB (embora a segunda não conste da ementa do acórdão), entendendo o STF que: 1. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta, tal como as autarquias, porquanto não se sujeita a controle hierárquico ou ministerial da Administração Pública, nem a qualquer das suas partes está vinculada; 2. A OAB é uma instituição que detêm natureza jurídica própria, dotada de autonomia e independência, características indispensáveis ao exercício de seus múnus públicos, conforme precedente da ADI n. 3.026; 3. Embora a OAB preste serviço público, esse serviço não se confunde com serviço estatal; 4. As contribuições pagas anualmente pelos advogados não têm natureza tributária ou outra que justifique a submissão das contas da OAB ao TCU.

## **2.5 Conclusão do capítulo**

No presente capítulo realizei a primeira incursão para o mapeamento e análise da trajetória de mudanças institucionais da Ordem dos Advogados do Brasil, a partir de 1988, em diálogo com o STF na arena da revisão judicial.

A ampliação do banco de dados que eu havia confeccionado quando da realização da pesquisa do mestrado se mostrou essencial para que integrassem o universo de aplicação do rastreamento, também, as ações e a motivação de outros legitimados à proposição de ações de controle abstrato de constitucionalidade, bem como para que não fossem deixadas de fora as

ações oriundas do controle difuso que tiveram a repercussão geral reconhecida pelo STF. Isso permitiu que eu avaliasse um espectro maior e pudesse, assim, identificar outras ações que impactaram na estrutura institucional da OAB, evidenciando o *que* se contestou, *como* se contestou, *quando* se contestou, e *quanto* se mobilizou.

A construção teórico-metodológica proposta de forma articulada entre o institucionalismo histórico (de forma majoritária) e o rastreamento de processos permitiu, quando aplicada no Capítulo, escolher qualitativamente as amostras e identificar nelas os pontos centrais do diálogo ocorrido entre os atores que participaram das ações localizadas e destacadas para avaliação, e permitiu que se evidenciasse o processo histórico-temporal de conformação ou de mudança institucional da OAB.

Embora algumas investigações não tenham trazido resultados significativos, como o caso das audiências públicas realizadas no STF que tiveram a participação da OAB (tópico 2.3) e que mostraram apenas parte da forma de estruturação interna da OAB (por comissões temáticas) e uma forma de atuação mais voltada para sua finalidade institucional sobre temas diversos, entendo que a investigação como um todo confirmou algumas das afirmações teóricas institucionais que, inclusive, justificaram a escolha do institucionalismo histórico como suporte teórico predominante para a tese.

Justifico a partir de uma breve retomada da trajetória de ampliação do escopo institucional da OAB até o ponto de partida do mapeamento realizado na tese, descrita no tópico 2.2. Quando da fundação da OAB em 1930, passando pelo segundo Estatuto em 1963, a OAB, ao menos normativamente, possuía uma estrutura voltada à organização e controle da classe dos advogados, ou seja, corporativa. Essa estrutura se manteve até a criação e a vigência do novo Estatuto, em 1994, no entanto, na segunda metade dos anos 70, a OAB passou a adaptar suas ações de maneira que refletissem e reforçassem uma outra função não normatizada, vinculada à insatisfação com o regime militar diante (ao menos inicialmente) da suspensão do alcance do *habeas corpus* e da perseguição que advogados passaram a sofrer pelo regime.

A reiteração desse agir, que pode ser observada nos trabalhos desenvolvidos pela OAB nos Congressos e nas Conferências Nacionais que realizou no período, bem como na ampliação do envolvimento da OAB com a CNBB, com a CUT e com outros movimentos sociais que também questionavam o regime militar, trouxe consigo reconhecimento.

Como afirma Thelen (*et al* 1992, p. 393), a compreensão desse movimento permite entender como a instituição é ou como tem os poderes que tem, porque as decisões do passado influenciam diretamente os eventos futuros. É a partir desse contexto, como demonstrei, que a OAB assegurou uma posição privilegiada nos trabalhos da ANC, posição esta que gerou, dentre

diversas menções no texto da Constituição, dois resultados especiais: o art. 133, que afirma que o advogado é essencial à administração da Justiça, e o art. 103, VII, que incluiu o Conselho Federal da OAB no rol de legitimados para a propositura da ADI, inserindo-a no movimento de ampliação de acesso ao controle de constitucionalidade abstrato que destacou Ernani Carvalho Neto (2007).

Digo especiais porque é possível afirmar que, fossem estratégicos e pretendessem ser otimizadores ou não, as respostas da OAB às interpretações do período ditatorial e da comunidade jurídico/política trouxeram uma dimensão moral e cognitiva à Ordem, que passou a se constituir não unicamente relacionada a seus fins normativos, como também a uma identidade e um modo de agir que, posteriormente, foi incorporado normativamente no art. 44, I, do EAOAB.

Após o rastreamento e a avaliação dos seis processos elencados nos tópicos 2.4.1 a 2.4.6, pude verificar que, embora, por diversas vezes, a qualidade *sui generis* tenha levado outros atores a contestarem a estrutura da OAB e sua classificação enquanto instituição, outros elementos da trajetória da Ordem foram invocados, cumulativamente, visando a manutenção da identidade criada e a garantia de condições que permitam o agir que levou ao novo escopo institucional.

A título de exemplo, aponto o julgamento da ADI n. 3 (tópico 2.4.1), que fixou o entendimento pela universalidade da legitimidade da OAB para propositura das ações de controle de constitucionalidade abstrato. Na ocasião (1992), o Estatuto de 1994 ainda não estava vigente e a OAB não possuía como um de seus escopos institucionais a defesa da ordem jurídica; no entanto, a decisão do STF já reconhecia as práticas da OAB nos anos que antecederam a nova Constituição, seja o período ditatorial, seja os anos da ANC, como associadas à sua identidade e, conseqüentemente, firmou entendimento no sentido de que não era necessário à Ordem demonstrar o requisito da pertinência temática, imposto aos demais conselhos de classe.

A ADI n. 3026 (tópico 2.4.2), que tinha como objeto a discussão sobre a constitucionalidade do art. 79, § 1º, do EAOAB, adentrou ainda mais na forma de estrutura da OAB e passou a discorrer sobre a autonomia e a natureza jurídica da OAB. Se o entendimento do STF ao julgar a ADI n. 3 já demonstrava a diferenciação da OAB em relação às demais entidades de classe, no julgamento da ADI n. 3026 essa diferenciação passou a ser destacada a partir da trajetória político-institucional da OAB, representada pela normatização de suas práticas, que foi utilizada como principal fundamento para a decisão da ADI n. 3026.

Essa afirmação é possível a partir da avaliação do voto do Ministro Relator Eros Grau, que elencava os motivos pelos quais a OAB não deveria se sujeitar ao controle da Administração. O voto do Ministro e, conseqüentemente, o entendimento posteriormente encampado pelo plenário do STF, reconhece que a OAB se formou a partir de um processo histórico político e possui uma estrutura nele pautada, ao fundamentar a decisão nas conquistas advindas da ANC (arts. 103, VII, e 133 da Constituição) e na previsão (agora normatizada) de uma outra função não corporativa, a função de defesa da Constituição, da ordem jurídica, do Estado democrático de direito, dos direitos humanos, da justiça social, de pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas (art. 44, I, do EAOAB). Assim, ao discutir o eventual enquadramento da OAB enquanto parte do sistema, considerando todo o processo de sua formação e as funções historicamente adquiridas, passou-se a afirmar que a instituição deveria ser encarada como *sui generis*, diferente de qualquer outra instituição pública ou privada.

Ocorre que a classificação enquanto instituição *sui generis* é uma não-classificação, é dizer que não se encaixa em nenhuma outra regra, mas também que não há regra para o novo enquadramento. A partir da confirmação de uma qualidade *sui generis* da OAB pelo STF no julgamento da ADI n. 3026, surgem mais perguntas que respostas sobre o que a OAB é, especialmente porque não há nem mesmo um posicionamento dessa qualidade única dentro do espectro Público/Privado. Ao contrário de fixar um entendimento, a classificação retirou as amarras da OAB, permitindo que ela exista como uma singularidade sem forma — ou de forma fluida —, e se mantenha sem um lugar definido no ordenamento. Digo fluida porque, além da singularidade enquanto instituição, a falta de determinação de uma posição mínima no espectro Público/Privado passou a permitir que a OAB diga o que é a depender das circunstâncias, de modo a maximizar seus benefícios para um ou outro lado, o que é confirmado pela forma como invoca seus feitos do passado e suas finalidades de forma diversa nas discussões de cada processo.

De todo modo, o papel histórico da OAB, os arts. 103 e 133 da Constituição e o escopo institucional previsto no art. 44, I, do EAOAB continuaram sendo invocados, não apenas nas manifestações da Ordem, mas por diversos atores, nas demais ações avaliadas, acrescentando-se aos fundamentos outras particularidades institucionais da OAB como o Quinto Constitucional, a participação em bancas de concursos do Ministério Público e da Magistratura e a participação no CNJ e no CNMP.

Pude observar, também, que embora essas questões fundamentassem as escolhas do STF em um movimento de confirmação de autonomia e não intervenção estatal na instituição

(como o caso do RE n. 605.583, que versava sobre a obrigatoriedade do Exame da Ordem), os reflexos do entendimento pela natureza jurídica *sui generis* da OAB continuavam gerando novas discussões, como a questão da competência da Justiça Federal para processar e julgar advogados inadimplentes (RE n. 595.332), da natureza jurídica da anuidade profissional (RE n. 647.885) e da necessidade de prestação de contas ao TCU (RE n. 1.182.189).

Esses recursos extraordinários afetados pela repercussão geral demonstram que o fato de a posição da OAB no ordenamento jurídico — ou a não posição, caso se entenda que a falta de enquadramento não a aloca em nenhuma das categorias possíveis — continuar aberta permite novas rodadas de discussão sobre a categorização institucional da OAB e sua construção histórico/temporal, seja a partir de suas práticas, do resultado delas, da identidade construída ou, com o acúmulo de casos, da própria trajetória judicial sobre o tema ao longo dos anos.

A cada nova rodada, os atores envolvidos rediscutem o que entendem que a OAB é e o que entendem que ela deveria ser e buscam maximizar (ou diminuir, a depender da conclusão buscada) o que se construiu ao longo dos anos, seja por qual fonte. Por outro lado, a OAB utiliza da indefinição gerada pela classificação *sui generis* para afastar as tentativas de imposição de assuntos que não lhe convêm ou para garantir uma posição que atinja melhores resultados em assuntos de seu interesse.

A decisão do RE n. 1.182.189, por sintetizar parte do discutido nas demais ações que identifiquei e ser uma verdadeira revisitação do tema da ADI n. 3026, apresenta-se como um aparente desfecho para a questão sobre a natureza jurídica da OAB, especialmente pelo fato de a tese firmada destacar que a OAB não é uma entidade da Administração Indireta, tal como as autarquias, o que faz com que ela não se sujeite a vínculo ou controle hierárquico ou ministerial da Administração Pública, que a OAB é uma instituição que detém natureza jurídica própria, dotada de autonomia e independência, características indispensáveis ao exercício de seus múnus públicos (entendimento como o escopo do art. 44, I, do EAOAB), por diferenciar o serviço público prestado pela OAB de serviço estatal, e por afirmar que as contribuições pagas anualmente pelos advogados não têm natureza tributária ou outra que justifique a submissão de suas contas ao TCU.

Finalizado o mapeamento da trajetória institucional da OAB na arena da revisão judicial, passo, então, à segunda parte da avaliação empírica: de mapeamento da trajetória institucional da OAB no processo de formação e modificação do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil no Congresso Nacional.

### 3 A OAB NA ARENA DO CONGRESSO NACIONAL

Na segunda parte de incursão documental da tese busco mapear o trajeto de modificação institucional da OAB no Congresso Nacional. A pesquisa parte do texto inicial do Projeto de Lei n. 2.938/1992, de autoria do então deputado Ulysses Guimarães (PMDB/SP) e apresentado no dia 22 de junho de 1992, passa por suas discussões até a transformação na Lei Ordinária n. 8.906/1994 (EAOAB), pelo texto aprovado e suas posteriores modificações que impactaram estruturalmente a Ordem.

Ao contrário do que destaquei no início do Capítulo 2, o presente Capítulo não decorre de pesquisa anterior estruturada quantitativamente. No entanto, com o intuito de manter a transparência do processo de rastreamento, discorrerei sobre o processo de formação do banco de dados no tópico 3.1, para que seja possível avaliar o processo de delimitação do todo antes da separação do *corpus* empírico da pesquisa do Capítulo.

Assim, antes de apontar quais serão os casos que compõem o *corpus* empírico da pesquisa qualitativa, farei alguns apontamentos sobre a formação do banco de dados no qual esses casos foram identificados.

#### 3.1 Formação do banco de dados

O processo de estruturação do banco de dados do presente Capítulo possui uma significativa diferença do processo do Capítulo anterior porque, ao contrário das ações ajuizadas em controle de constitucionalidade abstrato, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil não possui legitimidade para a proposição de projetos de lei. O art. 61 da Constituição Federal<sup>72</sup> prevê que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores,

---

<sup>72</sup> No dia 11 de novembro de 2008, o deputado Pompeo de Mattos, do PDT/RS, propôs a PEC n. 305/2008 que buscava alterar a redação do *caput* e acrescentar o § 3º ao art. 61, além de alterar a redação do *caput* do art. 64, todos da Constituição Federal, para atribuir ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil a iniciativa de leis complementares e ordinárias referentes à administração da justiça. A PEC teve parecer favorável do relator, Deputado Flávio Dino, do Pcdob/MA, no dia 18 de março de 2009, ao argumento de que tinha “a virtude de ampliar o papel da advocacia na administração da Justiça, papel esse já reconhecido pelo artigo 133 da Constituição Federal” e que “a proposição é convergente com a legitimação universal que o Conselho Federal da OAB possui para deflagrar o controle abstrato de constitucionalidade das leis, nos termos do artigo 103 da Carta Magna”. No entanto, foi arquivada em 31 de janeiro de 2011, nos termos no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=415401>. Acesso em: 30 Nov. 2024).

ao Procurador Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição.

Tal fato não impede a OAB de sugerir a propositura de uma lei complementar ou ordinária pela via indireta, ou seja, a partir da apresentação de projetos a Deputados e Senadores que tenham algum tipo de ligação ou proximidade com a Ordem. Essa forma de apresentação de demandas pela OAB, inclusive, foi bastante utilizada na Assembleia Nacional Constituinte, mediante sugestões iniciais e emendas aos textos aprovados nas subcomissões e nas comissões temáticas, bem como nas outras fases da ANC.

No entanto, conforme verifiquei quando investiguei os trabalhos desenvolvidos na ANC, nem sempre as sugestões da OAB a parlamentares próximos são registradas em qualquer documento ou são apresentadas pelo parlamentar com a indicação de que se trata de sugestão ou projeto proveniente da OAB.

Uma forma possível de localizar as pretensões da OAB encaminhadas ao Congresso seria, assim como aponte sobre as ações propostas, a partir do acesso às atas de reunião de órgãos da estrutura interna da OAB, em especial as atas das reuniões da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais do CFOAB, as atas da Diretoria do CFOAB, ou as atas do Conselho Pleno.

No entanto, não obtive acesso a tais documentos junto ao Conselho Federal da OAB e o motor de buscas do site do Conselho Federal<sup>73</sup> permite buscas apenas das atas do Conselho Pleno e retorna até o ano de 2001, o que não abrange todo o período investigado. Além disso, em consulta ao CFOAB, fui informado que as atas não registram de forma exaustiva as discussões havidas em cada ocasião, tampouco registram a fundamentação das escolhas (textos encaminhados, notas técnicas encaminhadas, destinatários e posterior confirmação de registro junto ao Congresso ou deputados e senadores), motivos pelos quais decidi que as vias mencionadas não integrariam o rol dos documentos investigados.

A solução que encontrei foi a utilização dos motores de pesquisa dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados<sup>74</sup> e do Senado Federal<sup>75</sup> para localizar projetos de lei e propostas de emenda constitucional que remetessem de alguma forma à OAB de acordo com os critérios da busca, que abrange qualquer tipo de menção à Ordem, seja em relação ao conteúdo do projeto, seja quanto à presença de algum documento anexo encaminhado por ela ou outro tipo de interferência registrada na ficha digital do processo.

---

<sup>73</sup> Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucional/instituicao/pesquisaata>. Acesso em: 10 Mai. 2024.

<sup>74</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/legislacao>. Acesso em: 2 Nov. 2024.

<sup>75</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 2 Nov. 2024.

Inicialmente, utilizei os termos “Ordem dos Advogados do Brasil” (mais precisamente Ordem+Advogados+do+Brasil) e “OAB” em ambos os motores de pesquisa com o intuito de localizar a produção legislativa relacionada à OAB. No entanto, a busca na Câmara dos Deputados resultou em 816 resultados que remetiam a atividades de origem também do Poder Executivo e sem filtro temporal, ao passo que a busca no Senado Federal resultou em 12.968 resultados, que incluíam pronunciamentos, os trabalhos da ANC de 1987-88, outras Constituições, ofícios diversos e outros documentos que não interessam à presente pesquisa.

Os projetos que localizei no Senado Federal foram poucos e, quando apareceram, eram posteriores à discussão do tema na Câmara dos Deputados ou apresentavam a temática de forma mais restrita. Além disso, não localizei nenhuma nova contribuição ao debate dos temas nas exposições de motivos dos projetos iniciados no Senado, o que me fez priorizar as discussões da Câmara e apenas mencionar a existência de projeto sobre o tema em notas de rodapé.

Assim como no Capítulo anterior, o recorte temporal do presente Capítulo é a data de vigência Constituição de 1988 (inicial<sup>76</sup>) — até 01/07/2024 (final) — e o que busco é identificar a produção legislativa que diz respeito ou impactou diretamente a estrutura da instituição OAB.

Logo, considerando a abrangência do resultado da pesquisa nos motores de busca, utilizei como ponto de partida o Projeto de Lei n. 2.938/1992, de autoria do então deputado Ulysses Guimarães (PMDB/SP) e apresentado no dia 22 de junho de 1992<sup>77</sup>, que, posteriormente, seria convertido na Lei n. 8.906/1994 (EAOAB). O recorte se justifica pela proximidade da data de apresentação do projeto com a data de vigência da Constituição Federal de 1988 e pela relevância dele para a estrutura institucional da OAB, diante da reformulação de seu Estatuto.

Fixado o processo de produção do EAOAB como o primeiro caso rastreado, passei a inserir na base de dados sobre a qual realizei o processo de rastreamento todas as leis que alteraram o Estatuto dentro do período avaliado, identificando as características dos projetos de lei proposto, o autor do projeto, a data de apresentação, a ementa, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o novo texto e o texto alterado. Apresentarei o relatório da investigação no tópico 3.4.

As informações presentes no banco de dados foram levantadas nos dias 04/11/2024, 07/11/2024 e 10/11/2024, enquanto realizei a conferência no dia 20/11/2024, gerando o Quadro

---

<sup>76</sup> Exceto nos tópicos 3.3.1 e 3.3.2, que pretendo resgatar a trajetória da finalidade político-institucional da OAB a partir da avaliação dos anais das Conferências Nacionais da Ordem dos Advogados do Brasil, que se iniciaram no ano de 1959.

<sup>77</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=208152>. Acesso em: 3 Nov. 2024.

3, presente no Apêndice B, que contém todas as alterações do EAOAB entre o ano de 1994 e 1º de julho de 2024.

Depois, retornei ao resultado das buscas que havia realizado utilizando o termo “Ordem dos Advogados do Brasil” em ambos os motores de pesquisa, porém como um novo filtro, com o intuito de localizar projetos de lei e propostas de emenda constitucional não aprovados que buscavam (ou ainda buscam, sem que tenha terminado sua tramitação) alterar o EAOAB ou a Constituição Federal, nesse último caso em artigos que pudessem afetar a estrutura da OAB, como a competência do art. 103 ou a disposição do art. 133<sup>78</sup>. Diante da quantidade de projetos encontrados, apliquei a técnica proposta no Capítulo 1 para rastrear apenas os projetos que potencialmente podem impactar a instituição nos limites da minha investigação e vou avaliá-los no tópico 3.5.

Em relação à forma de descrição do relatório da pesquisa, considerando que os arquivos nos quais pude acessar as alterações legislativas e os projetos de lei, em especial estes últimos, diretamente da ficha do processo legislativo que consta no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não é paginado e, quando é, as páginas apresentam numeração por bloco (projeto apresentado, pareceres, despachos etc.), que não seguem uma sequência única, utilizei as regras da ABNT previstas da NBR 10520:2023, deixando de apontar o número da página ou da localização na citação direta ou indireta.

Assim, a título de exemplo, todas as citações que utilizei no tópico 3.5, que trata dos projetos de lei, encontram-se na pasta digital relativa à proposição, podendo ser localizadas a partir da indicação de seu autor mencionado, responsável pela apresentação do projeto (a pasta está disponível no *link* “inteiro teor”, de onde extraí a maioria das informações sobre propostas de alteração e sobre a justificativa do projeto), do parecer de comissão, da decisão de aprovação do parecer e dos demais atos.

A partir desse banco de dados construído, apliquei o método proposto e passei a rastrear os processos que formariam o *corpus* empírico da tese.

---

<sup>78</sup> Embora a busca tenha trazido resultados, exceto a PEC n. 417/2005 (que avaliei no tópico 3.5), não foram localizadas emendas constitucionais aprovadas ou propostas de emenda constitucional que remetesse de alguma forma à OAB de acordo com os critérios da pesquisa, que abrangesse qualquer tipo de menção à Ordem, seja em relação ao conteúdo da proposta, seja quanto à presença de algum documento anexo encaminhado por ela ou outro tipo de interferência registrada na ficha digital do processo.

### 3.2 Ponto de partida: o Projeto de Lei n. 2.938/1992

O Projeto de Lei n. 2.938/1992 consta em sua ficha como proposto pelo deputado Ulysses Guimarães no dia 22 de junho de 1992<sup>79</sup> e possui ementa que afirma que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil — OAB.

Embora o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados informe que as informações anteriores a 2001, ano de implementação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas, utilizei como base do presente tópico o dossiê digitalizado contendo todos os documentos e anexos relativos ao projeto de lei<sup>80</sup>. O dossiê é composto por 549 folhas, numeradas oficialmente apenas 188 folhas. A numeração oficial se inicia na folha 3 e termina na folha 259 e a divergência ocorre por conta da presença da digitalização de versos. Na descrição do presente tópico, para me referir a uma das folhas do documento, utilizarei a contagem de folhas do arquivo digital do dossiê, uma vez que ela me permite citar todo o conteúdo do documento.

Antes de apresentar o projeto e sua tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apresento sua contextualização e a trajetória da construção do texto que Ulysses apresentaria.

No tópico 2.2, apresentei a trajetória de alteração dos Estatutos da OAB, fundada em 1930 a partir do art. 17 do Decreto presidencial n. 19.408, de 18 de novembro, e cujo primeiro regulamento foi aprovado pelo Decreto n. 20.784, de 14 de dezembro de 1931. O primeiro estatuto teve sua vigência até 27 de abril de 1963, quando entrou em vigor a lei n. 4.215, que dispunha sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

O projeto que se converteu na lei n. 4.215/63 partia do texto do Regulamento de 1931 e foi elaborado na década de 50 pelo Conselho Federal da OAB, que o encaminhou em 1956 ao Congresso Nacional para a discussão e aprovação (Lôbo, 1991, p. 74).

O Projeto de Lei n. 2.938/1992, assim como havia ocorrido nos anos 50 quando alterado o primeiro Estatuto, também foi gestado no Conselho Federal da OAB, a pedido do então presidente Marcello Lavenère Machado, logo no início de seu mandato, em 13 de maio de 1991. Durante quatro meses, a Comissão de Sistematização eleita pelo Conselho Federal trabalhou para elaborar o anteprojeto de um novo estatuto da advocacia e da OAB. A comissão

---

<sup>79</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=208152>. Acesso em: 5 Nov. 2024.

<sup>80</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1140191&filename=Dossie-PL%202938/1992](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140191&filename=Dossie-PL%202938/1992). Acesso em: 5 Nov. 2024.

era formada por sete membros<sup>81</sup>, dentre eles o Presidente (Lavenère) e o Secretário-Geral do Conselho Federal e apresentou o texto em 10 de setembro de 1991, dentro do prazo prioritário previsto pelo regimento especial (Lôbo, 1991, p. 73).

A Comissão contou com a mobilização de advogados de todo o país<sup>82</sup>, que colaboraram com propostas e sugestões ao anteprojeto. Lôbo (1991, p. 73) afirma que foram analisadas 497 emendas oferecidas ao texto originário, oriundo de Comissões anteriores, no ano de 1991, e aproximadamente 700 propostas de emendas ao texto preliminar apresentado pela própria Comissão, durante os meses de março e abril de 1992 (2007, p. 252), até a aprovação do texto que seria enviado ao Congresso pelo Conselho Federal em 17 de abril de 1992.

Ao se avaliar as alterações fundamentais apontadas por Paulo Lôbo em artigo publicado na Revista da OAB (1991, pp. 73-81), é possível verificar a forte influência do texto constitucional que havia sido aprovado poucos anos antes, em especial a indispensabilidade do advogado na administração da Justiça prevista no art. 133 da Constituição — que apesar do pouco tempo de vigência vinha recebendo interpretação restritiva dos Tribunais —, a inviabilidade do advogado prevista também no art. 133, e o novo processo eleitoral, que propunha o fim da eleição indireta para cargos de diretoria e o fim da reserva de parte do Conselho Estadual para representantes indicados pelo Instituto dos Advogados, ao fundamento de que essas formas “não mais se justificam, sendo incompatíveis com a luta histórica da OAB pela restauração das eleições diretas no país”<sup>83</sup> (Lôbo, 1991, p. 80).

Apresentado o anteprojeto elaborado pela OAB, passo então à avaliação do Projeto e de sua tramitação. No dia 28 de maio de 1992, o Conselho Federal da OAB, na gestão do presidente José Roberto Batochio, em conjunto com as lideranças de advogados, entregou o Projeto de Lei n. 2.938/92 ao deputado Ulysses Guimarães, que o subscreveu ao lado de aproximadamente setenta deputados<sup>84</sup> (Lôbo, 2017, p. 252).

---

<sup>81</sup> Os cinco membros eleitos, além do Secretário-Geral do Conselho Federal e do Presidente, foram os Conselheiros Federais Paulo Luiz Netto Lôbo (AL) (presidente e relator), Júlio Cardella (SP), Eli Alves Forte (GO), Jayme Paz da Silva (RS) e Elide Rigon (MS).

<sup>82</sup> Marcello Lavenère afirma que todo o Conselho Federal e as seccionais foram envolvidas nesse processo e que, por isso, as discussões foram longas e democráticas, já que contaram com milhares de sugestões, todas foram analisadas em sessões aos sábados e domingos durante meses a fio (Motta, 2003, p. 229). No entanto, apesar da afirmação de que se travaram discussões longas e democráticas sobre o texto, Lavenère entende que elas se limitaram ao momento de confecção do anteprojeto, porque na Câmara e no Senado as alterações foram mínimas, já que 20 ou 30 deputados advogados foram convidados para participarem da tramitação do anteprojeto no Conselho Federal e discutir a melhor maneira de preservar a integridade do projeto e acelerar sua tramitação no Congresso (Motta, 2003, p. 230).

<sup>83</sup> Há, no entanto, uma ressalva sobre as eleições diretas nos apontamentos do autor, que diz respeito à eleição para a Diretoria do Conselho Federal. Para o Conselho Federal, aponta que cada Estado-membro terá direito a um voto, atribuído à chapa que obtiver o maior número de votos dos advogados inscritos, com a justificativa de ser necessário combinar a eleição direta com o princípio da igualdade federativa (Lôbo, 1991, p. 80).

<sup>84</sup> Mais precisamente 73 deputados apresentaram em conjunto com Ulysses o projeto (Dossiê, 1994, p. 71).

O Projeto de Lei trazia, no art. 1º, Título I (Da Advocacia), a previsão do art. 133 da Constituição Federal, no sentido de que o advogado é indispensável à administração da Justiça (*caput*), inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão (§ 1º) e de que, no seu ministério privado, exerce função social e presta serviço público (§ 2º).

O restante do Título I trazia a continuidade do Capítulo I, que tratava da atividade de advocacia, o Capítulo II tratava dos direitos do advogado, o Capítulo III da inscrição como advogado, o Capítulo IV da sociedade de advogados, o Capítulo V do advogado empregado, o Capítulo VI dos honorários advocatícios, o Capítulo VII das incompatibilidades e impedimentos, o Capítulo VIII da ética do advogado, e o Capítulo IX, que tratava das infrações e sanções disciplinares.

O Título II tratava da Ordem dos Advogados do Brasil e era composto pelo Capítulo I, que estruturava os fins e a organização, pelo Capítulo II, que estruturava o Conselho Federal, pelo Capítulo III, que estruturava o Conselho Estadual, pelo Capítulo IV, que estruturava a Seção, pelo Capítulo V, que estruturava a Caixa de Assistência dos Advogados e pelo Capítulo VI, que dizia respeito às eleições e os mandatos.

O Título III previa o processo na OAB e era composto pelo Capítulo I com disposições gerais, pelo Capítulo II sobre o processo disciplinar, e pelo Capítulo III sobre os recursos. Por fim, o Título IV trazia as disposições gerais e transitórias, como a previsão do art. 77, que no texto final foi aprovado como art. 79 da lei n. 8.906/94 e foi objeto da ADI n. 3026.

Todas as páginas do documento possuem o timbre do Conselho Federal da OAB, o que demonstra que Ulysses apresentou o exato anteprojeto aprovado pela OAB à Câmara dos Deputados.

No texto do projeto, considerando que trata dos fins e da organização, bem como afeta diretamente a natureza e a estrutura da instituição, destaca-se o art. 45, que seria posteriormente aprovado como art. 44 no texto final, que previa que:

Artigo 45. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público não governamental, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

I – defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa apreciação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura das instituições jurídicas;

II – promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.

§ 1º. A OAB não está subordinada a nenhum dos poderes estatais constituídos.

§ 2º. O uso da sigla “OAB” é privativo da Ordem dos Advogados do Brasil. (Dossiê, 1994, p. 25).

O texto do artigo 45 do projeto, que discutirei no tópico 3.3 já como art. 44, foi aprovado na Câmara com apenas uma alteração no *caput* e outra no § 1<sup>o</sup><sup>85</sup>, não sofrendo modificação em relação à proposta de ampliação do escopo institucional da OAB prevista no inciso I, que normatizava as práticas da OAB nos anos anteriores e consolidava como finalidade da Ordem duas previsões anteriores relativas à competência do Conselho Federal (art. 18, I, da Lei n. 4.215/63) e aos deveres dos advogados (art. 87, I, da Lei n. 4.215/63).

Na exposição de motivos apresentada por Ulysses, também de autoria do Conselho Federal da OAB (Dossiê, 1994, p. 43), destacou-se o trabalho coletivo realizado pela Ordem para a elaboração do anteprojeto, que envolveu a contribuição dos conselheiros federais, dos Conselhos Seccionais e seus presidentes, de membros da Caixa de Assistência, das Comissões da Ordem e de advogados de todo o país.

