

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LUCILLY MARIA CAETANO DE SOUZA

**A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO
BRASIL: prerrogativas conquistadas desde sua fundação até a Constituição
de 1988**

São Carlos – SP
2018

LUCILLY MARIA CAETANO DE SOUZA

**A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO
BRASIL: prerrogativas conquistadas desde sua fundação até a Constituição
de 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação: Prof. Dr. Eduardo G. Noronha

São Carlos – SP
2018

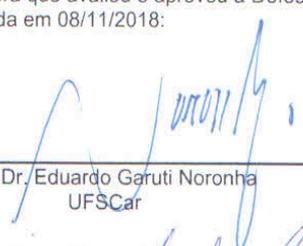


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

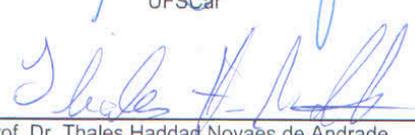
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Lucilly Maria Caetano de Souza, realizada em 08/11/2018:



Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
UFSCar



Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
UFSCar

Profa. Dra. Karen Artur
UFJF

Dedico este trabalho a todos aqueles que, direta ou indiretamente, estiverem ao meu lado nesta jornada. Especialmente ao meu pai, José Maria Caetano de Souza, por sua integridade e dedicação à vida pública e por entender a política como um elemento fundamental para a vida em comunidade.

AGRADECIMENTOS

Algumas pessoas acompanharam-me e estiveram ao meu lado nesta etapa desafiadora da minha vida, e foram de suma importância para que eu pudesse concluir esta jornada.

Agradeço primeiramente ao meu marido Afonso Paiva Neto, professor e pesquisador dedicado, fonte de inspiração e meu maior incentivador. Obrigada pelo companheirismo, suporte e parceria desde o início da nossa vida.

Agradeço ao meu orientador Eduardo Noronha, por acreditar na minha pesquisa e pelas discussões sempre muito produtivas para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço aos meus pais, José Maria e Maria Lúcia, e a minha irmã, Natály, por compreenderem minha ausência nestes últimos dois anos.

Aos amigos Denis Scaramussa Pereira e Mariele Troiano, que foram grandes parceiros e ajudaram a delinear meu projeto de pesquisa.

Agradeço à querida amiga Lisiane Granha Martins de Oliveira por seu apoio, carinho e parceria durante o mestrado e para além dele.

Agradeço ao Leonardo Aires de Castro que me presenteou com sua amizade e compartilhou comigo tanto conhecimento. Seus apontamentos e sugestões foram muito importantes e contribuíram fortemente para o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço minha querida prima Stella Fardin por ler e reler meu trabalho tantas vezes, corrigir minhas vírgulas e excesso de conectivos e me ajudar na construção de um texto mais coeso e coerente.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a história de institucionalização da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Embora tenha sido criada como uma organização profissional, a Ordem conseguiu, ao longo do tempo, acumular prerrogativas institucionais às funções corporativas de classe, com forte atuação no cenário político e social, bem como no âmbito constitucional. A ampla lacuna temporal adotada nesta pesquisa (1930 a 1988) visa justamente compreender a 'institucionalização' da organização, bem como a consolidação de um novo Estado democrático de Direito, com a promulgação da Constituição Federal em 1988. Adota-se a perspectiva teórica do institucionalismo histórico por ser a linhagem teórica que fornece os melhores instrumentos para a compreensão de organizações que adquirem características institucionais. A Ordem tornou-se uma instituição de natureza híbrida. Criada para representar uma categoria profissional, passou a atuar e influenciar em variados níveis de poder. Essas características contribuíram para que ela se destacasse nos diferentes períodos políticos da história brasileira. A OAB tornou-se um ator ainda mais influente quando da aquisição de prerrogativas constitucionais, incluindo sua participação e intervenção na organização do poder político. A metodologia qualitativa foi utilizada com base em extensa literatura e pesquisas documentais, incluindo a legislação e outros documentos legais emitidos durante o período de tempo estabelecido.

Palavras-chaves: OAB. Ordem. Instituição. Prerrogativas.