O texto aponta como razão da nova lei a urgente necessidade de “regulamentação do art. 133 e demais dispositivos da Constituição de 1988, que tratam da advocacia e da OAB” (Dossiê, 1994, p. 44) mas, apesar da explicitação de uma série de motivos, não justifica a ampliação do escopo institucional prevista no art. 45 do projeto.

O Projeto tramitou por quase dois anos na Comissão de Constituição e Justiça e teve como relator o deputado Nelson Jobim, que possuía bastante proximidade com a OAB (Motta, 2003, p. 231). Em seu relatório<sup>86</sup> (Dossiê, 1994, pp. 72-178), o deputado Nelson Jobim elenca as alterações promovidas pelo texto em relação ao Estatuto vigente e destaca outros projetos de lei pensados ao projeto, votando pelo reconhecimento da constitucionalidade do projeto. Sobre o mérito, destacou, pela primeira vez no decorrer do processo legislativo do projeto, que:

[...] houve uma mudança na expressão do exercício da advocacia, o qual, hoje, além de um caráter intersubjetivo, assume uma feição coletiva. Portanto, este novo Estatuto da advocacia interessa não apenas à classe profissional, mas a toda sociedade civil (Dossiê, 1994, p. 75).

Embora não cite diretamente a ampliação do escopo institucional do art. 45 do projeto, o relator está se referindo justamente à nova (ao menos normativamente) finalidade da Ordem, principalmente porque, logo em seguida, reitera o fundamento trazido na exposição de motivos no sentido de que o novo Estatuto daria efetividade ao comando do art. 133 da Constituição Federal.

Na sequência do relatório, Nelson Jobim lista 42 emendas apresentadas nos trabalhos da CCJ e os projetos de lei pensados, votando pela constitucionalidade, juridicidade e

---

<sup>85</sup> A redação final ficou “§ 1º A OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico”.

<sup>86</sup> Posteriormente reformulado para contemplar novas sugestões de parlamentares.

adequada técnica legislativa do Projeto de Lei n. 2.938/92, e pela sua aprovação. No mérito, vota pela aprovação dos textos das emendas e pela rejeição dos projetos de lei apensados (n. 1301/91, 1773/89, 1621/91 e 3515/93). Depois, apresenta parecer reformulado (pp. 125/178), pelo qual modifica o texto das emendas n. 5, 21, 24 e 41, substitui o da emenda n. 8, corrige gramaticalmente o texto da emenda n. 9, retira a emenda n. 27 e parte do texto da emenda n. 32, e corrige erro de digitação da emenda n. 34.

Dentre as mudanças, destaca-se o conteúdo da emenda n. 24, que promoveu a mudança do *caput* do art. 45 do projeto, para substituir a definição da Ordem dos Advogados do Brasil de “serviço público não governamental” para “serviço público” apenas, suprimindo a expressão “não governamental”, e no § 1º do mesmo artigo, para substituir a afirmação de que “A OAB não está subordinada a nenhum dos poderes estatais constituídos” para “A OAB não mantém com órgão da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico”.

A comissão da CCJ, presidida pelo deputado José Thomaz Nonô, em 10 de março de 1994, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto e, no mérito, pela aprovação, com emendas, do Projeto de Lei n. 2.938/92 e de nova emenda apresenta na Comissão, bem como rejeitou os projetos de lei apensados, nos termos do relatório reformulado do relator (Dossiê, 1994, pp. 179/220) e apresentou o texto final da CCJ (pp. 221/259).

O projeto foi aprovado na Câmaras dos Deputados no mês de maio de 1994 e encaminhado ao Senado Federal em 25 de maio de 1994, onde recebeu a nomenclatura de Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 88, de 1994. No Senado, o projeto foi aprovado no mês seguinte, conforme ofício de 14 junho de 1994, sem emendas<sup>87</sup> (Dossiê, 1994, p. 393).

A sanção pelo presidente da República Itamar Franco ocorreu em 4 de julho de 1994, em sessão especial. Nascia, então, o novo Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, lei n. 8.906/1994 que, segundo o então presidente do Conselho Federal da OAB, Roberto Batochio, configurava a concretização do ideário de lutas pela cidadania e a reafirmação da destinação democrática dos advogados brasileiros.

---

<sup>87</sup> No Senado o projeto teve apenas 12 emendas de redação propostas pelo Senador Ivan Saraiva.

### **3.3 A Lei n. 8.906/1994 e a trajetória da finalidade político-institucional da OAB incluída no art. 44**

O Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil foi aprovado com a mesma subdivisão de Títulos de seu projeto, apresentada no tópico anterior. No presente tópico avaliarei um dos Títulos, o de número II, mais precisamente o Capítulo I, que trata dos fins e da organização da OAB.

Com as alterações propostas ainda na tramitação da CCJ da Câmara, o art. 44 foi aprovado com a seguinte estrutura: no *caput*, prevê que a Ordem dos Advogados do Brasil, serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem duas finalidades. A primeira finalidade, prevista no inciso I, é a da defesa da Constituição, da ordem jurídica do Estado democrático de direito, dos direitos humanos, da justiça social, e de pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas. A segunda finalidade, prevista no inciso II, é a de promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.

O artigo também possui um parágrafo primeiro, que afirma que a OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico, e um parágrafo segundo, que trata da exclusividade do uso da sigla OAB pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Em todas as ações discutidas no Capítulo 2 buscava-se, com maior ou menor intensidade, interpretar o art. 44 para afirmar o que a OAB é (natureza) ou qual era o alcance e as particularidades de suas finalidades institucionais e de sua relação com o poder público.

No presente tópico, para não apenas retomar as discussões já apresentadas anteriormente, seja da OAB em diálogo com o STF (Capítulo 2), ou da construção do Estatuto pela OAB em diálogo com o Poder Legislativo (tópico 3.2), pretendo demonstrar como a OAB, internamente, construiu entendimento no sentido de que possuía uma segunda finalidade, além da corporativa. Pretendo demonstrar, também, como essa construção partiu de suas práticas e das práticas de seus representantes, até ser normatizada no Estatuto, em 1994.

Para tanto, utilizarei como fonte os anais das Conferências Nacionais realizadas pela OAB, com suporte dos relatórios, pareceres e discursos publicados na Revista da OAB, publicação que afirma ter a pretensão de “reforçar e ampliar cada vez mais a presença do advogado e do jurista na discussão das grandes questões institucionais brasileiras” (Bastos, 1988, p. 5) e publica, além de doutrinas, pareceres e temas de interesse da Ordem, julgados do

Conselho Federal, documentos relativos à instituição no espaço da Memória, atos normativos internos, atos oficiais, discursos e noticiário institucional.

Quanto ao motivo da utilização das Conferências Nacionais, trata-se do fato de que a Conferência Nacional, realizada a cada três anos, é um órgão permanente da OAB que marca cada gestão desde 1958, ano da realização da I Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Além dos estudos e debates que ocorridos nas Conferências Nacionais, “através de suas conclusões poder-se-á ter uma ideia da evolução do pensamento médio dos advogados brasileiros diante não só de seus problemas específicos, mas, também, dos problemas nacionais e universais” (OAB, 1958, p. 3).

### **3.3.1 A abordagem do tema nas Conferências Nacionais da OAB até a aprovação da Constituição Federal de 1988**

Conforme apresentei no tópico 2.2, no Estatuto da Ordem de 1963, Lei n. 4.215/63, havia duas previsões de objetivos não corporativos, de natureza político-institucionais, vinculadas ao Conselho Federal e aos advogados. A primeira delas era a competência do Conselho Federal, prevista no art. 18, I, de defender a ordem jurídica e a Constituição da República, pugnar pela boa aplicação das leis e pela rápida administração da justiça e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas. A segunda, prevista no art. 87, I, que apontava que era dever essencial do advogado e do provisionado defender a ordem jurídica e a Constituição da República, pugnar pela boa aplicação das leis e rápida administração da Justiça, e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas”.

Um dos responsáveis pela inclusão de ambas as disposições no texto da Lei n. 4.215/63, que também influenciaria nas discussões do anteprojeto que resultou na lei n. 8.906/1994, foi o presidente do Conselho Federal entre os anos de 1954 e 1956, Miguel Seabra Fagundes.

Em 1958, na I Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Fagundes participou da Primeira Comissão, realizada na tarde do dia 5 de agosto, apresentando sua tese sobre a “Advocacia e a Organização Judiciária. Posição do advogado no aparelho de Justiça. Relações com os Juízes” e chamando a atenção sobre a necessidade de se conhecer o projeto do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil que tramitava no Congresso Nacional e viria a se tornar a Lei n. 4.215/63 (OAB, 1959, p. 57). Embora não tenha destacado qualquer finalidade político-institucional da Ordem em sua participação na conferência, sua tese sobre a posição do advogado no aparelho de Justiça buscava, ao mesmo tempo, garantir prerrogativas dos

advogados e equilibrar a relação entre eles e o Poder Judiciário, ao argumento de que sua função ultrapassava a atuação profissional.

Na mesma conferência, o Tema II, apresentado pelo relator Alberto Barreto de Melo na 4ª Comissão — Órgãos e Associações de Classe, intitulado “Direitos e deveres do advogado em relação à Ordem. Meios eficazes para a realização dos fins desta. Aumentos das contribuições obrigatórias”, demonstra que a questão da natureza jurídica da OAB já se encontrava na ordem do dia<sup>88</sup>, no entanto, ainda vigente o primeiro Estatuto, de 1933, não se vislumbrava qualquer finalidade para a Ordem além da corporativa.

Na II Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em 1960, Seabra Fagundes voltaria a apresentar tese que defendia a ampliação da valorização e da esfera de influência dos advogados, dessa vez sob o título “A participação do advogado em todos os Tribunais Judiciários e Administrativos e as medidas legislativas que essa participação impõe”. Mais uma vez, embora não discorresse diretamente sobre a finalidade político-institucional da Ordem, é possível observar um movimento de defesa da ampliação das prerrogativas e da presença da classe em mais espaços de poder.

Paulo Luiz Netto Lôbo, um dos membros da Comissão responsável pelos estudos e pela confecção do anteprojeto da OAB apresentado a Ulysses Guimarães, que se transformou no Projeto de Lei n. 2.938/92, afirma que Miguel Seabra Fagundes “sempre evocou a trajetória da entidade nessa direção de grandeza, civismo e generosidade” e que ele “influiu positivamente na inclusão de dispositivo semelhante [ao art. 44 da Lei n. 8.906/1994], no projeto da Lei n. 4.215/63, elaborado na época em que foi presidente da OAB” (2017, p. 261).

Seabra Fagundes afirmou, em texto intitulado “A presença da OAB no contexto político-institucional brasileiro”, que a OAB foi criada a ser apenas um órgão de seleção e disciplina de classe, mas que “as vicissitudes institucionais por que o país foi passando, tantas vezes com reflexo no exercício da atividade do advogado e mesmo no papel cívico imanente na sua condição profissional, fizeram com que o Congresso, sob a inspiração do Conselho Federal, pela elaboração de anteprojeto de reforma da regulamentação de 1931, alçasse a Ordem dos Advogados do Brasil a nível que nenhuma congênere sua assumiu nos países do nosso trato comum, e talvez qualquer país” (1982, p. 116).

No mesmo texto, o autor afirma que:

O dever legal de defesa da ordem jurídica e do aperfeiçoamento (Estatuto, art. 18, I) assume a sua maior transcendência, situando-se além do dia-a-dia da rotina de aplicação da lei, com a análise e crítica da legalidade instituída, na

---

<sup>88</sup> “A Ordem dos Advogados ‘é o órgão de seleção, defesa e disciplina da classe’, constituindo ‘serviço público federal’. Mas qual a natureza desse órgão?” (OAB, 1958, p. 724).

luta pela sua conformação aos princípios que devem presidir, por consenso universal, e segundo a vocação histórica brasileira, à vida da comunidade, à definição e preservação dos direitos humanos, na luta, de resto, pela dignificação das instituições. Não para indicar opções políticas conjunturais, que tal não pode ser função da OAB; mas para denunciar os desvirtuamentos flagrantes desses parâmetros e propugnar pela retificação, com obediência a eles, das linhas estruturais da vida nacional (1982, p. 111).

O apontamento de Fagundes em relação à ampliação dos poderes da OAB a partir do exercício de uma função não corporativa que, segundo o autor, levou à inclusão das previsões dos arts. 18, I, e 87, I, da Lei n. 4.215/63, repetiu-se também em outro momento histórico de crise político-institucional do país, o período final da ditadura cívico-militar iniciado em 1964. Apresentei no tópico 2.2 os motivos pelos quais entendo que a OAB alcançou uma posição de influência privilegiada nos trabalhos da ANC de 1987-88, mas alcançar essa posição dependeu, antes, das inclusões e do cumprimento do disposto nos dois artigos na Lei n. 4.215/63, que incentivaram a discussão sobre e a realização de práticas político-institucionais (não apenas corporativas) dos agentes envolvidos.

As discussões e, conseqüentemente, a associação da Ordem a uma nova finalidade institucional, podem ser observadas nas teses apresentadas em diversas Conferências Nacionais posteriores à Lei n. 4.215/63. É possível observar, a partir da avaliação de algumas das teses, como a previsão de um agir do Conselho Federal<sup>89</sup> do art. 18, I, e a previsão de um dever imposto ao advogado do art. 87, I, foram, aos poucos, deslocando as obrigações do caráter individual para o coletivo, do Conselho e dos advogados para a OAB como um todo.

Passo a relatar esse movimento. A tese n. 4, apresentada na IV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada entre os dias 26 e 30 de outubro de 1970, em São Paulo, foi relatada por Antonio Carlos Elizal de Osório e possuía o tema “Humanismo e técnica do advogado no desenvolvimento brasileiro”. A conclusão aprovada pela 1ª Comissão foi a de que:

Os advogados têm a responsabilidade histórica de inserir no processo de desenvolvimento os valores de respeito à pessoa humana, através de um sistema jurídico que assegure um progresso social harmônico e garanta as liberdades fundamentais e a justiça igual para todos.

Para isso, a OAB deve estabelecer sistemas e instrumentos de conscientização da classe dessas suas responsabilidades públicas, e métodos de ação adequados a atingir eficazmente esses objetivos (OAB, 1970, p. 111).

---

<sup>89</sup> Sobre esse ponto, a Lei n. 4.215/63 apontava, em seu art. 2º, I, que o Conselho Federal, assim como os Conselhos Seccionais, as Diretorias de Subseções e as Assembleias Gerais dos Advogados, era apenas um dos órgãos da Ordem dos Advogados do Brasil.

O texto trazia como um de seus fundamentos a afirmação de que as normas sobre as prerrogativas e os deveres profissionais vinham se aperfeiçoando, de modo a expandir a noção das responsabilidades do advogado, e afirmava que o Código de Ética Profissional, assim como os artigos 87 e 103 do Estatuto da OAB cumpriam esse papel, mas deveriam ser reformados para que se substituísse o caráter casuístico das previsões por um caráter sistemático (OAB, 1970, p. 108). Pouco mais de 7 anos depois da criação do Estatuto, já se discutia a ampliação dos deveres político-institucionais impostos aos advogados e o deslocamento à Ordem.

Na V Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada nos dias 11 a 16 de agosto de 1974, no Rio de Janeiro, as discussões sobre os deveres político-institucionais dos advogados se intensificaram, provavelmente em razão do início da mudança de posição da OAB frente à ditadura cívico militar (como afirmei no tópico 2.2).

A tese n. 3, relatada por Miguel Seabra Fagundes e intitulada “Direitos do homem, a ordem pública e a segurança nacional”, concluiu que ao advogado incumbe, como dever, compatibilizar as medidas repressivas adotadas mediante a invocação da segurança nacional, os direitos individuais previstos na Constituição ou expressos na Declaração Universal dos Direitos do Homem e as leis materiais e processuais sobre os direitos políticos. Conclui que incumbe ao advogado, também, denunciar às autoridades superiores do Poder Executivo, aos órgãos do Ministério Público, ao Poder Judiciário e a todas as entidades qualificadas para tanto as violações de direitos humanos (OAB, 1974, p. 151).

A partir dessas conclusões, Seabra Fagundes afirma que esse duplo dever resulta:

- a) Da natureza mesma da profissão, que induz o advogado à mobilização permanente contra a injustiça de qualquer origem ou teor.
- b) Da prescrição estatutária que tão dignificadamente impõe, a todos os advogados, “defender a ordem jurídica e a Constituição da República” (Lei n. 4.215, de 27 de abril de 1963, art. 87, inciso I).
- c) Da consciência cívica de cada um, traduzida no zelo pelo conceito do Brasil, comprometido internacionalmente não pelos que denunciam arbitrariedades e torturas, que esses mostram ao Mundo as reações nobres da consciência nacional, mas por aqueles que as praticam fazendo se creia lá fora ser o brasileiro um povo indiferente ao respeito da condição humana (OAB, 1974, pp. 151-152).

O relator menciona expressamente o dever do art. 81, I, da Lei n. 4.215/63, mas é possível observar um movimento de ampliação — alinhado à tese de Antonio Carlos Elizal de Osório, aprovada na IV Conferência, que afirma que os advogados têm a responsabilidade histórica de inserir no processo de desenvolvimento os valores de respeito à pessoa humana — quando ele afirma que a mobilização permanente contra a injustiça é da natureza da profissão,

não se limitando ao argumento normativo ao defender a existência de uma função político-institucional do advogado.

Na tese n. 9, relata por Jorge Fernando Loretto e intitulada “Proteção dos direitos do homem diante da Organização Judiciária e da Administração Pública”, a conclusão ressalta que cabe aos advogados a defesa de postulados que garantam os direitos fundamentais, devendo atuar com liberdade. No entanto, ao contrário das teses anteriores, Loretto propõe outra conclusão, que envolve não apenas os advogados, mas a instituição OAB. Loretto afirma que:

Este aspecto evidencia a importância da posição da Ordem dos Advogados do Brasil, que na luta pelos direitos humanos tem o dever de conduzir-se como vanguarda da opinião pública, por caber-lhe a atribuição básica e primordial, de defensor da ordem jurídica, por força de expressa determinação legal. A O.A.B. só representará seu papel histórico se colocar-se nessa posição que deve ser de vanguarda e também, de vigilância, porque não há advocacia sem ordem jurídica e não existe ordem jurídica sem a preservação dos direitos humanos. Daí resulta mais uma conclusão: "A Ordem dos Advogados do Brasil, no cumprimento de sua missão primordial de defensora da ordem jurídica, tem o dever de situar-se em posição de vigilância no que diz respeito à proteção dos Direitos Humanos, denunciando todas as ações ou omissões de Administração Pública que importem em violação a esses direitos fundamentais (OAB, 1974, p. 286).

A conclusão de Loretto não parte de uma premissa normativa, como a de Seabra Fagundes, mas de um papel histórico (afirmado por suas práticas) exercido pela Ordem como fundamento para o reconhecimento de um dever institucional a ser exercido sobre assuntos extra corporativos.

Também na V Conferência Nacional, há a tese relatada por Justino Vasconcellos sobre “A defesa dos direitos humanos e a independência da Ordem”, na qual discute a natureza jurídica da OAB e utiliza, como um de seus argumentos, a previsão de que além de agente de fiscalização da classe, a Ordem é “órgão de cooperação com os Poderes estatais, e não só em matéria de caráter profissional, mas em tudo quanto se relaciona com o aperfeiçoamento das instituições” (OAB, 1974, p. 616), ressaltando a competência do Conselho Federal, prevista no art. 18, I, da Lei n. 4.215/63 (OAB, 1974, p. 617). Embora o art. 18 trate das atribuições do Conselho Federal, Vasconcelos parte do pressuposto de que a finalidade já estaria atrelada à instituição como um todo e aos advogados.

Ainda na V Conferência Nacional, a tese n. 36, relatada por Virgílio Luiz Donnici e intitulada “O advogado, os direitos humanos e a crise da justiça criminal” conclui pela necessidade de participação dos advogados, por seu conselho de classe, na correição e fiscalização das prisões em razão da violação de direitos humanos, em cumprimento ao seu dever previsto no art. 87, I, da Lei n. 4.215/63 (OAB, 1974, pp. 753-754). E a tese n. 40, relatada

por Fernando Andrade de Oliveira e intitulada “A defesa dos direitos fundamentais do homem como dever dos advogados” vincula ainda mais os advogados ao agir político, invocando a imposição prevista no art. 87, I, da Lei n. 4.215/63 (OAB, 1974, p. 789).

A simples comparação entre as teses apresentadas na IV e na V Conferências Nacionais já demonstra a ampliação da discussão sobre a finalidade político institucional dos advogados e o movimento de ampliação dessa finalidade para além da previsão normativa da Lei n. 4.215/63. É possível verificar que, partindo de uma afirmação individual representada por um dever do advogado, passou-se a vincular o agir político à própria natureza da classe e, depois, ao órgão classista.

Na VI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada 17 a 22 de outubro de 1976, em Salvador, ao relatar a tese n. 2, intitulada “A advocacia e a reforma do Poder Judiciário”, Clóvis Ramallete fundamenta a legitimidade da OAB para discutir a reforma do Poder Judiciário na afirmação de que “a coletividade de Advogados é corporação de ofício [...] quando internamente observada. Mas quando vista externamente, e quanto à competência legal que lhe é atribuída, a Ordem dos Advogados é órgão incumbido de “defender a ordem jurídica e a Constituição da República [...]” (OAB, 1976, p. 108). Embora a tese de Ramallete mencione as razões da legitimidade, não argumenta de forma extensa sobre ela, partindo do entendimento de que “trata-se de função política da Advocacia. Ela foi tornada manifesta pelo mais recente estágio da evolução do ofício. E consta da lei” (OAB, 1976, p. 109) para sugerir maior participação e intervenção na reforma do Poder Judiciário.

No mesmo sentido, a tese n. 15, relatada por Michel Temer e Nelson Schiesari e intitulada “Participação do advogado no processo de reforma institucional”, não busca justificar o agir político da OAB, que considera já consolidado, mas sugerir que as práticas dessa finalidade sejam intensificadas. Isso pode ser observado na conclusão da alínea d da tese proposta, que busca “o desempenho, pela O.A.B., sem sacrifício de suas funções específicas, de uma crescente ação em defesa — perante as autoridades públicas — dos mais altos reclamos da coletividade brasileira” (OAB, 1976, p. 304).

Na VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada nos dias 7 a 12 de maio de 1978, em Curitiba, a tese n. 28, relatada por Ruy de Souza e intitulada “A missão do advogado nas crises institucionais”, foi desenvolvida no mesmo sentido das teses da Conferência anterior, partindo do reconhecimento de uma finalidade que se entendia já reconhecida para buscar apenas um agir conforme. O relator conclui pela necessidade de adoção de uma série de regras de comportamento pelo Conselho Federal da Ordem frente à crise institucional do país, buscando uma postura de enfrentamento e defesa dos direitos

fundamentais e das garantias individuais. O fundamento utilizado passa por ambos os artigos que venho destacando (18, I, e 87, I, da lei n. 4.215/63), afirmando o relator que “ao Conselho Federal da Ordem, como órgão da representação de classe, incumbe o dever de, coletivamente, realizar a defesa da ordem jurídica, que compete aos advogados, individualmente. Essa atribuição maior do Conselho lhe dá autoridade para, em nome da classe profissional, falar e ditar regras sobre a defesa da ordem jurídica, ainda que o problema seja da consciência de cada” (OAB, 1978, p. 620). O relator afirmava, ainda, que o Conselho vinha honrando esse dever durante a crise institucional que o país passava e que a postura adotada era o que dele esperam os advogados.

A tese que rastreei na VIII Conferências Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada nos dias 18 a 22 de maio de 1980, em Manaus, necessita de maior atenção, seja por (tese n. 18) conta da relatoria de Hermann Assis Baeta, que viria a presidir o Conselho Federal da OAB pouco depois, entre os anos de 1985 e 1987, e a coordenar a série de obras intitulada “História da Ordem dos Advogados do Brasil”, em 2003, um resgate do passado da Ordem publicado em 7 volumes, seja por conta da consolidação que faz do movimento de ampliação da finalidade político-institucional da OAB.

Após discutir o conceito e a definição de liberdade, Baeta passa a costurar a ideia de liberdade como fundamento da advocacia, associando-a à independência profissional e à administração da justiça (OAB, 1980, p. 426). A estrutura do argumento de Baeta parte do indivíduo (advogado) e de sua prática e obrigações enquanto profissional (múnus), ao afirmar que “ao advogado brasileiro, com a criação da OAB, foi conferida uma responsabilidade social inquestionável, aqui entendida como uma exigência de participação social, que transcende a simples atividade profissional em defesa de direitos estritamente privados” (OAB, 1980, p. 427) e justificar sua afirmação em duas passagens do Estatuto então vigente, a do art. 87, I<sup>90</sup>, que previa a defesa da ordem jurídica e da Constituição pelo advogado, e a do art. 68<sup>91</sup>, que previa a qualidade de seu serviço e sua indispensabilidade à administração da Justiça<sup>92</sup>.

A partir de então, Baeta passa a reafirmar a legalidade e a legitimidade de ação da OAB na defesa da liberdade, migrando a discussão do individual para o coletivo. O relator se

---

<sup>90</sup> Art. 87. São deveres do advogado e do provisionado: I - defender a ordem jurídica e a Constituição da República, pugnar pela boca aplicação das leis e rápida administração da Justiça, e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas.

<sup>91</sup> Art. 68. No seu ministério privado o advogado presta serviço público, constituindo, com os juizes e membros do Ministério Público, elemento indispensável à administração da Justiça

<sup>92</sup> O art. 81, I, como já afirmado, foi posteriormente utilizado como base do art. 44, I, do Estatuto de 1994, ao passo que o art. 68 foi utilizado como base do art. 2º do Estatuto de 1994 e do art. 133 da Constituição Federal de 1988.

vale, novamente, de artigos do Estatuto vigente, dessa vez o art. 1º<sup>93</sup>, que previa a finalidade corporativa da Ordem (que ele chama de função técnico-jurídica), e o art. 18, I<sup>94</sup>, que previa a competência político-institucional do Conselho Federal (que ele chama de função político-jurídica).

Baeta entende não haver dúvidas quanto à legalidade da atuação da OAB em ambas as funções, que estão presentes de forma expressa no Estatuto. Quanto à função técnico-jurídica, a legalidade decorreria da própria razão de ser da corporação, ao passo que a função político-jurídica possuiria legalidade por conta da clareza do texto do art. 18, I<sup>95</sup>, em especial quando lido em conjunto com o art. 87, I, que demonstraria a vontade do legislador na incumbência concedida. Quanto à legitimidade, o relator aponta dois fundamentos: o fato de a Lei n. 4.215/63 ser criada pelo Poder Legislativo livremente eleito pelo povo brasileiro em sufrágio universal, direto e secreto e a afirmação de que a postura da OAB diante de problema político-institucionais “tem sido uma tradução da sociedade brasileira, desde a sua criação [...] sendo oportuno dizer que a sociedade civil não somente tem aplaudido a sua política, como, convém atentar, tem esperado, muitas vezes com ansiedade, o seu pronunciamento e a sua atuação” (OAB, 1980, p. 431).

A afirmação se dá no sentido de que existia um consenso na sociedade civil brasileira quanto à atividade político-institucional da OAB na década anterior e que, em determinados momentos históricos de exceção, a Ordem havia sido convidada a se pronunciar sobre relevantes questões desse tipo por representantes de governos que, apesar do autoritarismo, “percebiam que a OAB expressava e representava o pensamento e as legítimas aspirações da sociedade civil brasileira” (OAB, 1980, p. 431). Baeta finaliza o tópico diferenciando a ação política da OAB e de instituições civis da ação dos partidos políticos e passa a discorrer sobre aspectos históricos da luta política da OAB pela liberdade nos períodos de exceção, a partir da apresentação de publicações da Revista da OAB e da apresentação de teses das Conferências Nacionais da OAB, com o intuito de justificar a legitimidade da atuação na função não corporativa.

---

<sup>93</sup> Art. 1º A Ordem dos Advogados do Brasil, criada pelo art. 17 do Decreto nº 19.408, de 18 de novembro de 1930, com personalidade jurídica e forma federativa, é o órgão de seleção disciplinar e defesa da classe dos advogados em toda a República (artigo 139).

<sup>94</sup> Art. 18. Compete ao Conselho Federal: I - defender a ordem jurídica e a Constituição da República, pugnar pela boa aplicação das leis e pela rápida administração da justiça e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas (art. 145).

<sup>95</sup> Embora qualifique o Conselho Federal como apenas um dos órgãos da OAB, o relator não diferencia o Conselho Federal da instituição OAB integralmente considerada, tratando o Conselho como o agente coletivo porta voz dos interesses da Ordem. No entanto, para justificar o agir político da Ordem, ele não se baseia apenas na previsão normativa do art. 18, I, que diz respeito apenas ao Conselho, incluindo a previsão do art. 87, I, para afirmar sua legalidade e a trajetória de ações no passado para justificar sua legitimidade.

Por fim, Baeta acrescenta fundamentos pela necessidade de luta permanente pela liberdade para concluir, sobre a função político-institucional da OAB, que<sup>96</sup>:

- [...] 2) A liberdade é fundamental para o exercício da advocacia.  
 3) A legitimidade de ação da OAB em defesa da liberdade provém do próprio texto da lei estatutária (Lei n. 4.215/63), criada livremente pelo Poder Legislativo, e do consenso da sociedade civil. Deve a OAB planejar a sua ação, através de seus órgãos (Conselho Federal, Seccionais e Subseções), quer no campo técnico-jurídico, quer no campo político-institucional e social.  
 4) A ação da OAB em defesa da liberdade, em qualquer de suas expressões, não deve exercer-se eventualmente, apenas nos períodos históricos em que se instala o estado de exceção, mas permanentemente, quer na fase de transição da exceção para a normalidade, quer no próprio estado democrático de direito no sentido de aperfeiçoá-lo e impedir o ressurgimento do estado de exceção. Compete à OAB denunciar, por todos os meios ao seu alcance, todo e qualquer desrespeito aos direitos fundamentais do homem, como forma de alertar a cidadania na permanente defesa do estado democrático de direito (OAB, 1980, p. 447).

Além das conclusões, foram aprovadas duas recomendações decorrentes da tese n. 18, as quais direcionavam a OAB a uma forma de realizar as conclusões aprovadas. As recomendações previam:

- 1 - Compete à OAB manter a sua atividade político-jurídica, que nesta fase de transição, quer no próprio estado democrático de direito a ser conquistado.  
 2 - Cumpre à OAB intensificar o trabalho propiciador do aumento da conscientização dos advogados e estagiários em todo o território nacional, não somente no que concerne às suas prerrogativas, direitos e deveres profissionais, mas também no que diz respeito ao seu papel histórico de participação política na formação e aperfeiçoamento do estado democrático de direito. Para este fim, utilizará a sua estrutura orgânica (Conselho Federal, Conselhos Seccionais e Subseções) em todo o território nacional e os meios de comunicação disponíveis (OAB, 1980, p. 447).

É possível notar, a partir das conclusões e recomendações da tese n. 18, que a OAB vinha intensificando sua atividade não corporativa durante o período da ditadura militar e, por isso, voltou a afirmar a legalidade e a legitimidade de tal postura que, provavelmente, era questionada por outros atores.

Ao avaliar a estrutura da tese relatada por Baeta, pude verificar que a maior justificativa para a legitimidade da atuação da OAB em questões político-institucionais, embora o texto também mencione o aparato normativo, passou a se dar a partir das práticas e do posicionamento da instituição no passado (seu papel histórico, como afirma), especialmente em situações análogas ao momento então vivido.

Pude identificar, também, um movimento de justificativa para o futuro, pautado principalmente em uma afirmação de legitimidade por coincidência com os anseios populares.

---

<sup>96</sup> Conforme texto das conclusões aprovadas na sessão plenária.

A instituição passou a atuar com maior intensidade para fora de suas fronteiras e já procurava fundamentos para a manutenção dessa forma de agir, mesmo em tempos de normalidade.

Outra conclusão possível a partir da avaliação da tese n. 18 é a, agora expressa, ampliação da interpretação dos poderes do art. 18, I, da Lei n. 4.215/63. O texto relatado por Baeta misturava os poderes do Conselho Federal, previstos no art. 18, I, com os poderes da OAB como um todo, mas não justificava essa ampliação. Ao ser discutida a tese na sessão plenária, deixou-se expresso que a OAB deveria planejar a sua ação, por meio de todos os seus órgãos, o Conselho Federal, o Seccionais e as Subseções, quer no campo técnico-jurídico, quer no campo político-institucional e social. Até então, o dever de agir em defesa da ordem jurídica e da Constituição se limitava à atividades dos advogados e do Conselho Federal, mas a partir da recomendação aprovada passava a ser também de mais órgãos componentes da estrutura da Ordem.

Na IX Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada nos dias 2 a 6 de maio de 1982, em Florianópolis, a tese n. 36, relatada por Luiz Carlos Valle Nogueira e intitulada “Justiça social – O controle direto da constitucionalidade das leis e a posição da OAB”, foi o embrião do que, posteriormente, seria a inclusão da legitimidade da OAB para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Partindo da afirmação de que a sociedade civil brasileira carecia de instrumentos processuais eficazes para a proteção jurisdicional dos interesses individuais e coletivos resguardados na Constituição, e de que a OAB possui legitimidade para a defesa da Constituição, nos termos do art. 18, I, da lei n. 4.215/63, o que a credenciaria para “exercer eficazmente o poder-dever implícito de influir no processo de controle direto da constitucionalidade das leis” (OAB, 1982, p. 790), os advogados, em sessão plenária, aprovaram recomendação para que:

[...] o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil inclua, entre os temas urgentes de estudo e proposições que lhe cabe promover, em defesa do aprimoramento da ordem jurídica e da Constituição Federal, a reforma da legislação sobre a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, com a reivindicação do direito da entidade, a par de outros segmentos da sociedade brasileira, de provocar o ajuizamento da ação, ainda que, à Procuradoria-Geral da República, pareça improcedente a arguição (OAB, 1982, pp. 790-791).

O tema foi discutido, também, na X Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, que ocorreu nos dias 30 de setembro a 4 de outubro de 1984, em Pernambuco, por meio da tese avulsa n. 1, relatada por Dilvanir José da Costa e intitulada “A democratização do controle direto de constitucionalidade das leis”. Embora tratasse do mesmo tema, o argumento apresentado nessa tese para a abertura do rol de legitimados para a proposição de ADIs, e

posterior inclusão da OAB, era no sentido de que faltava um representante dos cidadãos com poderes de ajuizamento e que o Presidente do Conselho Federal da OAB poderia exercer essa função. Além disso, afirma-se que a medida seria “não só o equilíbrio e a simetria do sistema federativo como a democratização do controle direto de constitucionalidade” (OAB, 1984, p. 941).

A discussão sobre a inclusão da OAB como um dos legitimados à propositura de ações em controle abstrato de constitucionalidade, como se observa, embasava-se tanto pela previsão estatutária como pela afirmação de que a instituição representava de alguma forma os cidadãos. O país passava por um período de reabertura do regime e temas como esse, assim como outros que colocavam a OAB em posição atuante em questões político-institucionais, passaram a ser mais debatidos nas Conferências e, posteriormente, seriam levados pela Ordem à Assembleia Nacional Constituinte, seja por meio de constituintes próximos, ou por meio das audiências públicas que o então presidente do Conselho Federal, Márcio Thomaz Bastos, participou.

É o caso, por exemplo, das teses sobre “Presidencialismo, Parlamentarismo e Alternativas”, de Néelson Saldanha e Múcio Vilar Ribeiro Dantas, “O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Constitucional”, de José Lamartine Corrêa de Oliveira, e “Democratização do Poder Judiciário”, da Comissão da OAB/RS, apresentadas na XI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, que ocorreu nos dias 4 a 8 de agosto de 1986, em Belém.

Além das teses sobre a organização do Estado, sobre o sistema de governo e a estrutura do Poder Judiciário, a tese denominada “Inserção constitucional da advocacia”, relatada por Luiz Carlos Valle Nogueira, apresentou conclusões que, posteriormente, foram apresentadas na ANC e estruturaram o art. 133 da Constituição de 1988 e o art. 44 da Lei n. 8.906/84.

Dentre as conclusões aprovadas estavam a de que “à Ordem dos Advogados do Brasil, entre outras atribuições legais, compete defender a Constituição da República e a ordem jurídica, pugnar pela boa aplicação das leis e pela eficiente administração da Justiça, contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas [...]”, a conclusão pela qual se afirmava que era também atribuição da OAB o ajuizamento de ações em controle abstrato de constitucionalidade em matéria relacionada com suas atribuições (inclusive as político-institucionais) e a conclusão de que “a par dos membros do Poder Judiciário, são agentes integrantes da administração da justiça o Ministério Público e os Advogados, independentes e invioláveis no exercício de suas funções e com direitos e deveres estabelecidos em lei” (OAB, 1986, pp. 245-246).

Toda a trajetória narrada até aqui culminou em uma intensa participação da OAB na ANC de 1987-1988, que buscava a inserção no texto da Constituição Federal da valorização da

advocacia e de mecanismos que viabilizassem à instituição formas de pôr em prática sua finalidade político-institucional. Como destaquei após a apresentação da tese n. 18, relatada por Baeta na VIII Conferência, em 1980, a OAB passou a atuar com maior intensidade na defesa de questões não corporativas durante parte do regime militar e procurava formas para a manutenção (e fundamentação) dessa forma de agir após a redemocratização.

Até a XI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, em 1986, a OAB não questionava seu Estatuto ou propunha mudanças estruturais da instituição que alterassem a abordagem de suas finalidades. No entanto, na XII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada nos dias 2 a 6 de outubro de 1988, em Porto Alegre, sob o tema central “O Advogado e a OAB no processo de transformação da sociedade brasileira”, a Ordem realizou um verdadeiro balanço de suas conquistas na ANC que foram inseridas no texto constitucional e passou a migrar seus esforços para a reforma do Estatuto, com o intuito de compatibilizá-lo à nova posição da instituição e do advogado no ordenamento jurídico brasileiro. Por isso, avaliarei as teses de interesse da XII Conferência e das posteriores no próximo tópico.

### **3.3.2 A abordagem do tema nas Conferências Nacionais na vigência da Constituição Federal de 1988 até a consolidação na Lei n. 8.906/1994**

Iniciando com a XII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em 1988, em Porto Alegre, em razão do tema central ser “O Advogado e a OAB no processo de transformação da sociedade brasileira”, há menções ao papel social do advogado e a diversos deveres individuais (advogado) e coletivos (OAB) da instituição em muitas das teses apresentadas, como a tese sobre a “Questão democrática. Organização da sociedade. Estratégias de articulação. O papel da OAB”, de Fernando Henrique Cardoso, “A profissão do advogado e a OAB na evolução da sociedade” de Miguel Seabra Fagundes, “Estado de direito e articulação da sociedade civil”, de Tarso Fernando Genro, entre outras.

No entanto, a Conferência representa uma mudança de direção das discussões travadas pela OAB, surgindo teses que defendiam a necessidade de reforma completa do Estatuto, que deveria internalizar as conquistas que a instituição havia conseguido na nova Constituição Federal. Teses como a relatada por Celso Medeiros, intitulada “Alguns aspectos relevantes – Eleições – Incompatibilidades e impedimentos”, a relatada por Silvio Braz Peixoto da Silva, intitulada apenas como “A reforma do Estatuto da OAB”, que buscava encaminhar à Comissão especial — uma das comissões criadas pelo Conselho Federal para a confecção do novo

estatuto, não a de Marcelo Lavenère, que foi criada apenas em 13 de maio 1991 — sugestões em sua maioria corporativas ou, ainda, a tese relatada por Urbano Vitalino de Melo Filho, que também trazia o título da “Reforma do Estatuto da OAB” mas, além de sugestões corporativas, concluiu que:

1. Os deveres impostos aos advogados são uma decorrência de sua destinação legal e constitucional, como elemento considerado, na Constituição, indispensável à administração da Justiça e na Lei Ordinária como prestador de serviços público.
2. Como dever primeiro, enunciado no art. 87 da Lei 4.215/63, defender a Constituição se impõe como condição para favorecer à administração da justiça, de vez que sobre a constitucionalidade dos atos normativos ou jurisdicionais deverão encontrar apoio quaisquer atos de poder.
3. Sugere-se acrescentar ao inciso I, do art. 87 da referida Lei, logo depois das palavras “Defender a ordem jurídica, a Constituição da República” — as palavras “propugnar pelo respeito e eficácia dos Direitos Humanos...” [...] (OAB, 1988, p. 854).

A sugestão da tese, de inclusão da luta pelo respeito e pela eficácia dos Direitos Humanos, foi acatada pela Comissão responsável pelo anteprojeto do novo Estatuto e passou a constar no texto do então art. 45, posteriormente aprovado como art. 44.

Além dessas discussões, a XII Conferência teve teses de reforma do Estatuto sobre “Representação e processo eleitoral”, uma relatada por Leonor Nunes de Paiva, outra por Paulo Luiz Netto Lôbo. Apesar do foco no processo eleitoral, Lôbo apresentou, ao discorrer sobre a questão da legitimidade na OAB e da origem do poder dos dirigentes, um relato que dá pistas sobre os motivos de os advogados discutirem mudanças em seu Estatuto apenas em 1988.

Afirma o autor que o Estatuto vigente era de 1963 e, logo no ano seguinte, veio o período do autoritarismo, iniciado em 1964. Durante a ditadura militar, afirma que houve um “entendimento tácito em se evitar o debate, para que a OAB não viesse a se enfraquecer em sua luta pertinaz pela redemocratização do País”. Assim, se no início do período autoritário a reforma não fazia sentido, diante da proximidade da reforma de 1963, depois, mesmo com a alteração do perfil do advogado e da OAB, a reforma passou a ser adiada diante do receio de “indesejáveis alterações que pudessem ser realizadas pelo Governo — detentor da maioria no Congresso Nacional — no sentido de reduzir a autonomia ou mesmo tutelar nossa Instituição” (OAB, 1988, p. 864).

Assim, o fim do regime, somado ao papel exercido pela OAB nos anos anteriores aos trabalhos da ANC de 1987-88, que culminaram na nova Constituição, e à constitucionalização de garantias e poderes à OAB nesse processo, criavam um ambiente propício para que a OAB conseguisse controlar (ou, ao menos, influenciar a ponto de prever e reduzir interferências

potencialmente negativas) o processo legislativo necessário para a aprovação de seu novo Estatuto.

A afirmação de Lôbo sobre o momento de discussão do novo Estatuto explica a ausência de teses reformistas nas Conferências anteriores, ao mesmo tempo que, quando avaliada em relação ao futuro, em especial a forma como o anteprojeto foi gestado e apresentado a Ulysses Guimarães e a forma como o processo transcorreu na Câmara dos Deputados e no Senado até a aprovação da Lei n. 8.906/94, mostra o acerto da escolha da Ordem e como a instituição usou de sua posição e prestígio para que a reforma se mantivesse como ela propunha.

Na XIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada nos dias 24 a 26 de setembro de 1990, em Brasília, já se discutia especificamente partes de um anteprojeto para a reforma do Estatuto e possíveis subsídios para um novo Estatuto.

A tese avulsa relatada por Humberto Gomes de Barros, intitulada “O procedimento disciplinar no Anteprojeto do Estatuto da OAB”, tecia uma série de críticas ao texto do anteprojeto que buscava regulamentar o procedimento disciplinar dos advogados, mostrando como as discussões de um possível novo Estatuto vinham amadurecendo a partir dos trabalhos realizados pelas Comissões do Conselho Federal, e como as discussões contavam com ampla participação da classe.

A tese relatada por Paulo Luiz Netto Lôbo, intitulada “Subsídios para um novo Estatuto da OAB”, trazia justificativas para um novo Estatuto, e não apenas uma reforma, pautadas na antiguidade do atual Estatuto (de 1963), que afirmava apenas dar continuidade ao Regimento de 1933, o que o deixava ainda mais desatualizado, e na incapacidade de o atual Estatuto dar respostas adequadas aos novos tempos, ao novo perfil do advogado e da OAB.

Paulo sugeria, além de uma série de mudanças de cunho corporativo como a previsão de competência do Conselho Federal para editar o Regulamento e o Código de Ética e a obrigatoriedade do Exame da Ordem para ingresso nos quadros da OAB, que o novo Estatuto deveria ser compatibilizado de forma expressa à Constituição Federal, definindo o alcance da atividade da advocacia e os limites estabelecidos no art. 133.

É possível observar que a Conferência de 1990 trazia discussões que não mais eram pautadas na possibilidade ou na urgência de um novo Estatuto, mas se mostravam mais concretas, sobre temas e sobre o conteúdo das propostas que circulavam no Conselho Federal e entre os advogados.

Essa concretude aumentou na XIV Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada nos dias 20 a 24 de dezembro de 1992, em Vitória. Como demonstrei no tópico 3.2, em 13 de maio de 1991, Marcello Lavenère Machado instalou uma Comissão especial para

elaboração do anteprojeto do Estatuto que seria encaminhado ao Congresso. A Comissão debateu o anteprojeto, recebeu emendas, discutiu os temas até que o texto final do anteprojeto fosse aprovado e enviado ao Congresso pelo Conselho Federal. O anteprojeto foi entregue ao deputado Ulysses Guimarães no dia 28 de maio de 1992, que o subscreveu juntamente com setenta deputados.

Esse era o contexto da XIV Conferência que, em dezembro de 1992, quando realizada, já contava com o Projeto de Lei n. 2.938/92 tramitando na Câmara dos Deputados. Dois temas debatidos na Conferência diziam respeito especificamente à mudança do Estatuto, o tema n. 8, intitulado “Advocacia e as mudanças do Estatuto”, que contava com os subtemas “A inviolabilidade do Advogado em fase da Constituição de 1988”, relatado por José Roberto Batochio, “Ética da Advocacia”, relatado por Paulo Marcelo Wanderlei Raposo, e “A nova Lei da Advocacia Brasileira”, relatado por Paulo Luiz Netto Lôbo, e o tema n. 15, intitulado “A Ordem dos Advogados: avaliação de sua estrutura, as propostas do novo Estatuto”, que contava com os subtemas “Finalidade da OAB”, relatado por Eli Alves Forte, “Inovações do Projeto”, relatado por João Henrique Blasi, “Nova estrutura da OAB”, relatado por Ophir Filgueiras Cavalcante, e “Mecanismos de Representação dos Advogados”, relatado por Sérgio Zveiter.

Quanto ao tema n. 8, a tese de Batochio centrava-se na figura do advogado e buscava delimitar o alcance do art. 133 da Constituição Federal, a tese de Raposo também focada no advogado, discutia tema corporativo sobre regras de competência do Tribunal de Ética da OAB, e a tese de Lôbo, ao contrário das duas primeiras, centrava-se na estrutura da OAB, coletivamente, e buscava, inicialmente, apresentar o Projeto de Lei n. 4.215/63, suas principais reivindicações e as justificativas para elas — já que Lôbo havia participado como relator da Comissão de Sistematização instituída por Lavenère.

A proposta aprovada sobre a tese de Lôbo, no entanto, não diz respeito ao seu conteúdo, mas se trata de uma recomendação ao Conselho Federal, aos Conselhos Seccionais, às Subseções e aos advogados de todo o país para que “pugnem junto aos parlamentares e lideranças partidárias pela rápida aprovação do Projeto de Lei n. 2.938/92 do novo Estatuto da Advocacia e da OAB, no Congresso Nacional” (OAB, 1992, p. 219), ou seja, para que fossem um elemento de pressão de modo a reduzir o tempo de tramitação e, conseqüentemente, maiores alterações no texto proposto pela Ordem.

Em relação ao tema n. 15, a tese de Alves Forte — que também havia participado da Comissão instituída por Lavenère — destaca a manutenção da finalidade institucional da OAB no texto do art. 45 do Projeto de Lei n. 2.938/92, a ser exercida em harmonia com a finalidade corporativa, e afirma que a finalidade institucional decorre “não somente de uma obrigação

legal, mas também de um compromisso histórico dos advogados com a ideologia liberal” (OAB, 1992, p. 359). O autor contrasta o elevado prestígio e respeito que afirma ter a OAB junto à sociedade civil com o declínio que o conceito do advogado vinha sofrendo, para concluir que a OAB deveria desenvolver a função institucional de forma concomitante e balanceada com a corporativa, de modo a ressaltar e valorizar as prerrogativas e os direitos dos advogados.

A tese de Blasi também destaca o art. 45 do Projeto de Lei como uma das inovações dele e, assim como Alves Forte, reafirma que embora ambas as finalidades sejam necessárias à OAB, as finalidades institucional e corporativa devem coexistir de forma equilibrada, sem que uma prevaleça sobre a outra. A tese de Cavalcante traça o histórico estatutário da OAB, afirma que a OAB prorrogou por anos a nova reforma por conta do regime militar por conta dos riscos da mudança de Estatuto, diante de um Governo comandado por quem poderia querer controlar ou reduzir as prerrogativas institucionais e dos advogados, e afirma que, naquele momento, tais riscos retornavam diante de um Presidente autoritário<sup>97</sup>, que tinha razões para pretender o enfraquecimento da instituição<sup>98</sup>. Cavalcante conclui sua tese afirmando a necessidade de eleição direta para todos os órgãos da OAB, inclusive a diretoria do Conselho Federal, mas esta a partir do critério federativo, e a necessidade do disciplinamento, no Regulamento a ser aprovado, da propaganda eleitoral a ser veiculada em igualdade de condições e, por fim, a tese de Zveiter também diz respeito a aspectos eleitorais.

Pude observar, ao avaliar as teses apresentadas na XIV Conferência da OAB, que a dupla finalidade institucional do art. 45 (posteriormente aprovada como art. 44) passou a ser tratada como um tema consolidado e, aqueles que a debateram, o fizeram apenas para defender o equilíbrio de esforços da Ordem no cumprimento de cada uma delas, sem que uma privilegiasse a outra. Também não se discutia mais a previsão normativa como antes, ou seja, se a finalidade político institucional era do Conselho, individual do advogado ou pertencente à OAB como um todo. A postura, as manifestações e as práticas da OAB nos anos anteriores tinham a credenciado para o exercício de tal função e para a manutenção dela no novo Estatuto sem que houvesse mais a necessidade de se justificar a existência de uma segunda finalidade, mesmo com a questão em aberto, devido à tramitação do Projeto de Lei n. 2.938/92.

Essa afirmação pode ser demonstrada, também, ao se avaliar as discussões havidas no processo legislativo do Projeto de Lei n. 2.938/92, quando pouco se questionou sobre a presença

---

<sup>97</sup> Referindo-se a Fernando Collor.

<sup>98</sup> No dia 1º de setembro de 1992, diante das manifestações por todo o país, Barbosa Lima Sobrinho (Presidente da ABI), e Marcelo Lavenère (Presidente do Conselho Federal da OAB), apresentaram à Câmara dos Deputados o pedido de *impeachment* do Presidente Collor.

de uma segunda finalidade em conjunto com a corporativa, conforme descrevi no tópico 3.2, salvo pequenos ajustes realizados pelos parlamentares no texto do artigo.

A XIV Conferência da OAB foi a última conferência realizada antes da aprovação da lei n. 8.906 que, em 4 de julho de 1994, passou a dispor sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. A XV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada nos dias 4 a 8 de setembro de 1994, em Foz do Iguaçu, já ocorreu após a aprovação e a vigência do novo Estatuto, o que faz com que as discussões, que já haviam deixado o campo da incerteza antes mesmo da aprovação do novo regramento, passem a tratar dos desafios e do futuro da função político-institucional da OAB, já pressuposta.

As teses sobre a nova estrutura da OAB foram aglutinadas como tema n. 21 da XV Conferência, sob o título “Advocacia em Perspectiva”. Apesar da constitucionalização da advocacia e da avaliação com saldo de vitórias que a Ordem tinha sobre a ANC de 1987-88, havia um clima de desconfiança sobre as conquistas e a efetividade do novo Estatuto, em especial quando avaliada a relação com o Poder Judiciário<sup>99</sup>.

A primeira avaliação vem do texto de Joaquim Falcão, intitulado “Perspectivas de transformação da advocacia”, no qual, com o intuito de discutir a implementação do Estatuto, a estratégia da OAB e suas consequências, o autor apresenta o que entende ser os três maiores desafios da Ordem naquele momento: o primeiro deles era não transformar a defesa do Estatuto e a pauta da reforma do Judiciário em uma disputa corporativa entre advogados, Juízes e o Ministério Público, porque a questão deveria ser tratada a partir dos interesses da coletividade, o segundo dizia respeito ao mercado de trabalho para os advogados, e o terceiro era a busca de uma forma de conciliar a legitimidade política conquistada por meio das lutas libertárias em nome do povo brasileiro com a decrescente legitimidade técnico profissional que fazia com que a OAB tivesse que defender os interesses da classe.

Os desafios apontados por Falcão, em especial o terceiro, vão ao encontro do que discutiam Alves Forte e Blasi na XIV Conferência Nacional, no sentido de que a OAB deveria harmonizar e equilibrar suas finalidades, agora expressas do novo regramento e em uma sociedade que não mais justifica a prevalência de uma sobre a outra, como ocorreu durante o regime autoritário. Além disso, Falcão se mostra preocupado com o que entende ser a prevalência dos interesses corporativos e justifica seu receio afirmando que:

O Estatuto opõe os interesses dos advogados aos interesses de importantes setores da sociedade, que nas lutas libertárias os advogados representam,

---

<sup>99</sup> Parte da desconfiança está expressa no texto “O art. 133 da Constituição Federal visto pelos Tribunais: 6 anos de decepção para a classe dos advogados”, de Ernesto Lippman, publicado na 58ª edição da Revista da OAB, em 1994, que denunciava as frustrações dos advogados com a jurisprudência dos Tribunais.

como por exemplo os juizes, os grandes e pequenos empresários, os funcionários públicos não-advogados, os cidadãos que não podem contratar advogados. É de se esperar que o Estatuto causa danos graves a imagem do advogado na sociedade. O desafio aqui não é se deve-se ou não lutar pelos direitos dos advogados empregados, sobretudo sobre os abusos dos empregadores. Deve-se. Nem é se deve-se ou não proteger os advogados contra o abuso e muita vez arrogância e prepotência de alguns juizes. Deve-se. O desafio é saber se o Estatuto da forma com que foi concebido é o meio mais eficaz para alcançar esses objetivos. Provavelmente, não. Deverá ser em parte considerado inconstitucional. O desgaste será inevitável. É um erro tático (OAB, 1994, p. 774).

A crítica se volta, assim, contra o que chama de “corporativismo” presente em algumas das pautas da OAB que foram incluídas e aprovadas no Estatuto, como a ampliação da imunidade para advogados e a reserva de mercado por conta do impedimento do ajuizamento de ações pelos cidadãos nas pequenas causas. E o autor finaliza afirmando que, embora o país deva muito à OAB e a seus advogados pelo desempenho de uma função histórica importante para a democracia, receia que o novo Estatuto possa romper com o curso da história, quebrando a legitimidade e a liderança conquistadas pela OAB quando conseguia coincidir os ideais de classe com os ideais dos cidadãos (OAB, 1994, p. 774).

A exposição de Paulo Luiz Netto Lôbo, intitulada “Transformações da atividade da advocacia e mudanças legais” traz um contraponto a parte das críticas de Joaquim Falcão, em especial sobre os atos privativos da atividade da advocacia. Assim como fizera em outras ocasiões nas Conferências anteriores, Lôbo menciona parte do Estatuto e apresenta justificativas para a existência das previsões, em alguns casos buscando elucidar ou dar maior concretude a termos mais amplos.

A exposição de Licínio Leal Barbosa, intitulada “A OAB e as mudanças estatutárias”, traça um breve histórico dos Estatutos da Ordem, apresenta uma discussão travada com a Associação dos Magistrados Brasileiros sobre partes do texto, apresenta o que considera ser as principais inovações do Estatuto — todas de cunho corporativo — e critica algumas das acusações sobre a nova lei, como a de que ela buscava uma reserva de mercado.

Por fim, a exposição de Evandro Lins e Silva, intitulada “Atuação Institucional e Ética na Política”, o autor afirma que “a vocação institucional da Ordem dos Advogados do Brasil nasceu no dia da sua criação, quando lhe foi dado o poder, poder-dever, de defender e aprimorar a ordem jurídica” (OAB, 1994, p. 786), e que a OAB exerceu essa vocação ao longo do tempo nas lutas contra as ditaduras instaladas no país. O autor descreve os momentos que entende serem amostras do uso da função político-institucional pela OAB e afirma que se trata, portanto, de uma função inerente à instituição.

Dentre as discussões apresentadas na XV Conferência Nacional, o texto de Joaquim Falcão demonstra quais eram e continuariam sendo os desafios enfrentados pela OAB em tempos democráticos: a busca por um ponto de equilíbrio entre suas duas finalidades institucionais, agora expressas. A questão que se colocava era: como manter a legitimidade política conquistada por meio das lutas libertárias em nome do povo brasileiro enquanto defende os interesses de apenas um grupo, o dos advogados? Como lutar por pautas classistas sem que, aos olhos do público, fosse acusada de corporativismo?

Essas questões passariam a ser objeto de discussão e disputa não apenas entre os advogados e a OAB, mas também a partir dos demais envolvidos nas pautas de interesse da Ordem. É o caso, por exemplo, dos magistrados e do Poder Judiciário. Falcão destaca como um dos desafios diante da Ordem o de não transformar a defesa do Estatuto e a pauta da reforma do Judiciário em uma disputa corporativa entre advogados, Juízes e o Ministério Público, entendendo que a questão deveria ser tratada a partir dos interesses da coletividade. No entanto, os magistrados criticavam as alterações do Estatuto ao argumento de que a OAB, ao contrário de como agira anteriormente, havia voltado sua luta exclusivamente a interesses corporativos e buscavam conceder privilégios aos advogados, o que causou a adesão da população à crítica<sup>100</sup>.

A disputa sobre a classificação da pauta a partir da ação direcionada a uma das finalidades da OAB passou a ser importante porque, fosse encarada como uma questão político-institucional — como queria a OAB —, a Ordem estaria agindo da mesma forma que agiu durante os anos da ditadura militar, ou seja, a favor da coletividade, do bem comum, o que incrementaria sua legitimidade política. No entanto, caso a disputa se classificasse como uma questão corporativa para a OAB — como afirmavam os magistrados —, o entendimento passaria a ser de que a Ordem buscava apenas privilégios para os advogados em relação aos demais atores do sistema de Justiça, o que não era bem-visto aos olhos da população, como demonstrou Joaquim Falcão em sua pesquisa.

A incrementar a discussão, o ano era 1994, o novo Estatuto da OAB havia sido recém aprovado, no dia 4 de julho, e já havia sido ajuizada uma ADI (n. 1.127<sup>101</sup>) pela Associação dos

---

<sup>100</sup> A disputa com os magistrados pode ser verificada em entrevista do então Presidente do Conselho Federal da OAB, José Roberto Batochio, concedida e publicada na Revista IstoÉ no dia 17 de agosto de 1994 e, posteriormente, publicada na Revista da OAB (1994, pp. 189-196), na qual, questionado sobre a resistência ao novo Estatuto e se ela seria maior a partir da magistratura, ele afirma que “Sim [parte da magistratura]. Além, quem estimulou tudo isto foi a magistratura. O que queremos é fortalecer a cidadania” (OAB, 1994, p. 190).

<sup>101</sup> Embora busque a inconstitucionalidade de uma série de dispositivos do EAOAB, não inclui a ADI n. 1.127 no rol das ADIs rastreadas e avaliadas porque os pedidos dizem respeito a questões corporativas da OAB e à atividade dos advogados, não havendo discussão que diga respeito à trajetória institucional.

Magistrados Brasileiro (AMB)<sup>102</sup>, questionando 11 dispositivos do Estatuto<sup>103</sup>, dentre eles o § 3º do art. 2º e o § 2º do art. 7º, que tratavam da inviolabilidade do advogado e de suas manifestações, e outros 6 dispositivos que traziam prerrogativas dos advogados, previstas no art. 7º. Do lado da OAB, a pretendida reforma do Poder Judiciário, que a Ordem havia buscado influenciar na ANC<sup>104</sup> mas que foi uma de suas frustrações ao término dos trabalhos, havia ganhado um novo palco de discussões por conta da apresentação do Proposta de Emenda Constitucional n. 96/1992 que, posteriormente, viria a se tornar a Emenda Constitucional n. 45/2004.

Trouxe a situação envolvendo a reforma do Poder Judiciário para ilustrar como a classificação da interferência da OAB passou a ser objeto de disputa política, mas também para demonstrar como a própria OAB, ciente dessa disputa, teve que refinar a avaliação do cálculo político em suas ações e intervenções, de modo a garantir um equilíbrio. O equilíbrio não era apenas quisto, mas necessário para que a Ordem continuasse legitimada aos olhos do povo para o exercício da função político-institucional, ao mesmo tempo que, para os advogados integrantes da corporação, cumprisse sua função de defesa da classe.

A última Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil que vou discutir, a XVII, realizada nos dias 29 de agosto a 2 de setembro de 1999, no Rio de Janeiro, traz a exposição de Carlos Sebastião Silva Nina, intitulada “O papel da OAB sob o aspecto institucional-político”, que ilustra como passou a ser tratada a função político-institucional da Ordem e os desafios<sup>105</sup> de sua efetividade.

O autor define a finalidade institucional política como aquela que a OAB, ao contrário do que ocorre no exercício da função disciplinar, atua “como instituição, naquilo que interessa à comunidade, à causa pública” (OAB, 1999, p. 1541). O autor afirma que as Conferências Nacionais são um exemplo da atuação política da OAB, por conta dos diversos temas no horizonte e das contribuições sobre cada um deles, que essa função é inerente à classe dos advogados, pois “nem a falta de estatuto, antes, nem os entraves redacionais de seu texto,

---

<sup>102</sup> A legitimidade para proposição da ADI pela AMB e seu conteúdo foram contestados em parecer de José Afonso da Silva (1994, pp. 89-106), em parecer de Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, pp. 107-146), em parecer de Paulo Bonavides (1994, pp. 147-153), em parecer de Luís Roberto Barroso (1994, pp. 155-167), todos confeccionados a pedido do Presidente do Conselho Federal da OAB, José Roberto Batochio, publicados na Revista da OAB.