ABSTRACT

This research aims to analyse the history of institutionalization of the Brazilian Bar Association (OAB). Although it was created as a professional organization, the Order has managed, over time, to accumulate institutional prerogatives to the corporate functions of class, with strong action in the political and social scene, as well as in the constitutional scope. The wide temporal gap adopted in this research (1930 to 1988) is precisely to understand the 'institutionalization' of the organization, as well as the consolidation of a new democratic State of Law, with the promulgation of the Federal Constitution in 1988. It adopts the theoretical perspective of the historical institutionalism because it is the theoretical line that provides the best instruments for the understanding of organizations that acquire institutional characteristics. The Order has become an institution of a hybrid nature. Created to represent a professional category, it began to act and influence at varying levels of power. These characteristics contributed to her gaining prominence in the different political periods of Brazilian history. The OAB became an even more influential actor when acquiring constitutional prerogatives, including its participation and intervention in the organization of political power. The qualitative methodology was used based on extensive literature and documentary research, including legislation and other legal documents issued during the established period of time.

Key words: OAB. Order. Institution. Prerogatives.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ORDEM	15
2.1 A CONJUNTURA POLÍTICA DE CRIAÇÃO	21
2.2. A INSTITUIÇÃO NA DINÂMICA DO ESTADO NOVO	30
3 A REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL	44
3.1 O ESTATUTO DE 1963: NOVAS DIRETRIZES E PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS	53
4 O ESTADO AUTORITÁRIO E A INSTITUIÇÃO	67
4.1 A INTENSIFICAÇÃO DA REPRESSÃO E SEUS EFEITOS SOBRE A ORDEM	77
4.2 O RETORNO ÀS CONFERÊNCIAS NACIONAIS	88
4.2.1 A Declaração de Curitiba	93
5 O MOVIMENTO RUMO À DEMOCRATIZAÇÃO	95
5.1 O DESPERTAR INSTITUCIONAL E SUA MOBILIZAÇÃO	100
5.2 'DIRETAS JÁ' E O PROCESSO CONSTITUINTE	110
5.2.1 A Pretensão Institucional: uma Constituinte Exclusiva.....	114
5.3 UMA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL.....	120
5.3.1 O Posicionamento Constitucional da Ordem	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) é a instituição representativa da classe de advogados que desfruta de relevância social e é reconhecida como defensora da ordem jurídica, do Estado democrático de Direito, das instituições e dos direitos e garantias fundamentais. Criada com o intuito de sistematizar e disciplinar a profissão, esteve presente nos diversos níveis de poder estatal e participando dos principais acontecimentos da história política e social do país. Ao longo dos anos e à medida que se desenvolvia, além de crescimento e fortalecimento corporativo interno, novos valores de caráter mais amplo foram sendo agregados, o que possibilitou a expansão dos preceitos institucionais e o reconhecimento público como um ator social influente no cenário político, alcançando uma posição singular na nova ordem constitucional estabelecida com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Fundada em 1930 por meio de um ato do recém empossado governo de Getúlio Vargas e não pela evolução do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) ou pelo processo de transformação dos ideais profissionais, seu principal objetivo era a seleção, disciplina e organização formal da profissão de advogado. Sua primeira regulamentação, em 1933, foi expedida num contexto de um governo auto definido como revolucionário e promotor de significativas reformas institucionais, incluindo a institucionalização das aspirações profissionais. A OAB foi vinculada à estrutura do Estado na condição de serviço público paraestatal, fato que lhe garantiu certo grau de autonomia por considerá-la transcendente à ordem meramente civil. Nessas circunstâncias, esta regulação inicial foi importante por ter incorporado a evolução dos preceitos profissionais, definindo seus direitos, deveres e limitações, além da organização da estrutura institucional (BASTOS, 2007).

Com a decretação do Estado Novo e a queda da ordem constitucional, a repressão exercida pelo governo afetou diretamente a ordem jurídica e a base da organização judicial, dificultando, assim, o exercício da justiça e, conseqüentemente, o da advocacia. As agressões sofridas por advogados no exercício da profissão, especialmente aqueles que estavam à frente da defesa de acusados da prática de crimes políticos, fizeram com que a instituição se comportasse de forma mais crítica em relação ao avanço do totalitarismo. Demonstrando uma atuação mais hostil, que

destoava das determinações regulamentares, a OAB iniciou uma nova metodologia de inserção mais direta no debate público contra as arbitrariedades do regime e para o restabelecimento da ordem jurídica constitucional, período em que foi possível visualizar a evolução da entidade e a agregação de elementos institucionais às aspirações corporativas.