<sup>103</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1597992>. Acesso em: 15 Jan/ 2025.

<sup>104</sup> Por meio da Sugestão n. 00770, proposta por Nelson Jobim mencionando trabalho conjunto com a seccional do Rio Grande do Sul, de sugestões de constituintes próximos ou de todas as falas do presidente Márcio Thomaz Bastos, nas audiências públicas que a OAB foi convidada a se manifestar (Pellegriño; Lima, 2023).

<sup>105</sup> Pouco antes, em 1996, Reginaldo Oscar de Castro questionava “o que fazer para dar sequência à tradição da OAB de envolver-se na defesa da cidadania e dos interesses da sociedade? Já não é tão fácil identificar o inimigo, o que torna também problemático identificar e estabelecer alianças” (1996, p. 115).

depois, foram suficientes para impedir que a Ordem cumprisse, naturalmente, o seu papel político-institucional”<sup>106</sup> e que foi preciso aguardar todo o período da ditadura militar sem a alteração do Estatuto, por conta dos riscos à OAB de sua alteração naquele período (OAB, 1999, p. 1546).

Silva Nina afirma que apenas com a lei n. 8.906/94 a finalidade foi explicitada, aponta quais são as responsabilidades do advogado e da OAB, critica os desvios de finalidade do Estado e conclui que, naquele momento, a Ordem precisava “voltar-se para o advogado, de quem tinha se distanciado e quem é a própria essência, o corpo e o sustentáculo da instituição”, porque “esse reencontro é fundamental para respaldar a atuação institucional-política da entidade” (OAB, 1999, p. 1553). Ao final, propõe uma série de medidas para conhecer e propor soluções sobre os problemas e as dificuldades dos advogados do país, para acompanhar, controlar e cobrar a atuação das seccionais e das subseções, para autoavaliação da OAB, para descentralização das Conferências da OAB e para a criação de programas de integração entre a instituição e as universidades e escolas com o intuito de conscientização sobre problemas sociais e culturais relativos à cidadania.

O que observei dessa última apresentação foi um alerta não pelo equilíbrio entre as finalidades da OAB, mas pela integração entre elas. Silva Nina entende que a finalidade corporativa não se contrapõe à finalidade que chama de institucional-política da Ordem, mas que esta depende daquela, já que, apesar da explicitação apenas no Estatuto de 1994, a para ele a finalidade institucional-política é inerente à OAB por conta da atividade do advogado. Assim, a boa atuação da Ordem em relação a uma das finalidades dependeria necessariamente da valorização da outra, porque ambas coexistem em um tipo de simbiose.

Finalizada a última Conferência que investiguei com o intuito de avaliar a trajetória do tratamento da finalidade político-institucional da OAB após a Constituição de 1988 até a consolidação do Estatuto de 1994, passo a avaliar, também sob o aspecto e direcionamento centrais da tese, as transformações sofridas pela lei n. 8.906/94.

---

<sup>106</sup> Por “antes”, o autor se refere ao período que abrange o ano de criação da OAB, 1930, até o ano Estatuto de 1963, quando não havia nenhuma previsão sobre a função político-institucional da Ordem. Por “depois”, o autor se refere ao período do Estatuto de 1963 até 1994, cujos arts. 18, I e 87, I, não explicitavam o papel da Ordem, mas apenas do advogado e do Conselho Federal.

### 3.4 As leis que alteraram o Estatuto após 1994

Desde sua publicação, em 4 de julho de 1994, o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil sofreu 15 alterações pela via legislativa. Elenquei as leis que alteraram o Estatuto e a data de publicação de cada uma delas no Apêndice B.

Apresentarei brevemente as 15 leis e indicarei quais delas selecionei para avaliação no presente tópico e o motivo da seleção.

A primeira alteração do Estatuto ocorreu a partir da Lei n. 11.179, de 22 de setembro de 2005, pouco mais de 11 anos depois da publicação da Lei n. 8.906. A lei provinha do PL n. 4.838/2005<sup>107</sup> e alterou os arts. 53 e 67 da Lei n. 8.906, estabelecendo critérios para eleição da Diretoria do Conselho Federal da OAB e proibindo o voto dos membros honorários vitalícios.

A segunda alteração ocorreu a partir da Lei n. 11.767, de 7 de agosto de 2008, decorria do PL n. 5.245/2005<sup>108</sup> e alterou parte do art. 7º da Lei n. 8.906 para dispor sobre o direito à inviolabilidade do local e instrumentos de trabalho do advogado, bem como de sua correspondência.

A terceira alteração se deu pela Lei n. 11.902, de 12 de janeiro de 2009, que decorria do PL n. 5.657/2001<sup>109</sup> e acrescentou o art. 25-A à Lei n. 8.906, que fixou a prescrição de 5 anos para a propositura de ação de prestação de contas pelas quantias recebidas pelos advogados.

A quarta e a quinta alterações ocorreram ambas no dia 12 de janeiro de 2016, a primeira delas pela Lei n. 13.245, a outra pela Lei n. 13.247. A Lei n. 13.245 decorreu do PL n. 6.705/2013<sup>110</sup> e alterou 2 incisos (XIV e XXI) e 3 parágrafos (10, 11 e 12) do art. 7º da Lei n. 8.906, que prevê as prerrogativas dos advogados, enquanto a Lei n. 13.247 decorreu do PL n. 166/2015<sup>111</sup> e alterou os arts. 15, 16 e 17 da Lei n. 8.906, estabelecendo regras sobre as sociedades de advogados e permitindo a criação da sociedade individual de advogado.

A sexta alteração partiu da Lei n. 13.363, de 25 de novembro de 2016, decorrente do PL n. 1.901/2015<sup>112</sup>, e alterou a Lei n. 8.906 e a Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil),

---

<sup>107</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=276313>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>108</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=285783>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>109</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36217>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>110</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599639>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>111</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=945709>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>112</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1306997>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

para estipular direitos e garantias para a advogada gestante, lactante, adotante ou que der à luz e para o advogado que se tornar pai. As alterações no Estatuto ocorreram pela inclusão de um art. 7º-A, que passou a prever uma nova prerrogativa às advogadas e ao advogado que se tornar pai.

A sétima alteração ocorreu a partir da Lei n. 13.688, de 3 de julho de 2018, que decorreu do PL n. 9.766.2018<sup>113</sup>. A lei instituiu o **Diário Eletrônico da Ordem dos Advogados do Brasil** e alterou o § 6º do art. 45 e o § 2º do art. 69 do Estatuto para dispor sobre a publicação de atos, notificações e decisões no Diário Eletrônico da Ordem dos Advogados do Brasil.

A oitava alteração se deu pela Lei n. 13.725, de 3 de outubro de 2018, decorrente do PL n. 6.570/2016<sup>114</sup>, que revogou o art. 16 da Lei n. 5.584/70 e alterou os parágrafos 6º e 7º do art. 22 do Estatuto, tratando de honorários advocatícios em ações coletivas de trabalho que envolvem entidades de classe.

A nona alteração ocorreu pela Lei n. 13.793, de 3 de janeiro de 2019, decorrente do PL n. 5.791/16<sup>115</sup>, e alterou o Estatuto e o Código de Processo Civil para assegurar aos advogados o exame, mesmo sem procuração, de atos e documentos de processos e de procedimentos eletrônicos, independentemente da fase de tramitação, bem como a obtenção de cópias, salvo nas hipóteses de sigilo ou segredo de justiça, nas quais apenas o advogado constituído terá acesso aos atos e aos documentos referidos (art. 1º). O Estatuto foi alterado no art. 7º, inciso XIII e § 13.

A décima e a décima primeira alterações ocorreram ambas no mês de setembro de 2019, a primeira no dia 5, por meio da Lei n. 13.869, e a outra no dia 20, por meio da Lei n. 13.875. A Lei n. 13.869 originou-se do PLS n. 85/2017<sup>116</sup> e dispunha sobre os crimes de abuso de autoridade. Em relação à alteração do Estatuto, o art. 43 da nova lei acrescentou o art. 7º-B, que criou o tipo penal da violação de direito ou prerrogativa de advogado previstos nos incisos II, III, IV e V do *caput* do art. 7º, com previsão de pena de detenção, de 3 meses a 1 ano, e multa. Já a Lei n. 13.875 originou-se do PL n. 805/2007<sup>117</sup> e alterou regras sobre os prazos de

---

<sup>113</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2169272>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>114</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118506>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>115</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2091351>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>116</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128545>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>117</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=349032>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

exercício da profissão para a participação do advogado nas eleições dos membros dos órgãos da OAB previstas no art. 63, § 2º, do Estatuto.

A décima segunda alteração partiu da Lei n. 14.039, de 17 de agosto de 2020, decorrente do PL n. 10.980/2018<sup>118</sup>. A lei acrescentou o art. 3º-A, acompanhado de parágrafo único, ao Estatuto, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados, além de alterar o art. 25 do Decreto-Lei n. 9.295/46 para apresentar disposição análoga sobre os serviços prestados por profissionais da contabilidade.

A décima terceira alteração se deu pela Lei n. 14.365, de 2 de junho de 2022, que decorria do PL n. 5.284/2020<sup>119</sup>. Ao contrário das alterações pontuais anteriores a ela, a Lei n. 14.365 realizou uma série de alterações no Estatuto, além de alterar os Códigos de Processo Civil e de Processo Penal para incluir disposições sobre a atividade privativa de advogado, a fiscalização, a competência, as prerrogativas, as sociedades de advogados, o advogado associado, os honorários advocatícios, os limites de impedimentos ao exercício da advocacia e a suspensão de prazo no processo penal.

A décima quarta alteração legislativa do Estatuto ocorreu pela Lei n. 14.508, de 27 de dezembro de 2022, decorrente do PL n. 6.262/2016<sup>120</sup>. A lei alterou o art. 6º do Estatuto para estabelecer normas sobre a posição topográfica dos advogados durante a audiência de instrução e julgamento em seu § 2º, prevendo que a posição dos advogados do autor e do requerido durante a audiência deve permanecer no mesmo plano topográfico e em posição equidistante do magistrado que preside a audiência.

A décima quinta e última alteração ocorreu pelo Lei n. 14.612, de 3 de julho de 2023 e decorreu do PL n. 1.852/2023<sup>121</sup>. A alteração foi realizada para incluir o inciso XXX ao art. 34, renumerar seu parágrafo único para § 1º e incluir um § 2º, de forma a prever e definir o assédio moral, o assédio sexual e a discriminação entre as infrações ético-disciplinares no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil.

Ao avaliar a integralidade das alterações legislativas que o Estatuto sofreu desde sua publicação, pude concluir que as mudanças se deram sobre prerrogativas dos advogados e demais pautas corporativas, relacionadas à atividade do advogado, à disciplina e a regras

---

<sup>118</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2186526>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>119</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2265631>. Acesso em: 10 Jan. 2025.

<sup>120</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2113503>. Acesso em: 11 Jan. 2025.

<sup>121</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2355991>. Acesso em: 11 Jan. 2025.

eleitorais do Conselho Federal, das Seccionais e das Subseções. Não houve nenhuma alteração relacionada à estrutura da OAB a partir dessas leis, assim como não foi aprovado nenhum dispositivo que pusesse em risco temas caros à Ordem relacionados à natureza jurídica da instituição, à natureza da contribuição paga pelos advogados ou à finalidade político-institucional prevista no art. 44 do Estatuto.

Mesmo as diversas alterações promovidas pela Lei n. 14.365, embora representem um considerável avanço em relação à defesa das prerrogativas dos advogados e realizem algumas mudanças sobre as competências do Conselho Federal da OAB, é possível afirmar que a reestruturação não tem o intuito de alterar a instituição OAB. A afirmação se dá tanto pela avaliação das alterações ao final aprovadas, como pela avaliação da compatibilidade entre as alterações e a exposição de motivos do proponente, deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG), disponível no inteiro teor da proposta, que afirmava que, pelo projeto, procurava alterar e incluir dispositivos no Estatuto “com o objetivo de adequá-lo às novas exigências do mercado e aos novos tempos, reforçando o feixe de prerrogativas agrupadas sob o epíteto ‘inviolabilidade do advogado’, que a Constituição Federal e o próprio Estatuto assegura a esses profissionais, sempre com vistas a proteger a sociedade civil de ações arbitrárias que possam ser perpetradas pelo Estado”.

A via legislativa não parece, ao menos quando analisadas as alterações aprovadas, um caminho utilizado para se questionar os poderes e a forma como estruturada a OAB. Desde a publicação do atual Estatuto, em 1994, não houve nenhuma alteração sobre temas como os discutidos no Capítulo 2 da tese, que foram levados à apreciação do Supremo. Assim, é possível afirmar que a última alteração ocorrida sobre eles foi estruturada e partiu da própria OAB, quando confeccionado e apresentado ao deputado Ulysses Guimarães o anteprojeto que se tornou o PL n. 2.938/92.

Para aprofundar a investigação da relação da OAB com o Congresso e verificar se, apesar de não haver modificações aprovadas que alteraram a instituição OAB, houve ao menos tentativas de alterações estruturais, ampliei minha busca para incluir projetos que não se transformaram em lei, seja porque foram arquivados, seja porque retirados ou mesmo porque encontram-se pendentes de deliberação ou de regular andamento.

### **3.5 As propostas de alteração do Estatuto com potencial de modificar a instituição**

No presente tópico, pretendo avaliar as propostas de alteração do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil que tem (ou teriam, nos casos em que já

retiradas ou arquivadas) o potencial de modificar a trajetória institucional da OAB caso aprovados, em razão de seu tema.

Os processos localizados foram, em sua maioria, projetos de lei que buscam algum tipo de modificação do Estatuto. No entanto, avaliando o conteúdo desses projetos e os resultados da investigação que descrevi no tópico 3.1, localizei dois outros procedimentos legislativos que, embora não tocassem no Estatuto, poderiam ter um potencial de mudança, cada uma com sua particularidade.

Iniciarei a descrição do relatório a partir dessas duas outras formas antes de passar aos projetos de lei que versam especificamente sobre o Estatuto, sendo uma delas o Projeto de Lei n. 8.879/2017 e, a outra, a Proposta de Emenda Constitucional n. 417/2005. Excepcionalmente, farei essas primeiras avaliações fora da ordem cronológica, mas ao avaliar os projetos que buscaram alterar o Estatuto retomarei a avaliação cronológica, ao menos dentro dos temas, podendo deslocar um outro bloco de temas no tempo em razão da proximidade das proposições.

O primeiro projeto, que se encontra em tramitação, é o Projeto de Lei n. 8.879/2017, proposto pelo deputado Mauro Mariani (PMDB/SC) no dia 18 de outubro de 2017<sup>122</sup>. O projeto busca alterar o art. 13 da lei n. 9.868/99, com o intuito de adaptá-lo ao rol de legitimados, previsto no art. 103 da Constituição Federal, a propor a ação declaratória de constitucionalidade, nos termos da redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

O atual art. 13 da lei n. 9.868/99 prevê como legitimados à proposição de ADCs apenas o Presidente da República, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa do Senado Federal e o Procurador-Geral da República, não constando os demais legitimados do art. 103 da Constituição Federal, que prevê a legitimidade para a proposição das ADIs e ADCs.

Por conterem temas conexos, dois outros Projetos de Lei foram apensados ao PL n. 8.879/2017: o PL 10.116/2018 e o PL n. 3.910/2020<sup>123</sup>.

O Projeto de Lei n. 3.910/2020, proposto pelo deputado Paulo Bengston (PTB/PA) no dia 22 de julho de 2020, tem o mesmo conteúdo do PL n. 8.870/2017 e apenas busca o ajuste da lei n. 9.868/99 à nova redação dada pela EC n. 45/04 ao art. 103 da Constituição. No entanto, o Projeto de Lei n. 10.116/2018<sup>124</sup>, proposto por Rubens Pereira Júnior (PcdoB/MA) em 25 de abril de 2018, além da pretensão de compatibilizar o texto, acrescenta alteração nos arts. 8º e

---

<sup>122</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2157751>. Acesso em: 23 Jan. 2025.

<sup>123</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2258539>. Acesso em: 23 Jan. 2025.

<sup>124</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2173268>. Acesso em: 23. Jan. 2025.

19 com o intuito de dar mais celeridade e eficiência ao procedimento envolvendo a participação do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, quando não forem os proponentes das respectivas ADI e ADC.

Em um primeiro momento, o PL 8.879/2017 e seus apensos pareciam trazer alguma mudança significativa em relação à OAB, por aparecer em resultados de buscas que diziam respeito à ampliação do rol de legitimados para a propositura da ADC. No entanto, ao avaliar os projetos, verifiquei que se tratava apenas de uma busca por compatibilizar a norma infraconstitucional à Constituição após a aprovação de uma emenda, não modificando a legitimidade da Ordem ou realizando qualquer alteração que pretendo avaliar na presente tese.

O segundo procedimento localizado é a Proposta de Emenda Constitucional n. 417/2005<sup>125</sup>, proposta pelo deputado Rubinelli (PT/SP) e outros<sup>126</sup> no dia 22 de junho de 2005, que busca acrescentar o inciso XII ao art. 109, do Título IV, Capítulo III, Seção IV – Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, da Constituição Federal. O inciso que se pretende incluir teria o seguinte texto: “XII – nos casos de crimes praticados contra Advogados no exercício profissional, bem como dos Conselheiros da Ordem dos Advogados do Brasil, na defesa das prerrogativas dos Advogados”. A PEC foi arquivada no dia 31 de janeiro de 2017, com fundamento no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>127</sup>, no entanto, ao avaliar o conteúdo da mudança proposta e sua justificção, incluí a avaliação do procedimento diante da potencialidade de modificação.

A discussão sobre a federalização de competência envolvendo a OAB e os advogados já foi debatida na tese quando avaliei o RE n. 595.332 no tópico 2.4.4, no entanto, naquela ocasião o tema de repercussão geral n. 258 trazia como discussão central a Competência da Justiça Federal para processar a julgar advogados inadimplentes, definindo o alcance do art. 109, I, da Constituição Federal.

O julgamento do RE n. 595.332 ocorreu no ano de 2016 e a discussão central se deu sobre a classificação da OAB dentro do ordenamento, sobre sua natureza jurídica e sobre os reflexos dessa afirmação. De um lado, o TRF-4 entendia pelo afastamento da competência da Justiça Federal para o exame das ações, seja qual for sua natureza, que a OAB integre a relação

---

<sup>125</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=291362>. Acesso em: 23 Jan. 2025.

<sup>126</sup> Lista disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_autores?idProposicao=291362](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_autores?idProposicao=291362). Acesso em: 23 Jan. 2025.

<sup>127</sup> Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, salvo: [...]

processual, de outro, o STF decidiu pela competência da Justiça Federal para processar e julgar advogados inadimplentes.

A justificação da PEC, proposta 11 anos antes do julgamento do RE n. 595.332, no entanto, embora mencione a natureza da OAB como uma justificativa inicial para a federalização de uma competência, parte de outros fundamentos. A base para o pedido de inclusão da competência da Justiça Federal, nesse caso, envolvia a função exercida pelos advogados e pelos Conselheiros Federais (pública), a necessária isonomia entre advogados, promotores federais, juízes federais, delegados federais e fiscais federais, e a indispensabilidade do advogado à administração da Justiça, prevista no art. 133 da Constituição Federal.

Segundo a proposta, a inclusão do inciso XII ao art. 109 da Constituição Federal seria uma forma de valorização da classe dos advogados e da instituição que “em toda sua abrangência do seu exercício que levou a Constituição a dar a indispensável importância ao direito de defesa, a valorizar e garantir o acesso a ela e efetivo à Justiça”.

Além disso, ao contrário do que observei na maioria das propostas de interesse da OAB, cujo interesse apenas é possível se afirmar a partir de outras fontes (entrevistas, teses apresentadas nas Conferências Nacionais e outras fontes), a justificativa da PEC deixa expresso que ela decorre de proposta elaborada pela Comissão Especial de Acompanhamento de Inquéritos dos Advogados Vítimas de Homicídios, da OAB/SP. A indicação da origem do texto ou de algum tipo de interferência da OAB ou de suas seccionais ou subseções não é comum nos documentos que avaliei.

Entendo que, embora por fundamentos diversos do discutido no RE n. 595.332 e tratando de assunto também diverso, a PEC n. 417/2005 modificaria o *status* de todos os advogados e Conselheiros Federais da OAB no sistema de Justiça ao alterar a competência para processar e julgar crimes cometidos contra eles no exercício profissional e na defesa das prerrogativas, o que, conseqüentemente, poderia significar uma mudança nas relações com a instituição.

Passando ao relatório dos projetos de lei rastreados, categorizei-os em blocos temáticos concentrados em sete temas principais, alguns dos quais possuem proximidade ou se relacionam: a criação de um controle externo à OAB, a obrigatoriedade de prestação de contas, a participação do advogado no processo constitucional concentrado, a participação de representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário no Exame da Ordem, mudanças no sistema eleitoral da OAB, igualdade de gênero e inclusão de uma nova finalidade institucional.

Em alguns dos temas incluí apenas um projeto de lei a ser avaliado, como o caso da tentativa de obrigar a OAB a ter um controle externo, a participação do advogado no processo

constitucional concentrado e a tentativa de inclusão de uma terceira finalidade institucional. Em outros, no entanto, incluí diversos projetos (apensados ou não) e havia ainda outros que surgiram na busca completa, antes da aplicação do método proposto e do rastreamento.

### 3.5.1 Os Projetos de Lei sobre o controle externo da OAB

O primeiro dos projetos de lei que localizei foi o PL n. 5.062/2005<sup>128</sup>, apresentado pelo deputado Wladimir Costa (PMDB/PA) no dia 13 de abril de 2005. O projeto tinha como escopo a sujeição da OAB ao controle externo da União, com auxílio do TCU, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

O projeto foi apresentado pouco depois da decisão do TCU entendendo pela necessidade de sujeição da OAB ao seu controle, ocorrida no dia 19 de novembro de 2003, e do ajuizamento da ADI n. 3.026, ajuizada no dia 28 de outubro de 2003, esta cuja discussão se encontrava em andamento. O tema toca nas mesmas questões que apresentei no relatório da ADI n. 3.026 no tópico 2.4.2, ao mencionar a dinâmica dos trabalhos que ocorreram no TCU, e busca o mesmo fim do RE n. 595.332, que discuti no tópico 2.4.6.

É possível afirmar a semelhança ao avaliar a justificação do PL 5.062/2005 que, assim como o que havia se discutido no TCU e no STF, afirma que a OAB se equipara às demais entidades de fiscalização profissional, que arrecada contribuições parafiscais de natureza tributária, que o Conselho Federal e as seccionais se equiparam a autarquias e que, por isso, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, devem se submeter à jurisdição do Tribunal de Contas da União. O deputado acrescenta que “não parece razoável que a OAB pretenda fugir aos controles legais ou considerar-se de natureza diversa daquela de todas as atividades congêneres” e invoca os princípios da moralidade administrativa e da isonomia para justificar sua proposição.

O projeto passou pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), e teve parecer favorável do relator, deputado Arnaldo Madeira (PSDB/SP), no dia 9 de maio de 2007, posteriormente aprovado de forma unânime pela Comissão, no dia 9 de maio de 2007. No parecer, Madeira afirmava que não existia uma entidade *sui generis* no ordenamento jurídico brasileiro, “nem pública, nem privada, imune ao controle do Estado, mas gozando de prerrogativas próprias de entes da Administração, agindo por delegação do Poder Público” e questionava “se autarquia não for, a OAB é um tipo de associação e, nesse caso, a adesão

---

<sup>128</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=281797>. Acesso em: 25 Jan. 2025.

deveria ser voluntária. Também não é sindicato. Neste caso, em que tipo de organização se constituiria e qual seria sua legislação de regência?”. Ao final, o relator dizia não ser crível que uma instituição como a OAB, com o peso da tradição e da respeitabilidade adquiridas junto à sociedade brasileira, buscasse furtar-se ao controle público de seus recursos.

No entanto, apesar do parecer favorável da CFT, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), os três pareceres foram contrários à aprovação do PL. O primeiro de 3 de julho de 2008, do relator deputado Marcelo Ortiz (PV/SP), o segundo de 20 de novembro de 2008, também do deputado Ortiz, e o terceiro de 5 de dezembro de 2018, do novo relator, deputado Rodrigo Pacheco (DEM/MG). As fundamentações de cada um dos pareceres apresentam diferenças entre si e confirmam o que afirmei no Capítulo 2 e com o que constatei na dinâmica apresentada no presente capítulo, ou seja, que a OAB foi construindo sua posição a partir da normatização de suas práticas em diálogo com o Congresso e com o Judiciário, em especial o STF. Por isso, passo a confrontá-las.

No primeiro parecer, o relator fundamenta seu voto pela rejeição do PL invocando a indispensabilidade do advogado à administração da Justiça do art. 133 da Constituição Federal, a ausência de vínculo funcional ou hierárquico da OAB à Administração Pública do art. 44, § 1º, do EAOAB, a decisão do TCU representada pelo acórdão 1.767/2003, em especial o voto do Ministro do TCU Lincoln Magalhães da Rocha.

No segundo parecer, o mesmo relator retoma todos os argumentos anteriores, mas altera o desfecho de seu voto, acrescentando que é caso de reconhecimento de inconstitucionalidade do projeto, não apenas de sua rejeição. A alteração se dá com o deslocamento de parte do fundamento do acórdão do TCU m. 1.767/2003, que no voto anterior era apenas mencionado, para o fundamento do próprio voto, ao afirmar que a OAB não poderia ser obrigada a prestar contas em respeito à coisa julgada estruturada na decisão do TFR nos autos do Recurso em Mandado de Segurança n. 797 e que, legislar sobre isso pela via eleita ofenderia o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

No terceiro parecer, agora de Rodrigo Pacheco e apresentado mais de 10 anos depois do segundo, a manifestação também foi pela inconstitucionalidade do PL, mas novos fundamentos foram adicionados aos apresentados por Ortiz. Pacheco também invoca a indispensabilidade do advogado à administração da Justiça do art. 133 da Constituição Federal, a ausência de vínculo funcional ou hierárquico da OAB à Administração Pública do art. 44, § 1º, do EAOAB, a decisão do TCU representada pelo acórdão 1.767/2003 e o voto do Ministro do TCU Lincoln Magalhães da Rocha. Além disso, ele também utiliza a decisão do Recurso em

Mandado de Segurança n. 797 do TFR e defende que houve coisa julgada que a lei não poderia violar.

No entanto, o novo relator acrescenta dois julgados como fundamentação de seu parecer: a decisão do Agravo em Mandado de Segurança n. 28.469/DF, da Primeira Turma do STF em 2012 e o voto do relator Ministro Eros Grau na ADI n. 3.026, de 2003, para afirmar que a OAB deve ser considerada uma instituição única, *sui generis*, independente, detentor de funções essenciais à Justiça, o que faz com que ela seja diversa dos demais conselhos profissionais e não se sujeite ao controle da Administração.

O PL 5.062/2005 foi arquivado no dia 31 de janeiro de 2019, com fundamento no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ou seja, em razão do fim da legislatura sem a submissão da discussão à Câmara. Porém, tratou de uma nova rodada de discussão de temas como a natureza jurídica da OAB, a natureza de suas contribuições e a possível submissão a controle externo, que já haviam sido avaliados no TCU no final dos anos 90 e começo dos anos 2000, no STF em 2003 mediante a ADI n. 3.026, também no ST no julgamento do RE 647.885 e que seriam, depois, novamente avaliados no STF no julgamento do RE n. 1.182.189<sup>129</sup>.

O controle externo, representado pela submissão da OAB ao TCU, também foi objeto de outros dois projetos de lei [o segundo e o terceiro rastreados], que avaliarei em conjunto em razão da coincidência de temas e da proximidade de apresentação, o PL n. 4.630/2019<sup>130</sup>, proposto pelo deputado José Medeiros (PODE/MT) no dia 21 de agosto de 2019, e o PL n. 4.754/2019<sup>131</sup>, proposto pelo deputado Filipe Barros (PSL/PR) no dia 28 de agosto de 2019.

Ao contrário do PL n. 5.062/2005, que tratava apenas do controle externo, os PLs n. 4.630/2019 e 4.754/2019 trazem outros temas relativos à OAB<sup>132</sup>, temas que os levaram a ser apensados em outros projetos de lei<sup>133</sup>, mas focarei a discussão apenas na tentativa de submissão

---

<sup>129</sup> O recurso extraordinário foi distribuído no STF no dia 14 de dezembro de 2018, menos de 10 dias depois da apresentação do parecer de Pacheco à CCJC.

<sup>130</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2216642>. Acesso em: 25 Jan. 2025.

<sup>131</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2217728>. Acesso em: 25 Jan. 2025.

<sup>132</sup> O PL n. 4.630/2019 traz em sua ementa que “altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para estabelecer que as contas OAB serão anualmente julgadas pelo Tribunal de Contas da União e limitar o valor da contribuição anual exigida dos advogados e estagiários inscritos”, enquanto a ementa do PL n. 4.754/2019 prevê que “Altera a Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1.994 (Estatuto da OAB) para determinar que sejam realizadas eleições diretas para a Diretoria do Conselho Federal, para instituir anuidade única de âmbito nacional e, por fim, submeter a entidade ao fiscalizatório do Tribunal de Contas da União”.

<sup>133</sup> O PL n. 4.630/2019 foi apensado ao PL n. 722/2019, que estabelece graduação proporcional nos valores das contribuições de interesse das categorias profissionais, cobradas pelos conselhos profissionais e pela Ordem dos Advogados do Brasil, ao passo que o PL n. 4.754/2019 foi apensado ao PL n. 2916/2011, que busca modificar a

da OAB ao TCU. Também não há desfecho atual de ambos os projetos, que continuam em tramitação e aguardando pareceres.

O PL n. 4.630/2019 pretende incluir a obrigação de submissão da OAB ao TCU a partir da inclusão de um parágrafo 7º no art. 45 do EAOAB, prevendo que “as contas da Ordem dos Advogados do Brasil serão anualmente julgadas pelo Tribunal de Contas da União”. Na justificação do projeto, o proponente inicia destacando que a OAB exerce “atribuições de inquestionável relevância para todo o povo brasileiro” e que, além da finalidade corporativa, a OAB exerce a finalidade prevista no inciso I do art. 44 do Estatuto. No entanto, o proponente entende que, apesar da importância e da função não corporativa, a OAB não se distingue dos demais conselhos profissionais e deve se submeter à jurisdição do TCU, conforme novo entendimento do Tribunal representado no Acórdão n. 2.573/2018.

O deputado também afirma em sua justificação que a OAB é uma autarquia, que as contribuições cobradas de seus inscritos têm natureza de tributo e que o controle externo não compromete a autonomia ou a independência funcional, além de afirmar que não faz sentido blindar a OAB do controle externo em razão das cifras milionárias que administra e do momento vivido no país, em que se exige transparência e regras de integridade (*compliance*) até mesmo das pessoas jurídicas privadas que se relacionam com o Estado.