Após a queda do regime autoritário, uma nova ordem constitucional democrática foi estabelecida em 1946, dando início a um período de prosperidade para o país e de remodelação do ideário profissional e institucional, direcionando esforços para fins de fortalecimento e desenvolvimento interno, com vistas a ampliar sua autonomia e independência. Diante das novas circunstâncias políticas e sociais e da evolução da Ordem, que passou a exercer novas atividades e funções, em 1963 a lei nº 4.215 estabeleceu um novo estatuto, regulamentando e incorporando questões indispensáveis ao exercício da atividade profissional, definindo as normas que possibilitavam sua atuação mais direta no ordenamento jurídico e no processo de aplicação da justiça, firmando a Ordem como uma instituição com expressiva representatividade política e social (MOTTA; DANTAS, 2006).

O regime militar instaurado em 1964 com todo seu arcabouço jurídico repressivo, atingiu diretamente a organização político-social do país, com reflexos diretos na estrutura e no comportamento da OAB. Seu apoio inicial ao novo regime foi sendo paulatinamente modificado para uma postura de maior criticidade, posto que os mecanismos e ações arbitrárias estatais atacavam as prerrogativas profissionais, desestabilizavam as instituições políticas e sociais e os direitos individuais dos cidadãos. O esvaziamento do Poder Judiciário e a supressão da garantia do *habeas corpus* desestabilizaram a dinâmica do sistema de justiça e os procedimentos judiciais, afetando diretamente o exercício da advocacia.

Esse conjunto de fatores provocou uma mudança no comportamento da instituição que se uniu a outros seguimentos políticos e sociais na luta contra o Estado autoritário. A participação e atuação no processo de abertura e redemocratização do país situaram a OAB como um dos principais atores à frente deste movimento, e as inovações introduzidas pela nova ordem constitucional estabelecida em 1988 lhe concederam prerrogativas e posicionamento privilegiado no sistema político e respectivos espaços de decisão.

Nesta pesquisa, a OAB é entendida como uma instituição de natureza híbrida, criada para representar uma categoria profissional, mas que também atua nos

diversos níveis de poder, estando presente em eventos marcantes da história do país. Tais características contribuíram para que ela desenvolvesse um papel mais ativo na conjuntura política nacional. Às funções corporativas de classe se acumularam funções de caráter institucional que ampliaram seu campo de atuação e possibilitaram sua afirmação, expandindo seus objetivos e imprimindo elevado grau de complexidade no seu processo de institucionalização.

Para o OAB, o resultado desta trajetória de participação e engajamento teve um duplo efeito determinado pela Constituição de 1988. Primeiro, reconheceu a classe profissional dos advogados como essencial à administração da justiça, inserindo-a diretamente na organização e gestão do sistema de justiça nacional. O segundo efeito foi inseri-la no rol de legitimados a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), concedendo-lhe, assim, prerrogativas singulares de intervenção no processo político decisório (CARVALHO et. al., 2014; TAYLOR, 2008).

Considerando tal contexto, o objetivo desta pesquisa é analisar como se desenvolveu este processo histórico de institucionalização da OAB ao longo de sua trajetória, conseguindo compatibilizar acúmulo de prerrogativas institucionais às funções corporativas de classe com atuação no cenário político até seu posicionamento constitucional de destaque na nova ordem jurídica democrática. Para tanto, o lapso temporal de análise foi compreendido entre os anos de 1930 a 1988, por representarem, respectivamente, os marcos institucionais de criação da instituição e da inauguração de um novo Estado democrático de Direito com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No intuito de cumprir tal objetivo, a instituição será tratada tendo em vista sua dimensão e posicionamento público como grupo organizado e que se apresentava para o público externo como homogêneo e coeso. Fatores como divergências e conflitos internos e os respectivos impactos sobre a organização institucional, são variáveis que demandariam outro tipo de análise, a qual não é o objeto desta dissertação.

Desta forma, notadamente pretende-se (1) identificar quais os eventos políticos e sociais específicos acrescentaram atribuições institucionais à OAB. De tal modo, foi estabelecida uma sequência cronológica de acontecimentos que efetivamente agregaram atribuições institucionais às funções corporativas existentes, aqueles que foram mais influentes e impactantes para este processo.