Já o PL n. 4.754/2019 pretende, sobre o controle externo, alterar o texto do parágrafo 1º do art. 44 do EAOAB, que passará a constar que “A OAB não mantém vínculo funcional ou hierárquico com órgãos da Administração Pública, mas se submete à fiscalização do Tribunal de Contas da União”. Na justificação do projeto, o proponente parte da conclusão do Acórdão n. 1.114/2018 do TCU, nos autos do TC 008.199/2018-3, ou seja, do novo posicionamento do TCU, que alterou o posicionamento anterior pela não submissão da OAB à sua jurisdição, para afirmar que OAB exerce papel fundamental de vigilante sobre o exercício do poder estatal e de defesa da Constituição e do estado democrático e, por isso, deve ser a primeira a servir de exemplo e apresentar uma gestão transparente e aberta ao controle público.

O autor do PL utiliza diversas passagens de votos dos Ministros do TCU no mencionado acórdão para afirmar que o controle “fará bem à OAB e ao Brasil”, que é uma forma de demonstrar para a sociedade que não há o que esconder, que “a OAB tem atribuição de indicar advogados para o Quinto constitucional, portanto o interesse relacionado a como a OAB investe recursos não é só dos advogados, é de toda a sociedade” e, sobre a natureza

---

sistemática das eleições para o Conselho Federal da OAB e este, por sua vez, foi apensado ao PL n. 804/2007, que pretende instituir a eleição direta e o voto secreto para a Diretoria do Conselho Federal da OAB, com a participação de todos os advogados inscritos na Ordem.

jurídica da Ordem, que “não há meio-termo. Não há como escolher para algumas finalidades a natureza pública e para outras a privada” e que “a fiscalização da OAB ao TCU não significa um milímetro de perda de autonomia para aquela entidade”.

Se o PL 5.062/2005 tratou de uma nova rodada de discussão de temas que já haviam sido discutidos anteriormente em diversas esferas judiciais, os PLs. 4.630/2019 e 4.754/2019, apresentados poucos meses depois do arquivamento do PL 5.062/2005 trazem ainda outras rodadas de discussão sobre a mesma questão (controle externo) e sobre os mesmos fundamentos, mais uma vez entrelaçando as decisões e os posicionamentos do TCU e do STF com o intuito de modificar o Estatuto para a submissão da OAB a algum tipo de controle.

A proposição dos novos projetos, no mês de agosto de 2019, manteve as discussões em aberto na Câmara, pouco tempo depois de o STF, no dia 6 de junho de 2019, ter decidido, por maioria nos autos do RE n. 1.182.189, pelo reconhecimento da repercussão geral sobre a controvérsia referente ao dever, por parte da OAB, de prestar contas ao TCU.

### **3.5.2 O Projeto de Lei sobre a obrigação de divulgação das contas da OAB**

O quarto projeto de lei que localizei foi o PL n. 2.830/2015<sup>134</sup>, apresentado pelo deputado Veneziano Vital do Rêgo (PMDB/PB) no dia 1º de setembro de 2015. O projeto tinha como escopo a obrigação de o Conselho Federal da OAB e os Conselhos Seccionais divulgarem anualmente prestação de contas<sup>135</sup> na internet a partir da criação de um art. 47-A no Estatuto<sup>136</sup>.

Na justificativa do projeto, o relator afirmava que “é nosso entendimento que decisões do STF já esclareceram que a entidade não é obrigada a ter suas contas apreciadas e julgadas pelo TCU”, mas afirmava que falta transparência à OAB, assim como falta respeito aos profissionais que anualmente contribuem para sua subsistência. Assim, afirmava que a alteração era necessária para que todas as Seccionais e o Conselho Federal da OAB prestassem contas aos advogados como prática de transparência institucional.

O projeto foi inicialmente encaminhado à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), onde recebeu parecer favorável do relator deputado Daniel Vilela

---

<sup>134</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1701000>. Acesso em: 25 Jan. 2025.

<sup>135</sup> O PL n. 1.123/2022 também possui previsão de alteração do Estatuto (art. 54, XI, art. 58, V e art. 62) para inclusão da obrigatoriedade de divulgação das contas da OAB em seu sítio eletrônico. No entanto, diante da predominância da alteração sobre as regras eleitorais, agrupei o PL sob a temática eleitoral.

<sup>136</sup> Além desse projeto na Câmara sobre o tema, localizei o Projeto de Lei do Senado n. 393/2020, apresentado pelo senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR) no dia 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140789>. Acesso em: 25 Jan. 2025.

(PMDB/GO), em 23 de outubro de 2015, posteriormente aprovado por unanimidade pela Comissão em 13 de julho de 2016. A fundamentação para a aprovação se deu no sentido de que a divulgação das contas seria uma atitude de transparência, mas também de respeito das Seccionais e do Conselho Federal em relação aos profissionais do direito.

Encaminhado à CCJC no dia 14 de julho de 2016, foi designado o relator deputado André Amaral (PMDB/PB) e, no dia 20 de outubro de 2016, o relator apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação nos termos do substitutivo<sup>137</sup> anexado ao parecer.

O parecer apresentava como fundamento para a constitucionalidade formal a afirmação de que não havia dúvidas quanto à competência da lei federal para dispor sobre o Estatuto da OAB, como já havia ocorrido com a lei n. 8.906/94. Além disso, utilizava a decisão do STF na ADI n. 3.026 sobre a natureza jurídica da OAB para afastar eventual alegação sobre interferência no âmbito da administração pública, porque, conforme entendimento do STF, a OAB não a integra. Em relação à constitucionalidade material, afirma que não há vícios e que a medida labora em favor do advogado, que é indispensável à administração da Justiça, nos termos do art. 133 da Constituição Federal. Quanto à juridicidade, entende que o projeto respeita os princípios gerais do direito e, no quesito técnica legislativa, apresenta o substitutivo para corrigir os pontos que entende deficientes. Por fim, sobre o mérito, afirma que a iniciativa em nada diminui a autonomia da OAB e que traz transparência às contas do Conselho Federal e das Seccionais.

Embora o PL n. 2.830/2015 tenha certa similaridade com o PL n. 5.062/2005 por conta da tentativa de dar transparência às contas da OAB, ao contrário do que se fundamentava no PL n. 5.062/2005, o PL n. 2.830/2015 parece buscar uma nova via para a divulgação das contas. Ciente dos fundamentos e das tentativas anteriores de submissão da Ordem a controle externo, o relator não embasou seu parecer na natureza jurídica da OAB ou em um caminho que pudesse trazer a alegação de que se reduziria a autonomia da instituição. Pelo contrário, utilizou a natureza *sui generis* confirmada na decisão do STF na ADI n. 3.026 como um dos elementos a justificar a constitucionalidade material do projeto e incluiu a previsão do art. 133 da

---

<sup>137</sup> O substitutivo apenas corrigia a técnica legislativa, mudando o texto e a previsão de criação de um art. 47-A do Estatuto pela alteração de dois incisos, o inciso XI no art. 54 e o inciso IV no art. 58, o primeiro prevendo que compete ao Conselho Federal apreciar o relatório anual e deliberar sobre o balanço e as contas de sua diretoria, divulgando, anualmente e de forma detalhada, seus balanços e contas em sítio eletrônico próprio, e o segundo prevendo que compete ao Conselho Seccional fiscalizar a aplicação da receita, apreciar o relatório anual e deliberar sobre o balanço e as contas de sua diretoria, das diretorias das Subseções e da Caixa de Assistência dos Advogados, divulgando, anualmente e de forma detalhada, seus balanços e contas em sítio eletrônico próprio.

Constituição Federal como um fundamento para que o advogado tivesse direito às contas prestadas pela Ordem.

O parecer se estrutura de uma forma que busca utilizar a decisão do STF sobre a natureza da OAB de forma diversa do que se utilizou até então, bem como direcionar a prerrogativa do art. 133 para a figura singular do advogado, inclusive contra sua corporação. Pude concluir o parecer do relator no PL 2.830/2015 traz uma inovação na tentativa de abertura das contas da OAB, não apenas pelo uso de forma diversa dos fundamentos que, até então, eram utilizados de forma defensiva por aqueles que entendem pela desnecessidade de prestação de contas pela Ordem, mas também por conta do deslocamento da discussão para uma abordagem mais corporativa, representada pelo direito do advogado às contas, não da coletividade.

Ocorre que, apesar do parecer favorável e da inovação na apresentação dos fundamentos, no dia 22 de novembro de 2016, em reunião deliberativa ordinária da CCJC, o deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP), advogado, pediu vista do projeto e do parecer para avaliar se possuíam competência para a discussão de uma questão que poderia ser *interna corporis* da corporação dos advogados. Vencido o prazo de vista, a deliberação foi retirada de pauta no dia 30 de novembro de 2016, em razão de o relator ter deixado de ser membro da Comissão, assumindo como novo relator o deputado Rodrigo Pacheco (PMDB/MG) no dia 21 de dezembro de 2016.

O PL 2.830/2015 foi devolvido pelo relator sem manifestação no dia 7 de dezembro de 2018 e, designado novo relator em 10 de dezembro de 2018, o deputado Fábio Trad (PSD/MS), foi arquivado no dia 31 de janeiro de 2018, com fundamento no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ou seja, em razão do fim da legislatura sem a submissão da discussão à Câmara.

### **3.5.3 O Projeto de Lei sobre a participação dos advogados no processo constitucional concentrado**

O quinto projeto de lei que rastreei foi o PL n. 6.240/2009<sup>138</sup>, apresentado pelo deputado Betinho Rosado (DEM/RN) no dia 19 de outubro de 2009. O projeto tinha como escopo definir a participação do advogado e da advogada no processo constitucional concentrado. O PL n. 6.240/2009 teve como primeiro relator na CCJC o deputado Marcelo Ortiz (PV/SP), designado no dia 3 de novembro de 2009, mas em decorrência da devolução

---

<sup>138</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=455537>. Acesso em: 25 Jan. 2025.

sem manifestação, foi arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados no dia 31 de janeiro de 2011. Em 14 de fevereiro de 2011 foi desarquivado a pedido do proponente, designado o segundo relator, deputado Gabriel Magalhães (PT/MG) no dia 29 de setembro de 2011. No entanto, foi novamente arquivado, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados no dia 31 de janeiro de 2015.

Embora tenha sido arquivado sem nenhum parecer da CCJC ou de outra Comissão, entendo que eventual aprovação do PL n. 6.240/2009 poderia significar uma alteração na trajetória institucional da OAB ao ampliar a aplicação do art. 133 da Constituição, representada pela indispensabilidade do advogado, para todas as esferas do Poder Judiciário, inclusive o STF. É que, com o intuito de definir a participação do advogado e da advogada no processo constitucional concentrado, o PL previa a criação de três artigos<sup>139</sup>: o primeiro garantindo a participação de advogados e advogadas em todas as fases do processo constitucional concentrado, o segundo definindo o que se entendia por controle concentrado, listando a ADI, a ADC, a ADPF e a Reclamação, e o terceiro criando regras para a sustentação oral para os casos de multiplicidade de advogados e processos.

A participação de que trata o projeto vem embasada, na justificção, a partir dos arts. 5º, LIV e LV, e 133, todos da Constituição Federal. Embora tenha aparência de pauta meramente corporativa, o proponente embasa o PL em fundamentos de interesse dos legitimados à proposição de ações de controle concentrado. A proposta não se assemelha à decisão da ADI n. 3, que avaliei no tópico 2.4.1 e que afirmou a legitimidade do Conselho Federal da OAB para a proposição de ações de controle concentrado em caráter universal, sem o requisito da pertinência temática, no entanto, se naquela ocasião a OAB ampliou seu escopo de atuação enquanto instituição, em caráter coletivo, aqui a proposta busca regulamentar a prerrogativa de participação individual dos advogados e advogadas no processo de controle concentrado.

Ao avaliar a justificção apresentada, não identifiquei a presença de qualquer tipo de defesa de exclusividade na propositura dessas ações ou do que foi chamado de “reserva de mercado” quando da aprovação do EAOAB, como uma possível leitura a partir do art. 1º, I, do Estatuto. O que observei, na realidade, foi uma tentativa de normatizar a prerrogativa de participação do advogado e da advogada em todas as fases do processo constitucional

---

<sup>139</sup> O PL traz apenas os artigos, sem indicação da lei na qual seria realizada a alteração ou a inclusão, o que entendo ser uma falha na técnica legislativa. No entanto, caso as discussões avançassem, tal falha poderia ser corrigida por meio de substitutivo do relator da CCJC.

concentrado, de modo a evitar possível negativa ou alteração de entendimento decorrente de mudanças no critério dos Ministros ou no Regimento Interno do STF.

### **3.5.4 Os Projetos de Lei sobre a participação de membros externos em todas as fases do Exame da Ordem**

O sexto e o sétimo projetos rastreados foram os PLs n. 2.625/2011<sup>140</sup> e n. 1.284/2011<sup>141</sup>, o primeiro deles apresentado pelo deputado Lourival Mendes (PTdoB/MA) no dia 1º de novembro de 2011, o segundo, ao qual o primeiro foi apensado, apresentado pelo deputado Jorge Pinheiro (PRB/GO) no dia 10 de maio de 2011<sup>142</sup>.

O PL n. 1.284/2011 tem como objetivo a alteração do parágrafo 1º do art. 8º do Estatuto da OAB para determinar a obrigatoriedade de participação ativa de representantes do Ministério Público Federal e Estadual, da Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal e de representantes de entidade representativa de Bacharéis em todas as fases de elaboração, aplicação e correção das provas do exame de ordem da Ordem dos Advogados do Brasil. Já o PL n. 2.625/2011 busca a criação de um parágrafo 1º-A no art. 8º do Estatuto da OAB para determinar a participação obrigatória de membros da Magistratura e do Ministério Público em todas as fases do Exame de Ordem, sendo os respectivos representantes indicados pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

A justificativa do PL n. 1.284/2011 se dá no sentido de que o exame da Ordem seria tema polêmico que ainda não havia sido resolvido pelo STF<sup>143</sup> e que vários Tribunais da Justiça Federal haviam declarado sua inconstitucionalidade. O proponente cita quatro projetos de lei que buscavam alterar o Estatuto da OAB para extinguir o exame (PLs. 5.801/05, 5.773/2006, 2.195/2007 e 2.426/2007) e afirma que o projeto apresentado buscava uma solução intermediária entre a manutenção do exame como se encontrava e as tentativas de extinção, representada pela participação de outros atores do sistema de Justiça para garantir a segurança e a lisura do exame.

---

<sup>140</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=525842>. Acesso em: 25 Jan. 2025.

<sup>141</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=501446>. Acesso em: 26 Jan. 2025.

<sup>142</sup> O PL n. 1.284/2011 foi apensado ao PL n. 1.456/2007, que busca alterar a lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 para unificar o exame de ordem, atribuindo ao Conselho Federal da OAB competência privativa para a sua elaboração e realização, e, por sua vez, foi apensado ao PL n. 5.054/2005, que busca tornar obrigatório o exame da ordem para todos os que quiserem inscrever-se como advogado e aguarda parecer do relator designado, deputado Lafayette de Andrada (REPUBLIC/MG), desde 31 de janeiro de 2023.

<sup>143</sup> Mencionando o RE n. 603.583, discutido no tópico 2.4.3, distribuído no STF no dia 9 de outubro de 2011 e julgado no dia 26 de outubro de 2011, entre as proposições do PL 1.284/2011 e do PL n. 2.625/2011.

O autor do projeto menciona a falta de transparência das contas da OAB em razão da definição *sui generis* da instituição a partir do entendimento na ADI n. 3.026, afirma que tem a certeza de que contará com o apoio da própria OAB e dos parlamentares advogados ao projeto e destaca que a “participação do MP e da DP no exame será contrapartida justa e equânime, já que a OAB por força de lei tem seus membros na composição das bancas examinadoras para todas as carreiras jurídicas, não só de concursos para o Ministério Público e Defensoria Pública, como para juízes e procuradores autárquicos e públicos”.

A justificação do PL n. 2.625/2011 se inicia apontando a importância da OAB no cenário jurídico-político nacional e destacando que a instituição possui dois assentos no Conselho Nacional de Justiça e no Conselho Nacional do Ministério Público, participação obrigatória em concursos públicos da magistratura, Ministério Público e Procuradorias de Estado, e vagas asseguradas nos Tribunais. Destaca, também, que apesar da participação da Ordem em concursos da magistratura e do Ministério Público, não há reciprocidade em relação ao Exame da Ordem.

Ao contrário da justificação do PL n. 1.284/2011, que menciona a existência do RE n. 603.583 — cujo tema havia sido afetado com repercussão geral — sem citá-lo expressamente, na justificação do PL n. 1.284/2011 o tema já havia sido julgado e a tese fixada, como expus no tópico 2.4.3, e o proponente utiliza partes do voto do Ministro Luiz Fux no julgamento, afirmando que o voto serviu de inspiração para elaboração do projeto de lei.

Como destaquei no tópico 2.4.3, em seu voto Fux destaca a presença da OAB nos centros de poder político, a legitimidade universal para a propositura de ações de controle de constitucionalidade de forma universal e as atribuições institucionais da OAB, para além do caráter profissional, como fundamento central de seu voto. Depois, aponta a constitucionalização da profissão no art. 133 para ressaltar o interesse social e as responsabilidades do advogado e, assim, justificar a existência do Exame da Ordem e da competência da OAB para aplicá-lo e decidir sobre seus termos.

No entanto, o que chamou a atenção do proponente foi a parte do voto na qual Fux divergiu do relator, porém em *obiter dictum*, sem abrir divergência. O Ministro entendia que há uma situação de constitucionalidade imperfeita<sup>144</sup> quanto à exclusividade da Ordem para

---

<sup>144</sup> Dentre os trechos do voto de Fux utilizados pelo proponente, estão o que afirma que “a ausência de partícipes externos [ao Exame da Ordem] suscita questionamentos quanto à observância dos princípios democrático e republicano”, o que afirma que “cumpra à OAB atender às exigências constitucionais de legitimidade democrática da sua atuação, que envolve, dentre outros requisitos, a abertura de seus procedimentos à participação de outros segmentos da sociedade” e o que afirma que “parece plenamente razoável que outros setores da comunidade jurídica passem a ter assento nas comissões de organização e nas bancas examinadoras do Exame da Ordem, o que, aliás, tende a aperfeiçoar o certame, como antes afirmado, ao proporcionar visão mais pluralista da práxis

elaborar o exame, um movimento ainda não finalizado de transição para inconstitucionalidade em razão da ausência de abertura de participação de membros externos da comunidade jurídica no procedimento, afirmando que a abertura que levaria ao incremento da legitimidade democrática do Exame.

O proponente também afirma que a OAB é o único órgão de representação de classe com legitimidade ativa para a proposição de ações em controle de constitucionalidade abstrato e que, por essa relevância no cenário da administração da Justiça, seria necessária a participação efetiva e em todas as fases do Exame da Ordem de membros da magistratura e do Ministério Público, por um princípio de paralelismo das formas.

A avaliação dos dois projetos, em conjunto, permite identificar a forma como as proposições se correlacionam entre si e a forma como se deu a influência da decisão do STF no RE n. 603.583. Embora ambos os projetos tragam efeitos práticos semelhantes e fundamento principal também semelhante (paralelismo entre os atos do sistema de Justiça), o primeiro (PL n. 1.284/2011) busca regulamentar uma situação pendente de julgamento e o faz afirmando a busca por segurança e lisura do procedimento, já o segundo (PL n. 2.625/2011), parte de um recém julgamento e utiliza o texto morto de um de seus votos para justificar a tentativa de inclusão dos terceiros no processo do Exame como forma de democratiza-lo e de trazer maior qualificação dos advogados.

### **3.5.5 Os Projetos de Lei sobre a o sistema eleitoral da OAB**

O próximo tema que apresentarei diz respeito às mudanças no sistema eleitoral e demais questões relativas às eleições na OAB. Há uma multiplicidade de projetos sobre o tema<sup>145</sup> e, por isso, separei 4 deles para uma avaliação única, um principal e outros 3 que acabaram apensados no principal, direta ou indiretamente. O motivo da escolha desses projetos para a composição do *corpus* empírico da tese é o momento de apresentação de cada um deles: o principal apresentado no ano de 2007, os demais 1 no ano de 2016 e 2 no ano de 2022, o que permite verificar o enfrentamento do tema em diferentes cenários e contextos, ao menos em relação às justificativas de sua apresentação, já que todos se encontram reunidos e aguardando parecer da relatora da CCJC, deputada Bia Kicis (PL/DF), desde o dia 29 de outubro de 2024.

---

jurídica, exigindo do bacharel uma perspectiva mais panorâmica do Direito para que, assim, profissionais mais qualificados ingressem no exercício da advocacia”.

<sup>145</sup> Os projetos foram reunidos em torno do PL n. 804/2007, em um total de 22 apensamentos, contados os subapensos.

Assim, o oitavo projeto rastreado, considerado como principal sobre o tema das regras eleitorais e eleições na OAB, é o PL n. 804/2007, proposto pelo deputado Lincoln Portela (PR/MG) em 24 de abril de 2007, busca alterar o art. 1º da lei n. 11.179/05 e, conseqüentemente, os arts. 53 e 67 do Estatuto da OAB para instituir a eleição direta<sup>146</sup> e o voto secreto para a Diretoria do Conselho Federal da OAB, com a participação de todos os advogados inscritos na Ordem<sup>147</sup>. O nono projeto, apensado ao PL n. 804/2007, é o PL n. 4.784/2016<sup>148</sup>, proposto pelo deputado Fausto Pinato (PP/SP) em 21 de março de 2016, que busca alterar os arts. 53, 64 e 67 do Estatuto para garantir aos advogados o direito de voto na eleição para o cargo de Presidente nacional da OAB e na eleição dos outros membros da Diretoria do Conselho Federal da OAB<sup>149</sup>.

O décimo projeto, apensado ao PL n. 4.784/2016, é o PL n. 99/2022<sup>150</sup>, proposto pelo deputado Jefferson Campos (PSB/SP) em 2 de fevereiro de 2022, que busca alterar os arts. 63, 64, 65 e 67 do Estatuto para dispor sobre a eleição direta do Presidente do Conselho Federal da OAB. E o décimo primeiro projeto, apensado diretamente ao PL n. 804/2007, é o PL 1.123/2022<sup>151</sup>, proposto pelo deputado Guiga Peixoto (PSC/SP) no dia 4 de maio de 2022, que busca alterar os arts. 48, 53, 54, 58, 62, 64 e 67 do Estatuto para estabelecer a eleição direta para a composição do Conselho Federal da OAB.

As justificativas apresentadas para os projetos de lei que dizem respeito às eleições da OAB são muito similares e todas elas apontam para a mesma direção: o reconhecimento do papel desempenhado pela OAB em momentos históricos em que o regime democrático se viu ameaçado no país e o reconhecimento da relevância da finalidade político-institucional da OAB, ao mesmo tempo em que se afirma uma certa hipocrisia institucional quanto às suas próprias regras eleitorais.

---

<sup>146</sup> O voto direto também foi pauta do Projeto de Lei do Senado n. 255/2015, apresentado pelo senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE) no dia 29 de abril de 2015, que pretendia sua estipulação para a eleição não do Presidente do Conselho Federal ou dos Conselheiros, mas dos integrantes das listas sêxtuplas para composição dos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, previstas no art. 94 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120972>. Acesso em: 26 Jan. 2025.

<sup>147</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=349030>. Acesso em: 26 Jan. 2025.

<sup>148</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080081>. Acesso em: 26 Jan. 2025.

<sup>149</sup> Além dos projetos da Câmara sobre o tema, localizei o Projeto de Lei do Senado n. 4.971/2019, apresentado pela senadora Soraya Thronicke (PSL/MS) no dia 11 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138664>. Acesso em: 26 Jan. 2025.

<sup>150</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2313932>. Acesso em: 26 Jan. 2025.

<sup>151</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2321650>. Acesso em: 26 Jan. 2025.

A justificação do PL n. 804/2007 é a primeira dos projetos selecionados e a mais elaborada, por isso, descreverei de forma mais detalhada, apontando as coincidências ou divergências das outras três na sequência.

O proponente inicia a justificação do PL 804/2007 afirmando que a “A Ordem dos Advogados do Brasil sempre se destacou na defesa da democracia e em prol dos anseios e direitos populares” e indicando nomes da advocacia nacional que dedicaram suas vidas ao direito e à democracia. Afirma que a atuação de resistência da OAB durante o período da ditadura militar iniciada em 1964 é incontestável e que a OAB esteve na vanguarda ao levantar a bandeira do movimento “Diretas Já” e, por fim, que a Constituição Federal prevê que o advogado é essencial à administração da Justiça, nos termos do art. 133, o que o torna “defensor da democracia, escudeiro da dignidade, baluarte dos direitos e garantias individuais e coletivos”.

Depois, afirma que, apesar do histórico de lutas e dos direitos normatizados na Constituição Federal e no Estatuto, os advogados não podem escolher seu *bâttonier* diretamente, seja no atual Estatuto ou no anterior. O proponente afirma que essa situação causa estranheza pois:

Sem advogado não há democracia, este é um dos lemas da Ordem dos Advogados do Brasil. Entretanto, o que causa estranheza, principalmente ao cidadão comum, é o fato da OAB viver pregando eleições diretas para os cargos eletivos, em todos os níveis e instituições, e não fazê-la dentro da própria instituição. Fica, para o leigo, parecendo com aquele brocardo popular: “faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço”, não havendo motivo lógico, num país que se proclama democrático, que impeça a realização de eleições diretas para Presidente Nacional da OAB, instituição respeitada e admirada por todos os brasileiros.

O proponente complementa afirmando que a sociedade brasileira não admite mais eleições indiretas, que os advogados têm repulsa aos Colégios Eleitorais e a procedimentos que arranham a legitimidade de dirigentes de instituições nacionais, com o atual processo para a escolha da Diretoria da OAB, e que, caso fossem consultados, os advogados com certeza diriam, como fez a nação quando consultada, que querem escolher diretamente seu presidente.

A justificação do PL n. 4.784/2016 é mais enxuta e apenas aponta que a OAB, desde a sua fundação, “se destaca na defesa da democracia”, mas, apesar disso, “aos advogados não é garantida a escolha de seu *bâttonier*, ficando impedidos de votar diretamente para o cargo de Presidente Nacional da OAB e para os outros membros da Diretoria do CFOAB”.

Quanto ao PL n. 99/2022, a justificação também se estrutura em um momento de reconhecimento da relevância da instituição na ordem democrática brasileira, seguido de um breve resgate histórico do papel da OAB ao longo do tempo, como a atuação na campanha das

“Diretas Já”, nas críticas ao uso excessivo de medidas provisórias pelo Poder Executivo, na reforma do Poder Judiciário, no *impeachment* do Presidente Fernando Collor e no “Movimento pela Ética na Política”. Depois, afirma que a proposta busca incrementar os processos democráticos dentro da própria instituição OAB, e que o projeto vai ao encontro do que defende o movimento “Quero Diretas na OAB”<sup>152</sup>.

Por fim, o PL n. 1.123/2022 apresenta justificação idealizada pelo jurista Alfredo Scaff Filho e afirma buscar “aperfeiçoar a missão institucional da OAB” diante da insustentabilidade da manutenção de seu sistema eleitoral ultrapassado, que carece de modernização e de transparência.

Além das justificações dos projetos selecionados, localizei críticas ao sistema eleitoral da OAB também em outros projetos, mesmo que não houvesse previsão de alteração da sistemática na proposta apresentada. Uma das críticas, a título de exemplo, encontra-se na justificação do PL n. 4.754/2019, que avaliei no bloco de projetos que pretendem submeter a OAB à jurisdição do TCU. O PL n. 4.754/2019 também almeja a alteração da forma eleitoral e, na justificação, o proponente afirma que:

A sociedade brasileira como um todo, e principalmente os próprios advogados, não mais admitem eleições indiretas. Por ironia os advogados que tanto lutaram para as “diretas já” não têm direito de votar diretamente para a Diretoria do próprio Conselho Federal. Inaceitável, na plenitude o Estado Democrático de Direito, após tantas lutas e contribuições, negar ao advogado o voto direto. A advocacia, função essencial à justiça, está entrelaçada à Democracia, pois esta não existirá se não houver advogado.

Ao avaliar os projetos que buscam a alteração do sistema eleitoral da OAB, em especial a estipulação de eleições diretas para o cargo de Presidente do Conselho Federal, pude observar que as proposições tiveram, ao menos em algum ponto, origem em um descontentamento da própria classe de advogados.

Além disso, as justificações apresentadas utilizam a mesma estrutura argumentativa, iniciando a exposição com o reconhecimento da posição da OAB na sociedade brasileira (seja apontando sua credibilidade frente à população, seja destacando a presença e o uso da finalidade político-institucional), passando pelo relato da atuação da Ordem em alguns momentos

---

<sup>152</sup> Movimento lançado no dia 5 de outubro de 2020, que tinha como líderes e principais apoiadores, conforme cargos ocupados quando do lançamento do movimento: Luiz Viana (vice presidente nacional da OAB), Alberto Toron (SP), Carlos José Santos Silva (presidente do CESA, Centro de Estudos das Sociedades de Advogados), Patricia Vanzolini (SP), Daniela de Andrade Borges (presidente da Comissão Nacional da Mulher Advogada), Valentina Jungmann (GO), Adriana D’Urso (SP), Daniela Magalhães (SP), José Augusto Noronha (tesoureiro nacional da OAB), Ary Raghiant Neto (MS), Marina Gadelha (PB), Claudia Luna (SP), Elias Assad (presidente Abracrim), Fabrício Castro (presidente OAB Bahia), Monica Rosenberg (SP), Cássio Telles (presidente OAB Paraná), Ricardo Breier (presidente OAB Rio Grande do Sul) e Leonardo Sica (ex presidente da Associação dos Advogados de São Paulo e atual – 2025 – presidente da OAB São Paulo).

históricos que consideram relevantes para, por fim, apontar que o projeto se justifica para levar a democracia à estrutura interna OAB, compatibilizando suas práticas internas ao discurso sobre o que ela entende cabível para o país.

### 3.5.6 Os Projetos de Lei sobre a igualdade de gênero na OAB

O décimo segundo e o décimo terceiro projetos rastreados são os PLs n. 4.164/2020<sup>153</sup> e 2.017/2022<sup>154</sup>, o primeiro proposto pelas deputadas Margarete Coelho (PP/PI) e Soraya Santos (PL/RJ) no dia 11 de agosto de 2020, o outro proposto pela deputada Celina Leão (PP/DF) no dia 13 de julho de 2022<sup>155</sup>. O PL n. 4.164/2020 pretende alterar uma série de dispositivos do Estatuto da OAB para assegurar a igualdade de gênero na composição das chapas que disputam as eleições para os cargos de Diretoria e membros do Conselho Federal, do Conselho Seccional, das Caixas de Assistência e do Conselho de Subseção, incluindo a obrigação de a OAB adequar seu Regulamento Geral, Provimentos e Regimentos Internos das Seccionais para adequação às novas regras. Já o PL n. 2.017/2022 pretende alterar os arts. 54, VIII, e 58, XIII, do Estatuto para prever a paridade de gênero (50%) e a obediência às cotas raciais (30%) na elaboração de listas de advogados a serem indicados para cargos no Poder Judiciário.

A justificação do PL n. 4.164/2020 aponta que a sub-representação feminina na sociedade é replicada na advocacia, apesar do significativo aumento de advogadas nos anos que antecederam a apresentação da proposta<sup>156</sup>, não havia uma única mulher na Diretoria do Conselho Federal, na direção da Escola Nacional da Advocacia e em outras posições de comando da OAB, como as presidências das Seccionais. As proponentes afirmam que o PL busca democratizar o acesso das advogadas aos espaços diretivos e consultivos da OAB,

---

<sup>153</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259866>. Acesso em: 27 Jan. 2025.

<sup>154</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2332462>. Acesso em: 27 Jan. 2025.

<sup>155</sup> Além dos projetos apresentados na Câmara sobre o tema, localizei o Projeto de Lei do Senado n. 414/2018, apresentado pelo senador Dalirio Beber (PSDB/SC) no dia 17 de outubro de 2018. O projeto é anterior aos projetos da Câmara, mas encontra-se arquivado e era menos amplo, pois buscava apenas estabelecer cotas para mulheres nos Conselhos Profissionais e na OAB, não paridade. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-414-2018>. Acesso em: 27 Jan. 2025.

<sup>156</sup> A proponente informa que, conforme base de dados da OAB, em um universo de 1.202.615 advogados, 598.942 (49,8%) eram mulheres, e que o número de estagiárias mulheres havia superado o número de estagiários homens. Em consulta à mesma base de dados (disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em: 27 Jan. 2025), verifiquei que o número total de advogados cresceu para 1.422.155, e o percentual de mulheres também tornando-se a maioria, já que do total de advogados 736.853 são mulheres, o que representa 51,81%.

assegurando-lhes não apenas cotas, mas igualdade de condições e de participação política de forma a corrigir a disparidade histórica.

As deputadas afirmam, também que havia movimentos na OAB com o mesmo intuito do PL, como o movimento IGUALOAB, criado em 2018, e a proposta de reformulação do Regulamento Geral no Conselho Federal denominada OAB 50-50, que havia sido apresentada pela Conselheira Federal Valentina Jungmann à Comissão Especial de Avaliação das Eleições no Sistema OAB, onde foi aprovada por unanimidade e seguiu para deliberação do Conselho Pleno. Além disso, destacam que a igualdade de gênero faz parte da Agenda 3030<sup>157</sup> de desenvolvimento sustentável da Assembleia Geral das Nações Unidas, que possui 17 objetivos globais dentro de um plano de ação com 169 metas focadas nas pessoas, no planeta, na prosperidade e na paz mundial, dentre elas as metas para o alcance da igualdade de gênero, que estão concentradas no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 5 e transversalizadas em outros 12 objetivos globais.

Por fim, apontam que a proposta traria uma consolidação legislativa do tema que estava na pauta da OAB, em sede regulamentar, o que significava que também era a vontade da advocacia dar uma solução para a adequada participação feminina nos cargos institucionais.

O PL n. 4.164/2020 teve uma emenda de redação da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, apresentada no dia 5 de abril de 2021 pelo deputado Diego Garcia (PODE/PR), para substituir o termo “igualdade de gênero” pela expressão “paridade entre homens e mulheres”. Depois, teve parecer favorável do relator deputado Fábio Trad (PSD/MS) na mesma Comissão, no dia 25 de junho de 2021, com apresentação do 1º Substitutivo para corrigir o termo da emenda apresentada por Garcia.

No parecer, o deputado Trad fundamentou a decisão pela aprovação do projeto afirmando que ele “vai servir de bússola ao avanço da luta pela igualdade entre homens e mulheres em outras esferas, graças à influência positiva que exerce a advocacia, até mesmo por sua visibilidade”. Além disso, afirmou que “como poderia a OAB seguir pleiteando direitos, sem perder a legitimidade, se não observa a necessária isonomia entre advogadas e advogados nos seus próprios órgãos?” e mencionou o trabalho da Conselheira Federal Valentina Jungmann buscando a alteração do Regulamento Geral da OAB que, quando do parecer, já havia alcançado a deliberação e a aprovação da reforma pelo Pleno do Conselho.

Sobre a alteração do Regulamento Geral da OAB, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) aprovou, no dia 14 de dezembro de 2020, a Resolução n.

---

<sup>157</sup> Sobre a Agenda 3030, suas perspectivas e a dignidade da pessoa humana como princípio constitucional, ver Sabbatine, Machado e Paião, 2021.

5/2020<sup>158</sup>, que alterou o art. 128-A, o *caput* do art. 129, o *caput* e os §§ 1º e 2º do art. 131, o art. 156-B e o art. 156-C, do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB, conforme o decidido nos autos das Proposições n. 49.0000.2020.004075-4/COP e 49.0000.2020.004119-3/COP.

O art. 1º da Resolução trouxe mudanças no 128-A do Regimento, estabelecendo a criação de uma Comissão Eleitoral composta por 3 advogados e 3 advogadas para supervisionar, com função correccional e consultiva, as eleições Seccionais e a eleição para a Diretoria do Conselho Federal, afirmando que a paridade de gênero deve ser observada na composição da Comissão (questão reiterada pelo art. 2º da Resolução, que alterou o art. 129 do Regimento).

O art. 3º da Resolução alterou o art. 131 do Regimento para constar que ele passaria a vigorar com a seguinte redação: são admitidas a registro apenas chapas completas, que deverão atender ao percentual de 50% para candidaturas de cada gênero e, ao mínimo, de 30% (trinta por cento) de advogados negros e de advogadas negras, assim considerados os(as) inscritos(as) na Ordem dos Advogados do Brasil que se classificam (autodeclaração) como negros(as), ou seja, pretos(as) ou pardos(as), ou definição análoga (critérios subsidiários de heteroidentificação), entre titulares e entre suplentes, com indicação dos(as) candidatos(as) aos cargos de diretoria do Conselho Federal, do Conselho Seccional, da Caixa de Assistência dos(as) Advogados(as) e das Subseções, dos(as) conselheiros(as) federais, dos(as) conselheiros(as) seccionais e dos(as) conselheiros(as) subseccionais, sendo vedadas candidaturas isoladas ou que integrem mais de uma chapa.

Além do *caput*, ao art. 131 também foram incluídos 2 parágrafos, o primeiro prevendo que o percentual do *caput* deveria ser aplicado às Diretorias do Conselho Federal, dos Conselhos Seccionais, das Subseções e das Caixas de Assistência e deveria incidir sobre os cargos de titulares e suplentes, e o segundo prevendo que, em relação ao registro das vagas ao Conselho Federal, o percentual mencionado no *caput* deve levar em consideração a soma entre os titulares e suplentes, devendo a chapa garantir pelo menos uma vaga de titularidade para cada gênero, pelo menos uma vaga de titularidade para um advogado negro ou uma advogada negra, e pelo menos uma vaga de suplência para um advogado negro ou uma advogada negra.

A título de exemplo, quando observadas as chapas para a formação dos Conselhos Seccionais, a obrigatoriedade da equiparação de gênero, somada à regra que prevê a aplicação do percentual entre titulares e suplentes, fez com que todas as chapas precisassem ter uma

---

<sup>158</sup> Disponível em: <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/resolucoes/5-2020?search=2021&resolucoes=True>. Acesso em: 27 Jan. 2025.

mulher como candidata à presidência ou como candidata à vice-presidência para serem admitidas, de forma obrigatória, além da presença de mulheres de forma equiparada na chapa como um todo.

A Resolução n. 5/2020 foi aprovada com o objetivo de transformar a maior presença de mulheres nos quadros da OAB em maior participação (ou possibilidade de participação), trazendo regras de paridade (não de cotas) para a composição das chapas concorrentes aos cargos de comando e consultivos da OAB, nos mesmos termos pretendidos no PL n. 4.164/2020. Ao se avaliar os resultados das Eleições da OAB de 2021, a primeira em que as novas regras foram aplicadas, verifiquei que, das 27 seccionais, 5 passaram a ser presididas por mulheres, já nas primeiras eleições pós inclusão da regra de paridade<sup>159</sup>. Embora as 5 Seccionais representem apenas 18,52% de todas as Seccionais, o número de mulheres eleitas representa 50% do número de mulheres que haviam presidido seccionais em todos os 90 anos de história da instituição. Considerando a regra de paridade em relação a titulares e suplentes, todas as vice-presidências das outras 23 Seccionais foram ocupadas por mulheres.

Além disso, considerando que 11 das 27 Seccionais não tiveram candidaturas de mulheres à presidência (ou seja, foram 16 candidatas ao todo), mas apenas em chapas como vice-presidente, é possível afirmar que quase um terço (31,25%) das mulheres que se candidataram à presidência saíram vitoriosas das urnas.

Os dados apresentados confirmam o exposto pelas deputadas na justificção do PL n. 4.164/2020, no sentido de que o aumento do número de mulheres advogadas ao longo dos anos não foi suficiente, por si só, para o aumento da presença de mulheres nos cargos de comando e nos cargos consultivos da OAB. No entanto, tão logo criada uma regra eleitoral de paridade (Resolução n. 5/2020), na primeira disputa eleitoral houve um expressivo aumento do número de mulheres na presidência de seccionais e o equilíbrio (50%/50%) quando considerados os cargos titulares e suplentes, uma vez que este passou a ser critério objetivo para a admissão da chapa.

Retomando os andamentos do PL n. 4.164/2020, no dia 22 de setembro de 2021 houve novo parecer do relator pela aprovação diante de outra emenda de redação, com nova apresentação acompanhada de substitutivo. No dia 30 de setembro de 2021, a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher concluiu pela aprovação do PL n. 4.164/2020 e da emenda apresentada ao Substitutivo 1, com substitutivo, nos termos do último parecer do relator.

---

<sup>159</sup> Gisela Cardoso (OAB/MT); Cláudia da Silva Prudêncio (OAB/SC); Daniela Borges (OAB/BA); Patricia Vanzolini (OAB/SP); e Marilena Indira Winter (OAB/PR).

No mesmo dia 30 de setembro de 2021 o PL foi encaminhado à CCJC e, no dia 3 de abril de 2023, foi designado o relator deputado Rubens Pereira Júnior (PT/MA). No dia 5 de julho de 2023, o relator apresentou favorável à aprovação do PL n. 4.164/2020 e, no dia 29 de novembro de 2023, apresentou novo parecer, também favorável, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa empregada e, no mérito, pela aprovação do parecer e da emenda n. 1/2021 apresentados na Comissão da Defesa dos Direitos da Mulher, sem acrescentar maior fundamentação sobre o tema ou sobre a alteração na OAB.

Quanto ao PL n. 2.017/2022, a justificação parte de uma perspectiva inicialmente externa à Ordem, relativa ao percentual de juízas no país (38,8%) em contraposição ao de desembargadoras (25%) e ao percentual de desembargadores negros ou pardos (menos de 10%), para afirmar que deve o Estatuto da OAB ser alterado para, em cumprimento ao princípio da igualdade, sem discriminação de gênero ou raça, promover a equiparação de gênero e a equidade racial dentro de seu sistema. A proponente afirma que a proposta se coaduna com a ratificação da Resolução CFOAB n. 5/2021.

Sobre a sub-representação de mulheres no Poder Judiciário e a importância da presença e da justiça pela participação, Jairo Lima, Marcela Pradella Bueno e Natalina Stamile concluem que:

à medida que os poderes públicos retificam as injustiças em todas as suas dimensões, os desafios de má distribuição, não reconhecimento e falsa representação são mitigados e, sistematicamente, mediante a inclusão e participação daquelas que, por questões histórico-culturais e, especialmente, por decisões políticas conscientes, ao longo de séculos, ocuparam lugares de subalternidade, excluídas tanto do processo de construção das normas como também de sua interpretação e aplicação (2021, pp. 358-259).

Concluem, também, avaliando o Poder Judiciário, que a instituição “na qualidade de instância de decisão e poder não deve servir como um replicador dessa violência imposta contra as mulheres, sob pena de ter sua legitimidade para continuar atuando comprometida” (Lima *et al*, 2021, p. 258).

A conclusão dos autores pode ser aplicada também à avaliação da OAB e de suas práticas, em especial para se discutir a legitimidade conquistada pela instituição que foi normatizada no Estatuto ao incluir a finalidade político-institucional prevista no art. 44, I.

O PL n. 2.017/2022 toca justamente nesse ponto, ao buscar uma alteração do Estatuto que imponha à OAB o uso de uma de suas prerrogativas, que costuma ser utilizada para diferenciá-la das demais corporações e elencada como um dos elementos de poder institucional, ou seja, a indicação para o quinto constitucional, com igualdade e de modo a colaborar para a redução da sub-representação feminina nos Tribunais.

Embora não haja menção expressa, a lógica do fundamento se aproxima à lógica daqueles utilizados nas justificações dos PLs que pretendem a alteração do sistema eleitoral da OAB, de modo a compatibilizar as práticas internas da Ordem às pautas defendidas por ela no exercício de sua finalidade político-institucional.

O PL n. 2.017/2022, no momento, teve apenas o parecer da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, apresentado no dia 16 de outubro de 2024 pela relatora deputada Maria Arraes (SOLIDARI-PE), pelo qual votou pela aprovação do PL. Em seu voto, a relatora afirma como histórica a Resolução n. 5/2020 do CFOAB e invoca a legitimidade para a proposição de ações em controle de constitucionalidade abstrato, prevista no art. 103 da Constituição Federal e a participação no CNJ e no CNMP de membros da advocacia indicados pelo CFOAB para ressaltar o caráter político da Ordem e o acerto do PL ao buscar a ampliação da presença de mulheres nos Tribunais Judiciários de âmbito nacional ou interestadual.

A questão suscitada no PL n. 2.017/2022 não foi abrangida pela Resolução n. 5/2020, do CFOAB, no entanto, algumas Seccionais que tiveram mulheres eleitas como Presidente, como a de São Paulo, abriram processo destinado à composição de lista sêxtupla para o preenchimento de vagas pelo Quinto Constitucional respeitando critérios raciais e de gênero.

Na ocasião, foram abertas 2 vagas no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pelo Quinto Constitucional e a OAB/SP abriu editais respeitando critérios raciais e de gênero. Seguindo os termos da Resolução n. 3/2022 da Diretoria OAB/SP<sup>160</sup>, que dispõe sobre regras de paridade e equidade racial para a composição de lista sêxtupla do Quinto Constitucional, prevendo que a lista sêxtupla deveria atender ao percentual de 50% para cada gênero e, no mínimo, 30% de advogados negros e de advogadas negras<sup>161</sup>, ou seja, pretos(as) ou pardos(as), ou definição análoga (critérios subsidiários de heteroidentificação), e que o percentual relacionado à indicação de cada gênero e raça aplicar-se-á quanto aos Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Tribunal do Trabalho da Segunda e Décima Quinta Região e Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, a OAB/SP publicou os Editais n. 1/2022<sup>162</sup> e n. 2/2022<sup>163</sup>, um para cada vaga e ambos no dia 5 de maio de 2022.

A Resolução da Diretoria da OAB/SP é de 3 de janeiro de 2022, e prevê os mesmos percentuais almejados no PL n. 2.017/2022, proposto no dia 13 de julho de 2022. Embora não

---

<sup>160</sup> Ato normativo disponível em: [https://www2.oabsp.org.br/asp/clipping\\_jur/ClippingJurDetalhe.asp?id\\_noticias=27569#:~:text=OAB%20%2D%20Conselho%20Seccional%20%2D%20São%20Paulo,de%2016.02.2022%2C%20P./](https://www2.oabsp.org.br/asp/clipping_jur/ClippingJurDetalhe.asp?id_noticias=27569#:~:text=OAB%20%2D%20Conselho%20Seccional%20%2D%20São%20Paulo,de%2016.02.2022%2C%20P./). Acesso em: 27 Jan. 2025.

<sup>161</sup> Nos termos do item 7.3.6 de ambos os editais.

<sup>162</sup> Disponível em: <https://deoab.oab.org.br/pages/materia/430014>. Acesso em: 27 Jan. 2025.

<sup>163</sup> Disponível em: <https://deoab.oab.org.br/pages/materia/430018>. Acesso em: 27 Jan. 2025.

seja uma situação análoga ao do PL n. 4.164/2020, em que o projeto, caso aprovado, apenas confirmará regulamentação anterior do Conselho Federal da OAB, a resolução da OAB/SP demonstra que o conteúdo do projeto já passou a ser uma pauta internamente na Ordem, que poderá ser implementada em âmbito nacional antes mesmo de eventual aprovação do PL.

### **3.5.7 O Projeto de Lei sobre uma nova finalidade institucional da OAB**

Por fim, o décimo quarto projeto localizado é o PL n. 2.617/2019<sup>164</sup>, proposto pelo deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS) no dia 7 de maio de 2019, que busca alterar o art. 44 do Estatuto para dispor sobre a inclusão da pessoa e do advogado com deficiência.

No projeto, o proponente busca incluir um terceiro inciso ao art. 44 do Estatuto, que elenca as finalidades institucionais da OAB, prevendo que a Ordem passaria a ter como finalidade a promoção da inclusão da pessoa com deficiência. Além da inclusão do inciso III ao art. 44, há alterações que buscam efetivar a nova finalidade, como o parágrafo 3º a ser incluído no art. 44, que prevê uma cota de pessoas com deficiência para preenchimento do quadro de funcionários, advogados e associados da OAB, o parágrafo 5º, que prevê a criação de um cadastro para os advogados com deficiência inscritos na Ordem, o parágrafo único do art. 13, que prevê que o documento de identidade profissional do advogado com deficiência poderá constar a informação “Advogado com Deficiência” ou “Advogada com Deficiência”, e a criação do art. 17-A no Estatuto, que prevê que as sociedades de advogados deverão promover a inclusão da pessoa e do advogado com deficiência e obedecer o percentual de cotas.

Na justificção, o proponente afirma que o projeto surgiu a partir dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Seccional do Distrito Federal da OAB, após análise das legislações constitucional e infraconstitucionais sobre o acesso ao mercado de trabalho da pessoa com deficiência, como sugestão dos advogados Samuel Fernandes Castro, que preside a Comissão, e Paul Karsten. Afirma que a investigação da Comissão se deu em cumprimento à missão institucional da OAB (referindo-se ao art. 44, I, do Estatuto) e que o projeto pretende compatibilizar o Estatuto à Lei Geral de Previdência e à Lei Brasileira de Inclusão, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2200115>. Acesso em: 27 Jan. 2025.

<sup>165</sup> O PL 2.617/2019 e sua busca por inclusão se alinham ao defendido por Lucas Emanuel Ricci Dantas em sua tese de doutoramento apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual

O proponente passa a discorrer sobre a estrutura da OAB e sua natureza jurídica, mencionando as posições doutrinárias e o julgamento da ADI n. 3.026 pelo STF, com o intuito de questionar a transparência de suas obrigações e a atenção às normas que prevalecem em vigor no país sobre o tema da pessoa com deficiência. Menciona, também, a finalidade político-institucional da OAB prevista no inciso I do art. 44 e afirma que, apesar das diferenças que a Ordem possui em relação às demais representações de classe e organizações, deve também se submeter e fazer cumprir as normas relacionadas à pessoa com deficiência, como as Recomendações n. 99, 111, 150, 168 e as Convenções n. 111 e 159, ambas ratificadas pelo Brasil, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as leis n. 7.853/89 e 8.213/91, o Decreto n. 3.298/99 e a lei n. 13.146/15.

Por fim, o proponente afirma que as alterações previstas no projeto atribuirão efetivamente à OAB a transparência necessária no exercício de sua finalidade de representar a sociedade civil, “sobrelevando o exercício de seu *munus constitutionalis* como função essencial à administração do sistema de justiça”.

Ao projeto foi apensado o PL n. 1.430/2021, apresentado pelo deputado Otavio Leite (PSDB/RJ) em 15 de abril de 2021, que busca a inserção de prerrogativas do advogado com deficiência no art. 7º do Estatuto e, conseqüentemente, por estar já apensado a este, o PL n. 746/2022, apresentado também pelo deputado Otavio Leite em 29 de março de 2022, que complementa o anterior e pretende inserir outras prerrogativas do advogado com deficiência no art. 7º do Estatuto.

O projeto aguarda designação de relator na CCJC desde 10 de maio de 2023, no entanto, já foi avaliado pela Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD), recebendo parecer favorável do relator Rubens Otoni (PT/GO) no dia 12 de abril de 2023, com substitutivo.

No parecer, o relator afirma que a avaliação do projeto sob a lente do Estatuto da Pessoa com Deficiência já seria suficiente para sua aprovação, e discorre sobre as dificuldades enfrentadas pelos advogados com deficiência no mercado de trabalho, apresentando dados. Ao final, vota pela aprovação do PL 2.617/19 e dos dois projetos apensados, nos termos do substitutivo que organiza e consolida os dois projetos apensados em um único. Posteriormente, no dia 10 de maio de 2023, a Comissão aprovou por unanimidade o parecer do relator e o substitutivo.

---

do Norte do Paraná – UENP, no ano de 2021, intitulada “O estado de coisas inconstitucional como possibilidade de inclusão da pessoa com deficiência asilada”.

De todos os projetos de lei localizados na busca geral, mesmo antes da separação via aplicação do método do rastreamento, o PL n. 2.617/2019 é o único que mencionou possível alteração no art. 44 do Estatuto, que versa sobre as finalidades institucionais da OAB, mas, ainda assim, para a inclusão de uma nova finalidade, sem qualquer tipo de mudanças nas duas principais.

Acredito ser possível discutir se a defesa da pessoa e do advogado com deficiência já não estaria contemplada na finalidade político-institucional da OAB, prevista no inciso I do art. 44, mesmo ciente de que a alteração buscar dar visibilidade ao tema e às pessoas com deficiência, assim como discutir se as demais alterações sugeridas no projeto não atingem o fim buscado sem a ampliação do rol de finalidades. No entanto, o projeto se destaca em relação aos demais, em especial os apresentados no tópico 3.5.6, por buscar a modificação de um artigo que parece ser tratado como imutável tanto nas dinâmicas do Congresso quanto na forma como mencionado pelo STF.

### **3.6 Conclusão do Capítulo**

No presente capítulo realizei a segunda incursão para o mapeamento e análise da trajetória de construção e mudanças institucionais da Ordem dos Advogados do Brasil, a partir de 1988, em diálogo com o Congresso Nacional.

A forma como confeccionei o banco de dados permitiu, inicialmente, uma visão mais ampla dos projetos de lei arquivados, em andamento ou aprovados que buscaram, buscaram ou conseguiram alterar o Estatuto da OAB. Assim como busquei implementar no segundo Capítulo, essa dinâmica permitiu que eu avaliasse um espectro maior e pudesse identificar outras proposições que impactaram ou poderiam ter impactado na estrutura institucional da OAB, evidenciando o *que se propôs*, *como se propôs*, *quando se propôs*, e *quanto se mobilizou*.

A limitação da fonte de pesquisa (apenas documental) deixa de fora algumas informações de contexto e, principalmente, de movimentações extraoficiais — como o *lobby* — que a OAB pode ter praticado, seja para a inclusão de suas pautas por deputados próximos à instituição ou para que fossem barradas proposições que entendesse incabíveis. No entanto, considerada a dificuldade (ou mesmo a impossibilidade) de acesso a essas informações, ao final desse segundo movimento, acredito que os achados a partir da avaliação documental contribuíram para elucidar o problema proposto também nessa arena.

A construção teórico-metodológica articulada entre o institucionalismo histórico e o rastreamento de processos também permitiu, quando aplicada nesse Capítulo, escolher

qualitativamente as amostras e identificar nelas os pontos centrais do diálogo ocorrido entre os atores que participaram das propostas destacadas para avaliação e permitiu que se evidenciasse o processo histórico-temporal de conformação ou de mudança institucional da OAB.

Assim como ocorreu com os achados do segundo Capítulo, algumas investigações não trouxeram resultados significativos, como o caso do projeto de lei avaliado no tópico 3.5.3, ou mesmo as alterações que ocorreram e que elenquei no tópico 3.4. Ao iniciar a pesquisa, eu acreditava que o conteúdo do tópico 3.4 seria o mais extenso e relevante para a investigação da trajetória da OAB nos termos propostos, no entanto, o resultado mostrou-se totalmente contrário à minha expectativa.

Na realidade, pude verificar que, ao contrário do que ocorre com o Supremo Tribunal Federal, conforme descrevi no Capítulo 2, o diálogo entre a OAB e o Congresso Nacional é tímido quando observamos as alterações estruturais relevantes para a OAB em seu Estatuto. As alterações realizadas depois da aprovação do Estatuto, em 1994, foram todas sobre questões corporativas, ligadas à prática do advogado ou suas prerrogativas e, em nenhum momento, como verifiquei no tópico 3.5 ao investigar os projetos de lei, houve ao menos uma tentativa de se modificar questões que realmente pudessem deslocar de alguma forma a trajetória institucional da OAB para onde ela não queria.

Digo “para onde ela não queria” porque, ao avaliar a forma como foi estruturado o anteprojeto do novo Estatuto — gestado dentro e pela própria OAB —, e as tratativas ocorridas no processo de aprovação do Projeto de Lei n. 2.938/1992 até que se tornasse a Lei n. 8.906/1994, o único momento de maior interação com o Congresso Nacional, todas as demandas da Ordem foram atendidas e as alterações foram pontuais, sem que houvesse qualquer tipo de desconfiguração da vontade inicial da instituição, em especial a vontade de esclarecer sua dupla finalidade institucional.

Pude concluir, também, ao investigar os anais das Conferências Nacionais da Ordem dos Advogados do Brasil nos tópicos 3.3.1 e 3.3.2, que a construção da dupla finalidade da OAB e o fortalecimento da finalidade político-institucional foram paulatinamente estruturados ao longo dos anos e que as pautas ganharam força nos momentos de crise nacional. A OAB e seus representantes e conferencistas trabalharam o tema, inicialmente, a partir apenas das práticas institucionais da Ordem, quando da vigência do Regulamento de 1933. Depois, a partir do Estatuto de 1963 (Lei n. 4.215/63), as previsões relativas aos deveres do Conselho Federal (art. 18, I) e aos deveres dos advogados (art. 87, I), foram aos poucos sendo ampliadas a toda a instituição para justificar a posição de enfrentamento ao regime militar.

Nos anos que antecederam a vigência da Constituição de 1988, a OAB já havia assumido, seja pelo discurso (que avaliei a partir das teses expostas e aprovadas nas Conferências Nacionais), seja por suas práticas, o compromisso de defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, como sua missão institucional.

Na conclusão do Capítulo 2 afirmo, citando Thelen, que as decisões do passado influenciam diretamente os eventos futuros. Ao final do presente capítulo, pude confirmar que a OAB construiu sua segunda finalidade institucional internamente e a lapidou para que fosse, aos poucos, normatizada e consolidada, de forma atenta ao espírito do tempo e à viabilidade da consolidação.

Como pude verificar no tópico 3.3.1, ciente da influência do Poder Executivo sobre o Congresso, a OAB retardou qualquer tipo de discussão sobre a alteração de seu Estatuto antes do fim do regime militar, para que não houvesse interferência ou se criasse amarras à sua forma de atuação e enfrentamento. Após o regime, passou a influenciar diretamente nos trabalhos da ANC, seja por parlamentares próximos, seja nas ocasiões em que o então presidente Márcio Thomaz Bastos foi ouvido em audiência públicas das subcomissões e comissões temáticas, até que conseguisse emplacar suas pautas, como a constitucionalização da advocacia no art. 133 e a presença no rol dos legitimados do art. 103, VII.

Depois, já em tempos democráticos, a OAB passou então a colocar em pauta a alteração de seu Estatuto, que deveria não apenas ser reformado, mas substituído por outro que refletisse a trajetória recente da Ordem e que estivesse compatibilizado com as novas previsões constitucionais da advocacia. A divisão dos tópicos 3.3.1 e 3.3.2, tendo como marco temporal para divisão das Conferências Nacionais a vigência da Constituição Federal de 1988, foi essencial para destacar a mudança na forma de enfrentamento do tema pela OAB e a influência das recentes conquistas na formulação e discussão do novo Estatuto.

A dinâmica congressional ocorrida no Projeto de Lei n. 2.938/1992, quando avaliada em conjunto com as discussões havidas nas Conferências Nacionais e com as alterações promovidas no Estatuto descritas no tópico 3.4 me levam a concluir que a OAB, a todo o momento, manteve o controle de sua trajetória institucional na relação com o Congresso Nacional. Digo controle porque a OAB só mudou quando teve interesse em mudar e assim o fez da maneira como entendia que deveria mudar.

A afirmação sobre o controle da OAB em relação a seu Estatuto e sobre a manutenção de seus interesses pode ser confirmada no texto de Joaquim Falcão, apresentado na XV

Conferência Nacional, que demonstra empiricamente, por meio de entrevistas, como o Estatuto, na época recém aprovado, foi recebido pela população e pelos membros do Poder Judiciário como excessivamente corporativista. Entendo que essa relação se confirma, também, na dinâmica observada no PL n. 4.164/2020, que busca a igualdade de gênero (tópico 3.5.6). Embora o PL tenha sua origem influenciada por movimentos da própria OAB, o que justifica a coincidência da pauta e do pedido almejado, durante a tramitação do projeto o Conselho Federal regulamentou a questão da forma como pretendida via Resolução n. 5/2020, que alterou seu Regulamento Geral. Assim, a eventual alteração do Estatuto, caso aprovada, apenas confirmará as práticas já implementadas pela OAB.

Ao avaliar os demais projetos de lei no tópico 3.5, com o intuito de identificar propostas de alteração do Estatuto com potencial de modificar a instituição, pude concluir que alguns dos projetos apenas reforçam ou reabrem discussões anteriormente já travadas no Supremo, como a questão do controle externo dos projetos do tópico 3.5.1 e a necessidade de divulgação de contas do tópico 3.5.2, sem, contudo, atacar ou propor a alteração do Estatuto em pontos que fundamentam as decisões, como o escopo político-institucional da OAB previsto no art. 44, I, e seu alcance/definição.

Outros, como o PL 2.625/11, discutido no tópico 3.5.4, que busca incluir a participação de membros externos em todas as fases do Exame da Ordem, também se encontram em diálogo com decisões do Supremo, mais precisamente do voto do Ministro Luiz Fux no julgamento do RE n. (603.583), mas igualmente não buscam enfrentar as bases da diferenciação da OAB em relação aos demais conselhos profissionais ou dos privilégios da Ordem.

Dentre os projetos rastreados, o único que menciona a possível de alteração do art. 44 foi o PL n. 2.617/2019, que avalei no tópico 3.5.7, mas a alteração se daria para ampliação das finalidades, não para redução ou modificação das já existentes. Entendo que essa eventual alteração teria o potencial de mudar de alguma forma a trajetória institucional da OAB, mas não de forma brusca ou desconectada com a trajetória pretérita.

Entendo que o real potencial de mudança, sem qualificar essa mudança de forma positiva ou negativa, está na forma de abordagem prevista nos projetos de lei que discutem o sistema e as regras eleitorais da OAB (tópico 3.5.5). Isso porque, nesses projetos, as justificações apresentadas utilizam uma estrutura argumentativa que ataca não a definição jurídica do que a OAB é ou não e sua qualidade *sui generis*, mas parte do reconhecimento da posição da OAB na sociedade brasileira, da relevância de sua atuação no uso da finalidade político-institucional e de sua atuação momentos de crise, para questionar um agir interno da

OAB em descompasso com a trajetória que lhe garantiu sua posição, em descompasso com sua história e em descompasso com seu discurso e com suas atribuições político-institucionais.