Além disso, (2) verificar a forma como a OAB se utilizou dos mecanismos e instrumentos próprios e estatais com o intuito de promover seu desenvolvimento institucional e sua inserção e participação no âmbito político e social.

Os estudos sobre instituições sempre foram um campo fértil e de grande interesse para pesquisadores, tendo em vista o impacto que causam na vida política e social. North (1990) entende as instituições como as 'regras do jogo', isto é, normas formais ou informais criadas pelo homem cuja função principal é limitar comportamentos individuais, estruturando, igualmente, as relações políticas, sociais e econômicas. Para Immergut (1998), as instituições são artefatos da história que induzem o comportamento humano. Deste modo, por serem criações do homem, podem ser transformadas pela ação política ou oferecer um contexto para que ela ocorra, da mesma maneira que fatores contextuais podem afetar o funcionamento e a relevância das instituições.

De acordo com Hall e Taylor (2003) também foi possível compreender o papel que as instituições desempenham e a influência que exercem na definição dos resultados, viabilizando a identificação de questões relativas ao surgimento, desenvolvimento, influência e acúmulo institucional. Assim, adota-se a perspectiva teórica institucionalista, especialmente por sua escola de pensamento denominada Institucionalismo Histórico, sendo possível entender e delinear as consequências dessa trajetória institucional e de participação política da OAB, uma vez que importantes aspectos da existência institucional são compreendidos de forma mais efetiva enquanto processos temporais.

Segundo esta abordagem, as instituições desempenham um papel fundamental na sociedade, estruturando as interações e os resultados de embates existentes entre diferentes grupos. Deste modo, elas são percebidas como um componente permanente da história e da política, produzindo um legado e se desenvolvendo através de um conjunto de trajetórias resultantes deste legado (*path dependence*). Nesta concepção, eventos históricos específicos podem auxiliar no entendimento de períodos de continuidade e de ruptura institucional que produzem uma espécie de divisão, além de conduzir a novos trajetórias (HALL; TAYLOR, 2003; PIERSON, 2000).

Para a instrumentalização da pesquisa, foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica e documental que possibilitou a identificação e descrição dos eventos políticos e sociais do passado que auxiliaram na compreensão do objeto da

pesquisa. Realizou-se um levantamento bibliográfico denso em acervos físicos e digitais da literatura especializada, especialmente sobre a história política brasileira, processos legislativos e constituintes, sistema político, Poder Judiciário, constitucionalismo, sistema de justiça, história e desenvolvimento da Ordem, desenvolvimento das profissões e das instituições políticas, sendo utilizado, também, materiais de revistas, artigos científicos e notícias de jornais.

A análise documental compreendeu uma reavaliação do conteúdo escrito criando uma nova rede de interpretações, observando a abordagem histórica constituída na pesquisa e a necessidade de atender aos seus objetivos (NEVES, 1996). Assim, para compreender o objeto da dissertação foi imprescindível a análise dos seguintes documentos: 1) Atas das reuniões, ordinárias e extraordinárias, do Conselho Federal da OAB e de seus conselhos seccionais, em especial dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais; 2) Anais das Conferências Nacionais da OAB realizadas a partir do ano de 1958; 3) Anais da Assembleia Constituinte de 1946 e 1988; 4) Documentos oficiais e diplomas legais.

A análise desses documentos permitiu compreender os eventos e fenômenos que refletiram na trajetória institucional da OAB. Assim, foi possível verificar o contexto de criação, organização interna, manifestações das principais lideranças e presidentes, estabilidade e mudança institucional e os pronunciamentos públicos. Neste prisma, o exame das atas das reuniões do Conselho Federal e dos conselhos seccionais foi relevante, pois nelas estão transcritos os relatos e as decisões da instituição sobre as questões internas e o cenário político apresentado à época e que repercutiram na instituição.

A análise dos Anais das Conferências Nacionais promovidas pela OAB foi importante na medida em que elas se constituíram numa das principais formas de atuação pública desenvolvida pela instituição e que abriram caminhos para a ampliação dos debates e reflexões sobre questões nacionais (e internacionais) relativas à classe profissional, à ordem jurídica-constitucional e aos direitos individuais.