O papel histórico da OAB, os arts. 103 e 133 da Constituição e o escopo institucional previsto no art. 44, I, do EAOAB continuam sendo invocados nos documentos avaliados no presente Capítulo, assim como verifiquei no Capítulo 2. Além disso, decisões do STF são constantemente invocadas para questionar a OAB, como o caso do julgamento da ADI n. 3.026, o que demonstra que a questão continua aberta e permite novas rodadas de discussão.

No entanto, as discussões travadas no Congresso, mesmo quando incluídos os documentos dos projetos de lei ainda em aberto, são menores e muito menos profundas que aquelas que identifiquei no STF, inclusive durante o processo de formação do novo Estatuto. Além disso, foi possível concluir que a ausência de alteração significativa não diz respeito à possível falta de *quórum* para aprovação de investidas, pois simplesmente não foram propostos projetos nesse sentido.

Quanto às modificações, concluo que, uma vez aprovado o Estatuto, parece não haver maior interesse externo, por parte do Congresso, em sua modificação estrutural, exceto para o alinhamento de questões corporativas ou de questões que buscam adaptar temporalmente a instituição, como o caso da igualdade de gênero e da inclusão da pessoa com deficiência. Pude concluir que apenas a própria OAB está interessada nas modificações de maior porte e, quando ela se mobiliza, pouco se altera do que ela própria propõe.

## CONCLUSÃO

Iniciei a presente tese com o intuito de aprofundar as investigações que havia desenvolvido anteriormente, por meio de uma abordagem diversa, estruturada qualitativamente para avaliar os processos que envolvessem a OAB no âmbito da revisão judicial realizada pelo STF, ou seja, por meio da avaliação de julgamento de ações de controle de constitucionalidade abstrato e julgamento de recursos extraordinários que foram afetados pela repercussão geral, e no âmbito do Congresso Nacional, pela avaliação de processos de formação e modificação do EAOAB, além de processos que buscam ou buscavam modifica-lo.

Para tanto, estruturei um modelo de pesquisa forma qualitativa, com suporte documental, utilizando uma estrutura teórico-metodológica que costura o neoinstitucionalismo (com ênfase no institucionalismo histórico) como marco teórico, com o rastreamento de processos (*process tracing*) como método de seleção de amostras de acontecimento. Apresentei o processo de estruturação do método que utilizei em todo o restante da tese no Capítulo 1 e justifiquei minhas escolhas e o objetivo de, com ele, ir além dos dados e contribuir de forma original para a área de concentração do trabalho e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.

Na descrição do método, resumi as características do tipo da pesquisa como uma pesquisa cujo *corpus* empírico é construído a partir de uma única técnica principal de coleta de dados (documental), com a finalidade de desvelar a trajetória da estruturação e das transformações de uma única instituição (OAB), por meio da seleção de amostras de acontecimento em duas arenas nas quais houve a criação ou modificação de alguma característica institucional da OAB. Afirmei, também, que as amostras selecionadas compõem um universo de análise multirramificado, segmentado, cujos enredos foram recortados para fins de descrição empírica, diante da impossibilidade de observação completa causal dos fatores que levaram às alterações.

As amostras que selecionei, como destaquei, não possuem a mesma qualidade de uma amostra estruturada a partir de um viés quantitativo, já que não buscava a realização de uma inferência estatística, mas a possibilidade de se realizar inferências causais a partir do aprofundamento qualitativo da investigação. O conceito de amostra, da forma como utilizei, deve ser entendido a partir de um sentido amplo, porque embora haja uma grande variedade de dados possíveis, apenas alguns foram discutidos na tese, a partir da inclusão deles em um *corpus* empírico sistematicamente construído. A escolha dos casos a serem avaliados não passou pelas mesmas regras e cuidados da pesquisa quantitativa, porque ela constitui seu *corpus* empírico de

uma maneira não-probabilística, a partir de uma estrutura aberta que busca jogar luz sobre uma instituição (OAB), descrevendo alguns eventos particulares de sua trajetória, que localizei e selecionei na história-tempo.

Em ambos os Capítulos posteriores ao capítulo de estruturação do método, descrevi inicialmente o processo de formação do banco de dados que utilizaria para a aplicação da técnica de rastreamento dos eventos que passariam a compor o *corpus* empírico da tese, descrevendo a fonte de coleta, alguns dos critérios de separação, o motivo de não inclusão de outras fontes possíveis e a forma como lidei com a separação e com a avaliação dos documentos selecionados para confecção dos relatórios de pesquisa.

Entendo que, por conta da forma de estruturação do método e da articulação dele com a lente teórica que utilizei, a tese apresenta uma inovação também sob o aspecto metodológico, representada pelo cuidado no mapeamento dos eventos que seriam analisados, desde o processo de formação do *corpus* empírico até a seleção dos casos e delimitação dos aspectos teóricos.

Quanto ao motivo e aos resultados de aplicação da técnica, que realizei nos Capítulos 2 e 3, a proposta era de uma reflexão sobre como ocorreu a trajetória de transformação institucional da OAB pós Constituição Federal de 1988 em dois diferentes ambientes, o primeiro judicial (Capítulo 2) e o segundo político (Capítulo 3), com o intuito de identificar eventos e elementos relevantes que consolidaram a OAB como uma instituição *sui generis* de dupla finalidade institucional, além de identificar a forma como esse processo ocorreu.

Alguns foram os achados ao final da pesquisa, e passo então a apresentá-los, retomando as conclusões parciais dos Capítulos 2 e 3 e complementando-as.

No Capítulo 2, a incursão que realizei para mapear a trajetória de consolidação institucional da Ordem dos Advogados do Brasil como uma instituição *sui generis*, a partir de 1988, em diálogo com o STF na arena da revisão judicial, confirmou algumas das afirmações teóricas institucionais que, inclusive, justificaram a escolha do neoinstitucionalismo como suporte teórico para a tese.

A primeira delas foi a confirmação da afirmação de que as práticas da OAB durante o período ditatorial, especificamente depois que passou a criticar o regime, trouxeram uma dimensão moral e cognitiva à Ordem, que passou a se constituir não unicamente relacionada a seus fins normativos, como também a uma identidade e um modo de agir que, posteriormente, foi incorporado no art. 44, I, do EAOAB.

Como apontei na conclusão do Capítulo 2, os seis processos rastreados e avaliados nos tópicos 2.4.1 a 2.4.6 me permitiram verificar que a qualidade institucional *sui generis* da OAB, apesar de algumas contestações e críticas, foi defendida pela Ordem em diversos momentos e,

em conjunto com outros elementos de sua trajetória, garantiu a manutenção da identidade criada e as condições que permitissem o agir que levou ao novo escopo institucional. A OAB, a cada nova vitória, acumulou as novas características e as utilizava em toda manifestação para fortalecer sua posição (ou ausência de posição) e justificar a diferenciação com os demais conselhos de classe e a existência de uma finalidade não corporativa.

Mesmo no período entre 1988 e 1994, quando a nova Constituição estava vigente, mas o Estatuto da OAB ainda era o de 1963, que não previa expressamente que OAB tinha como uma de duas finalidades institucionais a defesa da ordem jurídica, a decisão do STF na ADI n. 3 já reconhecia as práticas da OAB nos anos que antecederam a nova Constituição como associadas à sua identidade e firmou entendimento no sentido de que não era necessário à Ordem demonstrar o requisito da pertinência temática, imposto aos demais conselhos de classe.

O julgamento da ADI n. 3026, discutida no tópico 2.4.2, mostrou-se um marco na definição da forma de estrutura da OAB ao discorrer sobre a autonomia e a natureza jurídica da Ordem. Isso porque, no julgamento da ADI n. 3026 a diferenciação da OAB e dos demais conselhos passou a ser destacada a partir da trajetória político-institucional da OAB, representada pela normatização de suas práticas.

Também como destaquei na conclusão do Capítulo 2, o papel histórico da OAB, os arts. 103 e 133 da Constituição e a finalidade político-institucional prevista no art. 44, I, do EAOAB continuaram sendo invocados em todas as discussões dos processos avaliados, não apenas nas manifestações da Ordem, mas por diversos atores.

No entanto, os recursos extraordinários afetados pela repercussão geral demonstraram que o fato de a posição da OAB no ordenamento jurídico — ou a não posição, caso se entenda que a falta de enquadramento não a aloca em nenhuma das categorias possíveis — continuar aberta permite novas rodadas de discussão sobre o que é e o que não é a OAB e, a cada nova rodada, os atores envolvidos buscam delimitar e encaixar a OAB em algum conceito e posição, com o intuito de maximizar ou diminuir os benefícios que a indefinição da qualidade *sui generis* traz.

Também pude verificar as consequências dessa abertura conceitual no Capítulo 3, quando realizei a segunda incursão para mapeamento da trajetória de construção e mudanças institucionais da Ordem dos Advogados do Brasil, a partir de 1988, em diálogo com o Congresso Nacional.

Ao iniciar a pesquisa, eu acreditava que o conteúdo do tópico 3.4 seria o mais extenso e relevante para a investigação da trajetória da OAB nos termos propostos, imaginando que haveria ao menos algumas alterações legislativas que pudessem ser destacadas como

modificadoras da trajetória institucional da OAB. No entanto, o resultado mostrou-se totalmente contrário à minha expectativa, assim como os Projetos de Lei que avalei no tópico 3.5 também contrariaram minhas expectativas.

O que identifiquei, na realidade, foi uma posição de controle da OAB sobre a forma como ela mudou, o momento em que mudou e o conteúdo alterado, em especial quando se buscava alguma forma de controle ou submissão da OAB ao Estado por meio da discussão de interfaces da qualidade *sui generis* da instituição. Essa afirmação decorre da avaliação do anteprojeto do novo Estatuto em conjunto com a avaliação das tratativas ocorridas no processo de aprovação do Projeto de Lei n. 2.938/1992 até que se tornasse a Lei n. 8.906/1994, o único momento de maior interação com o Congresso Nacional. Durante esse processo, todas as demandas da Ordem foram atendidas e as alterações foram pontuais, sem que houvesse qualquer tipo de desconfiguração da vontade inicial da instituição, em especial a vontade de esclarecer sua dupla finalidade institucional.

A investigação nos anais das Conferências Nacionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estava inicialmente em meu projeto, uma vez que eu não pretendia avaliar as produções internas da OAB, já que o controle é maior e a vontade de seus integrantes prevaleceria sem a necessidade de dialogar com atores externos. No entanto, diante da quebra de expectativa ocorrida na investigação das leis que modificaram o Estatuto e nos projetos de lei que pretendiam modificá-lo, decidi investigar como a OAB trabalhou internamente sua função não corporativa e como ela se consolidou de forma a praticamente não ser mais questionada.

Escolhi as Conferências Nacionais para essa investigação porque, desde seu primeiro Regimento Interno e da I Conferência, em 1958, as conferências tinham por objetivo serem uma reunião periódica para estudo e debate das questões e problemas que diziam respeito ao aperfeiçoamento das instituições jurídico-sociais e ao interesse profissional e cultural do advogado (art. 1º). Já se notava que as conferências eram um espaço da advocacia para estudos e debates de questões corporativas e não corporativas, o que faz com que seus anais sejam documentos propícios para a investigação que eu pretendia. Hoje, o mesmo art. 1º do Regimento Interno prevê a Conferência como um órgão consultivo máximo do Conselho Federal da OAB, que tem como objetivos o estudo e o debate das questões e problemas que dizem respeito às finalidades da OAB e ao conagraçamento dos advogados, cujas conclusões têm caráter de recomendação ao Conselho Federal.

Escolhida a fonte para a incursão, dividi o tópico 3.3 em duas partes, 3.3.1 e 3.3.2 (antes e depois da Constituição de 1988), de modo a verificar nas Conferências Nacionais como

se deu a construção da dupla finalidade da OAB e o fortalecimento da finalidade político-institucional e, ao final, pude identificar que tanto a construção quanto o fortalecimento foram paulatinamente ganhando força ao longo dos anos e que esse crescimento se acelerou nos momentos de crise nacional. Ao final do Capítulo 3, pude confirmar que a OAB construiu sua segunda finalidade institucional internamente e a lapidou para que fosse, aos poucos, normatizada e consolidada, de forma atenta ao espírito do tempo e à viabilidade da consolidação.

Um outro achado do Capítulo 3 diz respeito à forma como a OAB replica a mesma dinâmica de normatização ocorrida com o art. 44, I, em outras pautas e com outros objetivos, inclusive para não arranhar sua legitimidade para o exercício dessa finalidade. É o caso do PL n. 4.164/2020, que busca a igualdade de gênero (tópico 3.5.6) e que, durante sua tramitação, o Conselho Federal regulamentou a questão da forma como pretendida, via Resolução n. 5/2020, que alterou seu Regulamento Geral, fazendo com que a eventual aprovação do projeto de lei e alteração do Estatuto apenas confirme as práticas já implementadas pela OAB por conta própria.

Ao ser acusada ou confrontada com alguma questão que lhe reduza ou tenha o potencial de reduzir a legitimidade historicamente conquistada, que no passado justificou a assunção de posições de representação popular e que foi consolidada em sua finalidade político-institucional prevista no art. 44, I, do Estatuto, ou ao se buscar trazer maior clareza ou definição à qualidade *sui generis* da instituição, a OAB parece se adiantar para resolver a crise antes que um ator externo, seja o Congresso, seja o STF, resolva por ela. O adiantamento parece buscar manter o controle sobre as alterações, mas também evitar que seja difundida uma crise de identidade ou legitimidade a partir do desalinhamento das práticas institucionais da OAB, que foi justamente o pilar da conquista da posição de porta voz e da finalidade não corporativa.

Na conclusão do Capítulo 3, afirmei que a forma de abordagem prevista nos projetos de lei que discutem o sistema e as regras eleitorais da OAB (tópico 3.5.5) tinham o maior potencial de mudança, argumentando que, nesses projetos, as justificações apresentadas utilizam uma estrutura argumentativa que ataca não a definição jurídica do que a OAB é ou não, mas parte do reconhecimento da posição da OAB na sociedade brasileira, da relevância de sua atuação no uso da finalidade político-institucional e de sua atuação momentos de crise, de modo a questionar um agir interno da OAB em descompasso com a trajetória que lhe garantiu sua posição, também em descompasso com sua história e com seu discurso e com suas atribuições político-institucionais.

Entendo que o potencial de mudança decorre da mesma estrutura que mencionei anteriormente, mas em casos que a OAB não se adianta na resolução da questão. A ausência de

adiantamento ou de abertura para a discussão da pauta cria uma situação de crise de identidade ou legitimidade ao expor o desalinhamento das práticas institucionais da OAB com suas funções político-institucionais, seja acusando-a de corporativismo, seja acusando-a de agir de forma hipócrita em relação ao seu discurso. Essa conclusão é possível quando avaliadas as justificações dos projetos de lei apresentados pelos deputados que buscam a reforma eleitoral da OAB: todos destacam o descompasso entre prática e discurso ou entre a estrutura atual e aquilo que a Ordem defende no uso de sua atividade político-institucional.

Ao final da trajetória percorrida, concluo que a hipótese se mostrou confirmada. A hipótese se confirmou porque, apesar das tentativas de definição institucional ou de posicionamento da OAB em categorias específicas para impor uma ou outra obrigação por parte do STF e do Congresso Nacional, a instituição consolidou ao longo do tempo sua qualidade *sui generis*, acumulando fundamentos sob a justificativa de manter indeterminada sua definição e sua posição e, conseqüentemente, indeterminada sua submissão a qualquer forma de controle estatal, o que é construído sob o argumento de conferir à instituição autonomia e independência.

Apesar de algumas interações com o STF e com o Congresso consolidarem essa posição, como o caso do julgamento da ADI n. 3.026 ou o processo de formação do atual Estatuto, as mudanças no período avaliado se mostraram controladas e as interações apenas reforçaram as qualidades institucionais da OAB. O que verifiquei é que a OAB acumula e reitera, sempre que possível, suas qualidades que a diferenciam dos demais conselhos de classe ou das demais instituições, bem como busca se modificar, quando necessário, com o intuito de manter afastado qualquer tipo de intervenção externa, mantendo, assim, a autoridade e a legitimidade que lhe permitiram agir como porta voz de interesses republicanos no passado, para além do exercício de sua finalidade corporativa.

Também entendo cumprido o objetivo de realizar um mapeamento original sobre a estrutura e sobre as práticas da OAB, um dos principais atores do cenário político e jurídico nacional, em especial sobre a trajetória de construção e de reconhecimento de seu duplo escopo, representado pela inclusão da finalidade político-institucional normatizada no art. 44, I, do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, que levou à consolidação do enquadramento como uma instituição *sui generis*.

Considerado o enfoque na finalidade político-institucional, que prevê como finalidade da OAB a defesa da Constituição, da ordem jurídica, do Estado democrático de direito, dos direitos humanos, da justiça social, bem como que ela deve pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da Justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas; e considerada a colaboração para elucidar a aplicação do conteúdo do art. 133 da

Constituição Federal, invocado em quase todas as interações entre a OAB e os demais atores, entendo também que a tese cumpriu o objetivo de trazer respostas dentro do espectro jurídico, mantendo sua aderência à área de concentração do programa (Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão) e à linha de pesquisa Função Política do Direito e Teorias da Constituição.

A previsão que afirmei na introdução sobre a área de concentração do programa, de que a tese buscava tratar sobre importante ator no cenário brasileiro, defensor de direitos e que buscava a manutenção de uma posição que lhe permitisse independência, também se confirmou após a realização da pesquisa e a descrição dos achados, que trouxeram uma perspectiva histórico crítica e de uma visão institucional da OAB que dá a correta relevância às suas intencionalidades e interfaces políticas e que demonstra como a OAB estrutura suas ações e sua própria organização a partir de um entendimento sobre sua função político-institucional.

A pesquisa se manteve, do início ao fim, relacionada com a dimensão política do direito, representada pela construção, pelas modificações e propostas de modificação e com o cumprimento de finalidades institucionais da OAB, instituição formal que tem como uma de suas finalidades a defesa de interesses republicanos e que é constitucionalmente reconhecida como essencial à administração da justiça, em conjunto com seus membros.

Para além das previsões iniciais da pesquisa e das discussões, afastamentos e confirmações dessas previsões, entendo que passou a ser possível responder algumas das perguntas sobre a OAB que foram apresentadas durante a banca de qualificação, e que as respostas a essas perguntas podem trazer um novo olhar sobre a instituição.

A primeira pergunta é: que instituição é essa que mobiliza quando quer e com os argumentos que quer para se justificar?

Como apontei na introdução da presente pesquisa, a OAB representa também a desigualdade da sociedade brasileira, uma vez que a pesquisa “Perfil Adv”, o 1º estudo demográfico da advocacia brasileira, de abril de 2024, demonstrou que a OAB possui uma base empobrecida. No entanto, não é essa base que compõe o Conselho Federal, mas sim uma elite institucional, e é essa elite que tem acesso às arenas de discussão de assuntos vitais para a instituição (*high politics*).

Para além da força relacionada ao grande número de membros que, conseqüentemente, engorda o orçamento da OAB, é necessário apontar que as interações entre a instituição e outros atores políticos são realizadas apenas por um pequeno grupo com acesso ao centro de poder da instituição. Essa elite, na realidade, constitui a base de formação da instituição, porque foi a partir dela e de barganhas com o Governo Vargas, e não de um movimento da categoria dos

advogados, que Getúlio Vargas assinou o Decreto n. 19.408 em 1930, o qual determinava a criação da Ordem dos Advogados.

Luiz Werneck Vianna (1986), que também menciona ao discutir o processo de estruturação da OAB no tópico 2.2, afirma que haveria, em razão dessas circunstâncias do momento de criação da OAB, uma tensão dialética que passa a fazer parte de sua história, representada por uma cessão de Poder pelo Estado (às elites jurídicas que barganharam a fundação da Ordem) que, depois, ciclicamente realizaria investidas para tentar tomá-lo de volta.

Assim, entendo que a instituição que mobiliza quando quer e com os argumentos que quer para se justificar, assim o faz por ser parte do poder que, no passado, foi destacado e nunca devolvido. Trata-se, então, de um ator que fala do lado de dentro, não do lado de fora, o que parece responder à pergunta sobre a liberdade de mobilização e de fundamentação das propostas da instituição. Internamente, ou seja, quando avaliada apenas a estrutura da OAB, é possível afirmar que esse poder se limita a um pequeno centro, representado por seu Conselho Federal, que em nada se aproxima das características sociais da classe dos advogados que compõem os quadros da advocacia.

Penso que essas seriam as considerações possíveis para a resposta da primeira pergunta a partir do caminho que tracei ao longo da tese, mas que há, nessa pergunta, um rico objeto de futuras avaliações, especialmente quanto à compatibilização entre os interesses mobilizados pelo Conselho Federal e os interesses daqueles que compõem a instituição como um todo.

Passando às perguntas que envolvem a OAB dentro do sistema em que inserida, por meio da segunda pergunta questionou-se: o que diferencia a OAB dos outros atores do sistema de justiça? Qual é o papel dela dentro desse arranjo?

A resposta simplificada a essa pergunta é a afirmação que, por repetidas vezes, localizei nos documentos avaliados, que aponta a OAB é uma instituição *sui generis*, diferente de todos os demais atores do sistema de justiça, conselhos de representação de classe ou agências reguladoras, que não mantêm qualquer vínculo funcional ou hierárquico com órgãos da Administração Pública e que tem por finalidade, além de promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil, defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.

A resposta completa, no entanto, demandaria uma avaliação da estrutura de todos os atores do sistema de justiça e das relações havidas entre eles enquanto coexistem. Embora eu não tenha me debruçado sobre os demais atores, quanto à OAB posso afirmar que, assim como

a instituição possui uma dupla finalidade institucional, há também uma dupla forma de abordagem das relações com os demais atores do sistema de justiça.

É que, de um lado, corporativo, que diz respeito especialmente à figura, ao posicionamento e às prerrogativas do advogado, a OAB busca concretizar a previsão de ausência de hierarquia e subordinação entre advogados, magistrados e membros do Ministério Público, levantando a bandeira da necessária igualdade entre os atores e instituições.

No entanto, do outro lado, relacionado à finalidade político-institucional, construído a partir do papel histórico e social da OAB e de suas atividades, a OAB levanta a bandeira de uma necessária desigualdade entre ela e os demais atores e instituições, ao argumento central de que seria essa desigualdade essencial para que a instituição mantivesse autonomia e independência para atuação em tempos democráticos e em tempos de crise.

A OAB advoga que autonomia e independência são requisitos essenciais para que ela exerça um papel de fiscalização dos demais atores dentro do arranjo democrático-institucional e que, em última análise, por não ter qualquer tipo de vínculo funcional ou hierárquico com a Administração Pública — especialmente financeiro, seja pela fonte de renda ou pela desnecessidade de prestação de contas aos órgãos de controle —, esse papel foi possível (e será, no futuro, caso necessário) ainda em tempos antidemocráticos.

Por fim, a terceira pergunta vai direto ao ponto central da minha investigação: por que é importante para a própria OAB ser e se manter como uma instituição *sui generis*?

Acredito que existam dois pontos centrais que devem ser destacados para responder essa questão.

O primeiro deles diz respeito ao fato de que à OAB cabe defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, porém trata-se de uma instituição que tem por finalidade exercer todo esse encargo sem procuração.

A OAB não tem membros eleitos, tampouco o Conselho Federal possui eleição direta em relação aos próprios componentes da instituição, não possui nenhum tipo de controle externo de suas contas, não possui membros dos outros atores do sistema de justiça envolvidos em seu processo de ingresso à carreira, enfim. Em todas as tentativas de se alterar qualquer dessas mencionadas características, a qualidade *sui generis* da instituição foi utilizada pela OAB como uma forma de adiamento, para resolver a crise antes que um ator externo, seja o Congresso, seja o STF, resolvesse por ela. Mencionei durante a pesquisa que o adiamento parece buscar manter o controle sobre as alterações, mas também evitar que seja difundida uma

crise de identidade ou legitimidade a partir do desalinhamento das práticas institucionais da OAB com o espírito do tempo, que foi justamente o pilar da conquista da posição de porta voz e da finalidade não corporativa.

Ou seja, em relação a esse primeiro ponto, é importante para a OAB se manter *sui generis* para a preservação de seus privilégios e das conquistas que podem não ser compatíveis com a nova estrutura social ou estatal, já que a indefinição permite que ela alinhe sua estrutura por si só, de modo a cumprir as expectativas ou os anseios externos sem interferência e sem reformas abruptas.

O segundo ponto diz respeito ao fato de que uma série de livros, enquanto não escrito e publicado o volume final, poderá ter sempre mais um volume e estará imune à crítica de seu final.

Explico: por mais que eu tenha falado sobre a trajetória de consolidação da qualidade *sui generis* da OAB desde 1988, a OAB continua sendo uma instituição em aberto, o que faz com que não tenha uma conclusão definitiva sobre sua posição no ordenamento jurídico ou mesmo sobre sua definição enquanto instituição. Digo em aberto porque a consolidação de uma qualidade que não define é justamente não ter uma posição, ser *sui generis* é se manter como uma história inacabada, que a próxima página pode ser escrita de forma mais livre.

A partir do momento que a história acaba, ela acabaria com a indefinição. E acabar com a indefinição, ainda que dentro de um espectro e reconhecendo eventuais nuances, não nos extremos, seria um afastamento do poder, já que é a indefinição que deixa a OAB na posição que ela está e que ela dá mostras de querer se manter. A OAB não quer ser limitada, porque isso impediria que ela continuasse navegando as flutuações do espírito do tempo. Ela justifica sua atual posição assim e reafirma, em todas as oportunidades, que assim deve continuar para que possa cumprir sua função político-institucional com autonomia e independência.

Em todas as suas manifestações, a OAB afirma que alterar o *status* atual *sui generis* (ou definir) seria limitante, impossibilitaria que ela cumprisse uma de suas finalidades e a engessaria de modo a não poder mais se transformar para continuar sendo relevante e para se posicionar estrategicamente diante de situações de crise, especialmente em momentos de mudança política, social ou histórica do contexto em que ela está inserida.

Então, o mapeamento que realizei da trajetória da OAB de 1988 em diante mostrou que a indefinição é justamente o que a OAB busca, a manutenção da situação de indefinição institucional dentro do sistema, representada pela manutenção da qualidade *sui generis* que, por si só, pouco diz, é o projeto. A indefinição é o diferencial em relação aos demais atores e a OAB

gasta sua energia buscando se manter diferente nesse ponto, ao contrário do que faz quando o assunto é associado às prerrogativas de seus membros.

A retirada da qualidade *sui generis*, assim, quebraria o superpoder da OAB, que consiste na possibilidade de ela poder se transformar no que ela precisar e quando precisar, de se amoldar ao que precisar a depender da questão que está sendo enfrentada e, principalmente, para afastar as tentativas de controle, submissão ou *accountability* dos demais atores no sistema.

Essa dinâmica ficou clara em ambos os Capítulos (2 e 3), e eu já havia concluído no Capítulo 2, ao afirmar que a classificação enquanto instituição *sui generis* é uma não-classificação, já que não se encaixa em nenhuma outra regra, mas também que não há regra para o novo enquadramento.

Por fim, reitero que a partir da confirmação de uma qualidade *sui generis* da OAB pelo STF no julgamento da ADI n. 3026, surgiram mais perguntas que respostas sobre o que a OAB é, especialmente porque não há um posicionamento dessa qualidade única dentro do espectro Público/Privado, e que a qualidade única passou a permitir que a OAB exista como uma singularidade sem forma — ou de forma fluida —, e se mantenha sem um lugar definido no ordenamento, de modo a permitir que a OAB diga o que é, o que não é, quando é, quando não é e onde está posicionada a depender das circunstâncias e da ocasião.

## REFERÊNCIAS

ABREU, S. da S. .; CAMPOS, M. M.; ALVES, T. de C. B. . A atuação do STF na Primeira República: uma análise sobre a path dependency nos anos 1914 a 1924. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–36, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.33554. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e33554>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ARAGÃO, Raimundo Cezar Brito. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650. Financiamento de Campanhas Eleitorais]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2013. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/NotasTaquiograficasFinanciamentoCampanhas.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2022.

ARIEDE, Elouise Bueno. **Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal**: um estudo comparativo de sua prática, antes e após o advento da Emenda Regimental nº 29 de 2009. Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, sob a orientação de Carolina Cutrupi Ferreira – São Paulo. Apresentado em 80 páginas.

ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues; MARQUES, Claudia Lima. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.527. Marco civil da internet e suspensão do aplicativo *WhatsApp* por decisões judiciais no Brasil]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI5527ADPF403AudinciaPblicaMarcoCivildalnternetBloqueioJudicialdoWhatsApp.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2022.

BADARÓ, Gustavo Henrique Ivahy. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305. Juiz das Garantias]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI6298\\_ADI6299\\_ADI6300\\_ADI6305\\_Transcricoes.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI6298_ADI6299_ADI6300_ADI6305_Transcricoes.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

BARCHET, Anna Carolina. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708. Funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e políticas públicas em matéria ambiental]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF\\_708\\_TRANSCRICOES.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF_708_TRANSCRICOES.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

BARROSO, Luíz Roberto. Parecer sobre a inconstitucionalidade dos preceitos do Estatuto atacados pela ADIN da AMB. **Revista da OAB**, Brasília, ano XXIV, n. 59, pp. 155-167, set./dez. 1994.

BASTOS, Márcio Thomaz. Apresentação. **Revista da OAB**, Brasília, ano XIX/XX, vol. XVIII/XIX, n. 43/48, pp. 5-6, inverno 1988.

BATOCHIO, José Roberto. Contra o privilégio, entrevista. **Revista da OAB**, Brasília, ano XXIV, n. 59, pp. 189-196, set./dez. 1994.

BAYES, T. An Essay Toward Solving a Problem in the Doctrine of Chances. Londres: **Philosophical Transactions of the Royal Society of London**. Vol. 53, p. 370-418, 1764.

BECKER, H. S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [S. l.], v. 1, n. 2, 2014. DOI: 10.19092/reed.v1i2.18. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/18>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BODNIEKS, Valerijs. The New Institutionalism: A tool for analysing defence and security institutions. **Security and Defense Quarterly**, n. 32 (5), pp. 83-94.

BONAVIDES, Paulo. Parecer sobre a inconstitucionalidade dos preceitos do Estatuto atacados pela ADIN da AMB. **Revista da OAB**, Brasília, ano XXIV, n. 59, pp. 147-153, set./dez. 1994.

BRANCO LUIZ, Edson Medeiros. **A Atuação Política da Ordem dos Advogados do Brasil durante o Governo Geisel**. Niterói, 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/pt-br.php>. Acesso em: 12 Ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3/DF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Rel.: Min. Moreira Alves. Julgamento: 07/02/1992. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1480234>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3026/DF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Rel.: Min. Eros Grau. Julgamento: 08/06/2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2178282>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 603.583/RS. **Recurso Extraordinário**. Rel.: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 26/10/2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3773044>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 595.332/PR. **Recurso Extraordinário**. Rel.: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 31/08/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2649403>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 647.885/RS. **Recurso Extraordinário**. Rel.: Min. Edson Fachin. Julgamento: 27/04/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4105161>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.182.189/BA. **Recurso Extraordinário**. Rel.: Min. Edson Fachin. Julgamento: 27/04/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5608486>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 103 da Constituição Federal de 1988. [Mensagem institucional]. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40025>. Acesso em: 16 set. 2024.

CANÇADO, Miguel Angelo. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. Recurso Extraordinário 597.285]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2010. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas\\_Taquigraficas\\_Audiencia\\_Publica.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

CARVALHO, Ernani. A ampliação dos legitimados ativos na Constituinte de 1988: revisão judicial e judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 96, p. 293–325, jul./dez., 2007.

CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa de direito. *In*: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017.

CASTRO, Reginaldo Oscar de. O papel institucional da OAB. **Revista da OAB**, Brasília, ano XXVI, n. 63, pp. 113-121, jul./dez. 1996.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.-P.; GROULX, L.-H.; LA-PERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, Á. (eds.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHARAUDEAU, Patrick. **Eléments de sémiolinguistique d'une théorie du langage à une analyse du discours**. Connexions, n. 38, 1982.

CHARAUDEAU, Patrick. Análise do discurso: controvérsias e perspectivas. *In*: MARI, Hugo; PIRES, Sueli; CRUZ, Amadeu Roselli; MACHADO, Ida Lúcia (orgs.). **Fundamentos e dimensões da análise do discurso**. Belo Horizonte: Carol Borges, 1999

CHECKEL, Jeffrey. **It's the process stupid! Process tracing in the study of European and international politics**. Arena, Working Paper. n. 26, 2005.

COUTO, Ana Carolina; GUERRA, Maria Pia. A Ordem dos Advogados do Brasil na Assembleia Nacional Constituinte (1987-88): entre a identificação social e a identificação profissional. *In*: COELHO, Paulo de Oliveira Pinto et al. (Orgs.). **Direito, História e Política nos 30 anos da Constituição: experiências e reflexões sobre o contexto constitucional brasileiro**. Coleção Experiências Jurídicas nos 30 anos da Constituição Brasileira. 1. ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 81/105.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano. **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?** O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. Pesquisa financiada pelo CNPq. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2509541](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541). Acesso em: 2 Out. 2024.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem Emmanuely Leitão. **Process Tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

CURI, Isadora Volpato. **Juristas e o Regime Militar (1964-1985)**: atuação de Victor Nunes Leal no STF e de Raymundo Faoro na OAB. São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de São Paulo.

DANTAS, Lucas Emanuel Ricci. **O Estado de coisas inconstitucional como possibilidade de inclusão da pessoa com deficiência asilada**. 2021, 197 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica), UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR.

DEL RÍO, A. A Era Vargas e a trajetória do Supremo Tribunal Federal do Brasil: uma análise histórico-institucional (1930-1945). **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 7, n. 2, p. 298-320, 31 maio 2015.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a methodology. **Journal of Theoretical Politics**, n. 15, p. 123-145, 2003.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. Coleção acadêmica livre. [livro eletrônico]. São Paulo: Direito GV, 2013.

BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander L. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. MIT Press, Cambridge, MA, 2005.

FAGUNDES, Miguel Seabra. A presença da OAB o contexto político-institucional brasileiro. **Revista da OAB**, Brasília, ano XV, vol. XII, n. 30, pp. 115-119, set./dez. 1982.

FERREIRA, Antonio Oneildo. Natureza do vínculo entre advogados e a OAB e o direito fundamental à liberdade de associação profissional: notas reflexivas para a futura decisão do STF no RE n. 647.885. **Revista da OAB**, Brasília, ano XLV, n. 98, pp. 59-74, jan./dez. 2016.

GONÇALVES, Benedito. Natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil. Competência da Justiça Federal. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça – STJ. **Revista da OAB**, Brasília, ano XLI, n. 93, pp. 15-42, jul./dez. 2011.

GONZAGA, Álvaro de Azevedo; NEVES, Karina Penna. Constitucionalidade do exame de Ordem como exigência para atuação como advogado: comentários ao RE 603.583/RS. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 102, n. 927, pp. 399-461, jan. 2013.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-224. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 Ago. 2023.

IKENBERRY, GJ. **History's heavy hand**: institutions and the politics of the state. Presented at conf. on The New Institutionalism, Univ. Maryland, Oct. 14–15, 1994.

IMMERGUT, Ellen M., 1998. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26 (1), pp. 5-34, 1998.

IMMERGUT, E. M. Historical-Institutionalism in Political Science and the problem of the change. *In*: WIMMER, A; KOSSLER, R. **Understanding Change: Models, Methodologies**,

**and Metaphors.** Palgrave Macmillan, 2006. (Part VI Constellations of Contingency: Political History.) pp. 237-260. 2006.

INNOCENTI, Marco Antonio. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.072. Uso dos Depósitos Judiciais]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2015. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Transcricoes\\_Audiencia\\_sobre\\_Depositos\\_Judiciais.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Transcricoes_Audiencia_sobre_Depositos_Judiciais.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

KLAFKE, G. F. Neoinstitucionalismo no direito : entre a pesquisa acadêmica e a dogmática jurídica. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 38–65, 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i1.748. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/748>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LAMENHA, B.; LIMA, Flavia D. S. Pluralidade e mudança institucional: há evidências para sustentar a hipótese do giro de prioridades no desempenho institucional do Ministério Público brasileiro?. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 37–86, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i1.669. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/669>. Acesso em: 9 jul. 2024.

LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.56328.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; VASCONCELOS, Flávia Petronilo de Oliveira. Da ditadura militar ao estado de direito: o papel da OAB na transição à democracia e no fortalecimento das instituições jurídicas na Constituição de 1988. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**. n. 7. p. 125/142, 2014.

LIMA, Jairo Néia. **Emendas constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LIMA, Jairo Néia; PRADELLA BUENO, Marcela; STAMILE, Natalina. Supremas Ministras: a Inclusão de Mulheres na Composição do STF à Luz da Legitimidade das Cortes Constitucionais. **Direito Público**, [S. l.], v. 18, n. 98, 2021. DOI: 10.11117/rdp.v18i98.5853. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5853>. Acesso em: 26 jan. 2025.

LINS, Bruno Jorge Rijo Lamenha. **O Ministério Público de 1988: construção, trajetória e mudanças institucionais na fronteira entre o jurídico e o político**. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

LIPPMANN, Ernesto. O art. 133 da Constituição Federal visto pelos Tribunais: 6 anos de decepção para a classe dos advogados. **Revista da OAB**, Brasília, ano XXIV, n. 58, pp. 91-102, abr./ago. 1994.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Anteprojeto do Estatuto da Advocacia e da OAB. **Revista da OAB**, Brasília, ano XXII, vol. XX, n. 55, pp. 73-81, set./dez. 1991.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Regime Jurídico dos Servidores da OAB, Parecer. **Revista da OAB**, Brasília, ano XXIII, vol. XXI, n. 56, pp. 197-204, jan./abr. 1992.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAHONEY, J; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**, 2010.

MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

MAHONEY, J. Analyzing Path Dependence: Lessons from the Social Sciences. WIMMER, A; KOSSLER, R., editors. **Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors**. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2000.

MARCH, J., OLSEN, J. **Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of politics**. New York: Free Press, 1989.

MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de. **Os cruzados da ordem jurídica. A atuação da ordem dos advogados do Brasil (OAB), 1945-1964**. 2011. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

MEMÓRIA GLOBO. **Jornal Nacional, a notícia faz história**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005. *Jornal Nacional* (19/08/1976, 22/09/1976, 23/09/1976, 27/08/1980, 30/08/1980, 17/11/1980). Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/atentados-contr-a-oab-e-a-abi/>. Acesso em 12 Ago. 2024.

MENDES, Laura Shertel; POSSA, Alisson Alexsandri. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 84 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1143. Regulação do uso de ferramentas de monitoramento secreto de aparelhos de comunicação pessoal]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/AudinciaPblica39RegulaodoTrasnscricaoaudinciapblica39.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2024.

MICHELIS, Carlos, et al. (Orgs.). **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOREIRA, Delmo. **Faoro insiste, mais uma vez, na Assembléia Constituinte**. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 02 out. 1981. Constituição. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109084>. Acesso em: 12 Ago. 2024.

MORIN, E. (1969). **La rumeur d'Orléans**. Paris: Seuil.

MOTTA, Marly Silva da (Org.). **A OAB na voz de seus presidentes**. Brasília: Editora da OAB, 2003.

MOTTA, Marly Silva da. A Ordem dos Advogados do Brasil: entre a corporação e a instituição. In: **Ciência Hoje**, v. 39, p. 32-37, 2006. Disponível em: [http://cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/1674.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1674.pdf). Acesso em: 11 Ago. 2024.

MOTTA, Marly. **A OAB na voz de seus presidentes**, v. 7. Hemann Assis Baeta (coord.). 2. ed. Brasília: OAB, 2003.

MOTTA, Marly. **História da Ordem dos Advogados do Brasil**, v. 5: da redemocratização ao estado democrático de direito (1946-1988). Hemann Assis Baeta (coord.). Rio de Janeiro: OAB, 2006.

MOTTA, Marly. “Dentro da névoa autoritária acendemos a fogueira...” – a OAB na redemocratização brasileira (1974-80). In: **Culturas Jurídicas**, volume 3. Número 1 – janeiro/junho 2008.

MUELLER, B. Análise institucional de direito e economia: o papel central de direitos de propriedade e custos de transação. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 1–20, 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i1.747. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/747>. Acesso em: 8 jul. 2024.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 1, p. 95–121, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1531>. Acesso em: 12 ago. 2024.

NEIVA, André Luiz de Almeida Lisboa. Probabilismo e Bayesianismo em Epistemologia. **PERI**, v. 7, n. 2, p. 45-69, 2015.

NEPOMUCENO, Luciana. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1.054.490. Viabilidade das Candidaturas Avulsas]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

NICOLODI, Carmem Iris Parellada; SANCHES, Sidney Limeira. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 614. Liberdades públicas de expressão artística, cultural, de comunicação e direito à informação]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF614\\_Degravacao.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF614_Degravacao.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

NÓBREGA, F. F. B. Fundamentos teóricos e metodológicos da análise (neo)institucional para o direito. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. viii - xvi, 2023. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/757>. Acesso em: 8 jul. 2024.

NOGUIRA, Cláudio Marques Martins. Considerações sobre o modelo de análise do discurso de Patrick Charaudeau. **Revista Ensaio**. Belo Horizonte. v.06. n.01. pp.66-71. jan/jun. 2004.

NORTH, Douglas Cecil. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglas Cecil. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**, jun. 1994, p. 359-360.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**, 1. 1958, Rio de Janeiro. Anais... Disponível em:

<https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 2.** 1960, São Paulo. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 3.,** 1968, Recife. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 4.,** 1970, São Paulo. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 5.,** 1974, Rio de Janeiro. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 6.,** 1976, Salvador. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/18>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 7.,** 1978, Curitiba. Anais... Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/8840/6150>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 8.,** 1980, Manaus. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 9.,** 1982, Florianópolis. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 10.,** 1984, Recife. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 11.,** 1986, Belém. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 12.**, 1988, Porto Alegre. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/17>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 13.**, 1990, Brasília. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/17>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 14.**, 1992, Vitória. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 15.**, 1994, Foz do Iguaçu. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, 17.**, 1999, Rio de Janeiro. Anais... Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/19#modal-publicacao>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, 1**, 1983. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Anais... São Paulo: Ordem dos Advogados do Brasil, 1983.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, 2**, 1985. Sede da OAB do Distrito Federal. Anais... Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil, 1985.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Boletim Informativo n. 373 – Agosto de 2020:** legislação e jurisprudência, 1985. Sede da OAB do Distrito Federal. Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil, 2020.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Resolução n. 05**, de 14 de dezembro de 2020. Altera o art. 128-A, o caput do art. 129, o caput e os §§ 1º e 2º do art. 131, o art. 156-B e o art. 156-C, do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB. Disponível em: <https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/resolucoes/5-2020?search=2021&resolucoes=True>. Acesso em: 27 jan. 2025.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCIONAL SÃO PAULO. **Resolução Diretoria n. 3**, de 16 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre regras de paridade e equidade racial para a composição de lista sêxtupla do Quinto Constitucional. Disponível em: [https://www2.oabsp.org.br/asp/clipping\\_jur/ClippingJurDetalhe.asp?id\\_noticias=27569#:~:text=OAB%20%2D%20Conselho%20Seccional%20%2D%20São%20Paulo,de%2016.02.2022%2C%20P./](https://www2.oabsp.org.br/asp/clipping_jur/ClippingJurDetalhe.asp?id_noticias=27569#:~:text=OAB%20%2D%20Conselho%20Seccional%20%2D%20São%20Paulo,de%2016.02.2022%2C%20P./). Acesso em: 27 jan. 2025.

PATRIOTA, Everaldo. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública do *Habeas Corpus* 165.704. Monitoramento prisional]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/HC165704\\_Transcricoes.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/HC165704_Transcricoes.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

PELLEGRINO, Vinny. **A OAB ENTRE A CORPORAÇÃO E A NAÇÃO**: uma análise empírica sobre a posição e a dinâmica dos interesses da entidade na Assembleia Nacional Constituinte e no controle abstrato da Constituição Federal de 1988. 2021. 144p. [Dissertação] Jacarezinho: Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); 2021.

PELLEGRINO, Vinny; LIMA, Jairo. A PARTICIPAÇÃO DA OAB NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987-1988 E A DINÂMICA DE SEUS INTERESSES. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 110–140, 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i1.692. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/692>. Acesso em: 6 ago. 2024.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública da Ação Declaratória de Constitucionalidade 51. Controle de dados de usuários por provedores de internet no exterior]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADC51Transcricoes.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2022.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 23, n. 68, pp. 53-71, out. 2008.

PETERS, B. **Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism**. 3. ed. New York: The Continuum International Publishing Group, 2012.

PIERSON, P. 1993. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Polit.** 45(4):595–628

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

PIRES, Á. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.-P.; GROULX, L.-H.; LA-PERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, Á. (eds.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

POUPART, J.; DESLAURIERS, J.-P.; GROULX, L.-H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, Á. (eds.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. trad. Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. [edition unavailable]. The University of Chicago Press, 2012. Web. 15 Oct. 2022.

RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Revista Pensamento Plural**. Pelotas [10]: 89-100, Jan/Jun 2012.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Parecer sobre a inconstitucionalidade dos preceitos do Estatuto atacados pela ADIN da AMB. **Revista da OAB**, Brasília, ano XXIV, n. 59, pp. 107-146, set./dez. 1994.

RUDIO, Franz V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 30 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

SABBATINE, Marilda Tregues; MACHADO, Edinilson Donisete; PAIÃO, Olivie Samuel. AGENDA 2030 SUAS PERPECTIVAS E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. *Argumenta Journal Law*, [S. l.], n. 35, p. 411–430, 2021. DOI: 10.35356/argumenta.v0i35.2004. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/369>. Acesso em: 27 jan. 2025.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs). **The Oxford book of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANTOS, Silvia Nascimento Cardoso dos; SANTOS JUNIOS, Humberto Adami. [Pronunciamento proferido na Audiência Pública da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635. Redução da letalidade policial]. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2020/2021. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF\\_635\\_TranscricoesDaAudienciaPublica\\_REDUCAO\\_DA\\_LETALIDADE\\_POLICIAL.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF_635_TranscricoesDaAudienciaPublica_REDUCAO_DA_LETALIDADE_POLICIAL.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

SANTOS, I. G. dos; SÁTYRO, N. “Mudança Institucional: contribuições para uma agenda de pesquisa nacional”, **Caderno CRH**, vol. 36, p. 1-27, e023037, dez. 2023.

SILVA, José Afonso da. Parecer sobre a inconstitucionalidade dos preceitos do Estatuto atacados pela ADIN da AMB. **Revista da OAB**, Brasília, ano XXIV, n. 59, pp. 89-106, set./dez. 1994.

SKOCPOL T. 1992. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. Cambridge, MA: Belknap.

SOUZA FILHO, Cid Vieira. **OAB X Ditadura Militar: a história de um período difícil para as instituições democráticas brasileiras**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Audiência Pública Saúde - 27/04/12 - (3/4). Youtube, 20 ago. 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oi-5YEMpxQE&list=PL16EF970A92DD4E1E&index=4>. Acesso em 2 nov. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Audiência Pública Regime Prisional - 27/05/13. Youtube, 28 mai. 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yUwm7X3txSc&list=PLippyY19Z47uElldG-eXW9tIE6L8DIgGE&index=11>. Acesso em 2 nov. 2022.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Eds.). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

THELEN, Kathlen. “Historical institutionalism in comparative politics”. **Annual Review of Political Science**, 2(1), pp. 369–404. doi:10.1146/annurev.polisci.2.1.369.

TIMM, Aline Machado Costa (Org.). **Liberdade e Autonomia: comentários ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3026/STF**. BrasíliaL OAB, Conselho Federal, 2007.

TOLEDO, C. J. T. de. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 977–1002, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.437. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/437>. Acesso em: 12 ago. 2024.

VEYNE, Paul. **Comment on écrit l’histoire**. Paris: Seuil, 1971.

VIANNA, Luiz Werneck. Os intelectuais da tradição e a modernidade: os juristas-políticos da OAB. In: VIANNA, Luiz Werneck. **Travessia: da abertura a constituinte**. Rio de Janeiro: Taurus, 1986, pp. 79-131.

WALDNER, David. Process tracing and causal mechanisms. In: Kincaid, Harold. **The Oxford Handbook of Philosophy of Social Science**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 65-84.

**APÊNDICE A – Lista de ADIs, ADPFs, ADOs e ADCs propostas pela OAB de outubro de 1988 a 1º de julho de 2024**

*Quadro 1 – Lista de ADIs, ADPFs, ADOs e ADCs propostas pela OAB de outubro de 1988 a 1º de julho de 2024*

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADPF	24	19/11/2001
ADPF	59	06/12/2004
ADPF	76	30/07/2005
ADPF	153	21/10/2008
ADPF	158	17/12/2008
ADPF	242	23/09/2011
ADPF	444	14/03/2017
ADPF	483	21/09/2017
ADPF	496	30/10/2017
ADPF	532	13/07/2018
ADPF	591	12/06/2016
ADPF	595	18/06/2019
ADPF	672	01/04/2020
ADPF	682	05/05/2020
ADPF	692	09/06/2020
ADPF	759	06/11/2020
ADPF	770	09/12/2020
ADPF	777	18/12/2020
ADPF	812	19/03/2021
ADPF	862	30/06/2021
ADPF	885	27/09/2021
ADPF	918	03/12/2021
ADO	24	20/06/2013
ADO	28	25/08/2014
ADO	37	16/11/2016
ADO	44	24/11/2017
ADC	30	03/05/2011
ADC	41	26/01/2016
ADC	44	20/05/2016
ADC	45	12/08/2016
ADC	71	04/05/2020

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADC	77	07/10/2021
ADC	78	07/10/2021
ADI	3	13/10/1988
ADI	25	24/02/1989
ADI	29	15/03/1989
ADI	87	25/09/1989
ADI	160	06/12/1989
ADI	162	11/12/1989
ADI	272	26/04/1990
ADI	295	04/06/1990
ADI	302	07/06/1990
ADI	315	20/06/1990
ADI	362	14/09/1990
ADI	363	18/09/1990
ADI	395	08/11/1990
ADI	394	08/11/1990
ADI	424	17/12/1990
ADI	427	05/02/1991
ADI	571	03/09/1991
ADI	587	18/09/1991
ADI	671	04/02/1992
ADI	758	05/08/1992
ADI	795	26/10/1992
ADI	813	03/12/1992
ADI	881	26/05/1993
ADI	932	02/09/1993
ADI	948	14/09/1993
ADI	949	16/09/1993
ADI	972	23/11/1993
ADI	975	29/11/1993
ADI	982	16/12/1993
ADI	999	01/02/1994
ADI	1035	23/02/1994
ADI	1036	24/02/1994

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADI	1231	23/02/1995
ADI	1392	01/02/1996
ADI	1422	15/03/1996
ADI	1444	06/05/1996
ADI	1443	06/05/1996
ADI	1461	24/05/1996
ADI	1478	01/07/1996
ADI	1481	01/08/1996
ADI	1530	27/11/1996
ADI	1539	05/12/1996
ADI	1573	12/03/1997
ADI	1584	15/04/1997
ADI	1582	15/04/1997
ADI	1588	17/04/1997
ADI	1651	13/08/1997
ADI	1658	26/08/1997
ADI	1671	11/09/1997
ADI	1684	01/10/1997
ADI	1719	27/11/1997
ADI	1718	27/11/1997
ADI	1754	18/12/1997
ADI	1753	18/12/1997
ADI	1772	02/02/1998
ADI	1762	02/02/1998
ADI	1821	23/04/1998
ADI	1828	12/05/1998
ADI	1889	18/09/1998
ADI	1910	13/11/1998
ADI	1922	26/11/1998
ADI	1926	03/12/1998
ADI	1933	11/12/1998
ADI	1943	01/02/1999
ADI	1942	01/02/1999
ADI	1957	26/02/1999

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADI	2004	19/05/1999
ADI	2010	07/06/1999
ADI	2040	04/08/1999
ADI	2052	20/08/1999
ADI	2078	01/10/1999
ADI	2083	08/10/1999
ADI	2087	15/10/1999
ADI	2088	18/10/1999
ADI	2116	06/12/1999
ADI	2117	09/12/1999
ADI	2144	10/02/2000
ADI	2154	22/02/2000
ADI	2168	15/03/2000
ADI	2204	10/05/2000
ADI	2207	19/05/2000
ADI	2206	19/05/2000
ADI	2210	22/05/2000
ADI	2214	26/05/2000
ADI	2229	20/06/2000
ADI	2231	27/06/2000
ADI	2260	04/08/2000
ADI	2258	04/08/2000
ADI	2259	08/08/2000
ADI	2306	24/08/2000
ADI	2308	29/08/2000
ADI	2332	18/10/2000
ADI	2333	19/10/2000
ADI	2347	08/11/2000
ADI	2362	06/12/2000
ADI	2379	01/02/2001
ADI	2398	02/02/2001
ADI	2418	22/02/2001
ADI	2479	02/08/2001
ADI	2527	14/09/2001

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADI	2542	09/10/2001
ADI	2567	20/11/2001
ADI	2601	01/02/2002
ADI	2595	05/02/2002
ADI	2607	18/02/2002
ADI	2614	21/02/2002
ADI	2627	12/03/2002
ADI	2653	20/05/2002
ADI	2655	22/05/2002
ADI	2664	05/06/2002
ADI	2682	27/06/2002
ADI	2692	01/08/2002
ADI	2693	11/07/2002
ADI	2687	01/08/2002
ADI	2699	02/08/2002
ADI	2696	02/08/2002
ADI	2736	03/10/2002
ADI	2846	11/02/2003
ADI	2855	27/02/2003
ADI	2888	19/05/2003
ADI	2908	27/06/2003
ADI	2907	27/06/2003
ADI	2909	05/08/2003
ADI	2998	19/09/2003
ADI	3003	24/09/2003
ADI	3086	11/12/2003
ADI	3125	04/02/2004
ADI	3124	04/02/2004
ADI	3154	03/03/2004
ADI	3168	17/03/2004
ADI	3209	20/05/2004
ADI	3265	02/08/2004
ADI	3274	09/08/2004
ADI	3396	01/02/2005

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADI	3453	31/03/2005
ADI	3458	07/04/2005
ADI	3477	29/04/2005
ADI	3485	04/05/2005
ADI	3502	19/05/2005
ADI	3546	01/08/2005
ADI	3568	22/08/2005
ADI	3614	21/11/2005
ADI	3656	01/02/2006
ADI	3654	01/02/2006
ADI	3680	23/02/2006
ADI	3685	09/03/2006
ADI	3696	29/03/2006
ADI	3695	29/03/2006
ADI	3694	29/03/2006
ADI	3700	03/04/2006
ADI	3706	18/04/2006
ADI	3717	26/04/2006
ADI	3740	30/05/2006
ADI	3826	27/11/2006
ADI	3853	01/02/2007
ADI	3869	09/03/2007
ADI	3875	16/03/2007
ADI	3880	30/03/2007
ADI	3886	19/04/2007
ADI	3887	25/04/2007
ADI	3893	07/05/2007
ADI	3948	29/08/2007
ADI	3951	10/09/2007
ADI	3978	23/10/2007
ADI	3987	19/11/2007
ADI	4010	01/02/2008
ADI	4068	14/04/2008
ADI	4161	17/10/2008

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADI	4162	20/10/2008
ADI	4169	03/11/2008
ADI	4173	27/11/2008
ADI	4186	02/02/2009
ADI	4188	04/02/2009
ADI	4189	05/02/2009
ADI	4197	12/02/2009
ADI	4219	19/03/2009
ADI	4220	20/03/2009
ADI	4235	30/04/2009
ADI	4296	15/09/2009
ADI	4310	01/10/2009
ADI	4320	16/10/2009
ADI	4332	04/11/2009
ADI	4357	16/12/2009
ADI	4398	23/03/2010
ADI	4403	06/04/2010
ADI	4405	07/04/2010
ADI	4409	26/04/2010
ADI	4411	06/05/2010
ADI	4414	18/05/2010
ADI	4421	26/05/2010
ADI	4429	11/06/2010
ADI	4450	20/08/2010
ADI	4455	02/09/2010
ADI	4509	13/12/2010
ADI	4545	28/01/2011
ADI	4547	01/02/2011
ADI	4544	02/02/2011
ADI	4553	07/02/2011
ADI	4552	07/02/2011
ADI	4556	15/02/2011
ADI	4555	15/02/2011
ADI	4562	22/02/2011

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADI	4565	24/02/2011
ADI	4575	15/03/2011
ADI	4587	15/04/2011
ADI	4596	09/05/2011
ADI	4599	17/05/2011
ADI	4601	19/05/2011
ADI	4609	27/05/2011
ADI	4620	09/06/2011
ADI	4636	01/08/2011
ADI	4642	25/08/2011
ADI	4650	05/09/2011
ADI	4668	17/10/2011
ADI	4670	18/10/2011
ADI	4705	16/12/2011
ADI	4766	20/04/2012
ADI	4765	20/04/2012
ADI	4764	20/04/2012
ADI	4768	27/04/2012
ADI	4773	11/05/2012
ADI	4772	11/05/2012
ADI	4771	11/05/2012
ADI	4778	18/05/2012
ADI	4777	18/05/2012
ADI	4775	18/05/2012
ADI	4781	24/05/2012
ADI	4790	05/06/2012
ADI	4791	06/06/2012
ADI	4793	08/06/2012
ADI	4792	08/06/2012
ADI	4800	13/06/2012
ADI	4799	13/06/2012
ADI	4798	13/06/2012
ADI	4797	13/06/2012
ADI	4806	19/06/2012

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADI	4805	19/06/2012
ADI	4804	19/06/2012
ADI	4811	28/06/2012
ADI	4813	03/07/2012
ADI	4814	04/07/2012
ADI	4822	26/07/2012
ADI	4845	27/08/2012
ADI	4847	04/09/2012
ADI	4855	18/09/2012
ADI	4891	17/12/2012
ADI	4896	08/01/2013
ADI	4927	25/03/2013
ADI	4926	26/03/2013
ADI	4942	19/04/2013
ADI	4968	07/06/2013
ADI	5041	11/09/2013
ADI	5080	12/12/2013
ADI	5083	06/01/2014
ADI	5086	24/01/2014
ADI	5096	10/03/2014
ADI	5100	25/03/2014
ADI	5110	14/04/2014
ADI	5161	11/09/2014
ADI	5165	23/09/2014
ADI	5170	20/10/2014
ADI	5302	14/04/2015
ADI	5361	06/08/2015
ADI	5376	02/09/2015
ADI	5390	29/09/2015
ADI	5394	02/10/2015
ADI	5397	14/10/2015
ADI	5405	04/11/2015
ADI	5414	11/11/2015
ADI	5415	17/11/2015

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADI	5421	25/11/2015
ADI	5425	02/12/2015
ADI	5464	29/01/2016
ADI	5463	29/01/2016
ADI	5470	12/02/2016
ADI	5473	16/02/2016
ADI	5531	18/05/2016
ADI	5583	25/08/2016
ADI	5594	21/09/2016
ADI	5601	03/10/2016
ADI	5612	18/10/2016
ADI	5661	20/02/2017
ADI	5688	07/04/2017
ADI	5689	07/04/2017
ADI	5720	06/06/2017
ADI	5731	20/06/2017
ADI	5751	31/07/2017
ADI	5793	13/10/2017
ADI	5921	21/03/2018
ADI	5925	02/04/2018
ADI	6002	31/08/2018
ADI	6030	05/10/2018
ADI	6069	06/02/2019
ADI	6098	12/03/2019
ADI	6145	23/05/2019
ADI	6155	12/06/2019
ADI	6180	24/06/2019
ADI	6179	24/06/2019
ADI	6186	02/07/2019
ADI	6235	30/09/2019
ADI	6263	22/11/2019
ADI	6295	23/12/2019
ADI	6324	19/02/2020
ADI	6330	10/03/2020

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número</b>	<b>Ajuizamento</b>
ADI	6351	25/03/2020
ADI	6387	20/04/2020
ADI	6649	23/12/2020
ADI	6659	11/01/2021
ADI	6671	10/02/2021
ADI	6776	29/03/2021
ADI	6783	30/03/2021
ADI	6804	19/04/2021
ADI	6805	19/04/2021
ADI	6998	13/09/2021
ADI	7054	17/12/2021
ADI	7064	14/01/2022
ADI	7105	22/03/2022
ADI	7157	04/05/2022
ADI	7221	08/08/2022
ADI	7227	10/08/2022
ADI	7231	22/08/2022
ADI	7347	31/01/2023
ADI	7370	03/04/2023
ADI	7607	05/03/2024
ADI	7624	09/04/2024
ADI	7636	26/04/2024
ADI	7658	27/05/2024
ADI	7660	29/05/2024

*Fonte: Produzida pelo autor com base nos dados do sítio eletrônico*  
<https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>

**APÊNDICE B – Lista de Leis que alteraram o EAOAB de 1994 a 1º de julho de 2024***Quadro 3 – Lista de Leis que alteraram o EAOAB de 1994 a 1º de julho de 2024*

<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>Data</b>
Lei	11.179	22/09/2005
Lei	11.767	07/08/2008
Lei	11.902	12/01/2009
Lei	13.245	12/01/2016
Lei	13.247	12/01/2016
Lei	13.363	25/11/2016
Lei	13.688	03/07/2018
Lei	13.725	04/10/2018
Lei	13.793	03/01/2019
Lei	13.869	05/09/2019
Lei	13.875	20/09/2019
Lei	14.039	17/08/2020
Lei	14.365	02/06/2022
Lei	14.508	27/12/2022
Lei	14.612	03/07/2023

*Fonte: Produzida pelo autor com base nos dados do sítio eletrônico*  
<https://www.camara.leg.br/legislacao>