Procedeu-se, também, à análise dos Anais das Assembleias Constituintes de 1946 e, principalmente, a de 1988, tendo em vista que neles está transcrito todo o conteúdo das discussões ocorridas durante a formulação dessas Constituições. O exame destes documentos se atenta para a participação nos debates constituintes

dos advogados membros da Ordem e como eles se posicionaram quanto ao estabelecimento da nova ordem jurídica, institucional e democrática para o país.

Também foram analisados os principais diplomas legais, tais como as Constituições, leis, decretos, Atos Institucionais, pareceres e decisões judiciais expedidos durante o lapso temporal estabelecido (1930-1988). Este exame foi imprescindível para o desenvolvimento desta pesquisa uma vez que permitiu compreender os efeitos que a construção e organização jurídico-legal do Estado brasileiro, ao longo dos anos e dos diferentes cenários políticos, tiveram sobre as atividades profissionais e na estrutura institucional, e também a forma como moldaram, conduziram e ou introduziram novas atribuições e prerrogativas à OAB.

Esta dissertação foi dividida em 4 seções. A primeira seção analisou o processo de criação e regulamentação jurídica da instituição no contexto da Revolução de 1930 e como ela se desenvolveu e estruturou ao longo da década. Para tanto foi realizado um exame retrospectivo desde a participação dos bacharéis e advogados na construção do aparato burocrático estatal após a independência, até a necessidade de organização da profissão através do Instituto de Advogados Brasileiros (IAB). Foi analisado, ainda, o comportamento institucional da OAB desde o estabelecimento do Estado Novo (1937) até a abertura democrática em 1946 e as formas de atuação política desenvolvidas pela instituição neste período.

A segunda seção verificou o estabelecimento de novos parâmetros de atuação e desenvolvimento corporativo durante a década de 1950, apesar das tentativas governamentais de interferência, fase na qual a OAB enfrenta desafios de, concomitantemente, estruturar-se para dentro e afirmar-se para fora junto ao meio jurídico, político e social. Também foi analisado o processo de formulação do novo estatuto de 1963 que estabeleceu novas diretrizes e perspectivas institucionais, proporcionando maior autonomia e independência e estabelecendo normas que viabilizaram uma atuação mais eficaz no ordenamento jurídico e no processo de aplicação da justiça. Além disso, examinou-se o contexto de criação das Conferências Nacionais, eventos periódicos promovidos pela Ordem que se tornaram um importante canal de atuação política e social.

A terceira seção analisou o contexto de estabelecimento do regime militar autoritário em 1964, o posicionamento inicial da OAB de apoio ao movimento, a participação de seus integrantes na sua estruturação e o processo gradual de mudança do comportamento institucional, à medida que o sistema arbitrário

implantado interferia na ordem jurídica, afetando, com isso, as prerrogativas profissionais e os direitos fundamentais. Logo, 3 aspectos foram considerados: (1) o contexto histórico-político de ditadura militar e os instrumentos repressivos desenvolvidos pelo regime; (2) os efeitos desses instrumentos sobre a ordem jurídica e no exercício da atividade advocatícia; e a (3) identificação e caracterização dos fatores internos e externos ao contexto institucional que provocaram mudança e a conduziram a uma nova trajetória de participação no movimento rumo à redemocratização.

A quarta seção examinou as principais circunstâncias e instrumentos utilizados pelo regime militar que refletiram diretamente nas atividades profissionais e na instituição, motivando sua oposição e afirmação definitiva como um dos principais canais de resistência e ator político influente no processo de abertura e redemocratização do Brasil. Para tanto, 3 perspectivas foram relevantes à análise: (1) os mecanismos de mobilização que impulsionaram o movimento de abertura política, especialmente a intensificação de suas Conferências Nacionais; (2) a participação da instituição e de seus membros no processo constituinte de 1987-88, não apenas na condição de grupo de interesse, mas, sobretudo, como colaboradora especializada e detentora da expertise jurídica e de conhecimentos técnicos sobre as temáticas constituintes; e o (3) posicionamento privilegiado concedido tanto a classe quanto à instituição na nova ordem política-institucional estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

2 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ORDEM

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) é a entidade representativa da classe dos advogados brasileiros criada com o objetivo principal de organizar a profissão. Com o passar do tempo, além de crescimento e fortalecimento interno, a OAB se firmou como uma instituição de relevância nacional, como um ator coletivo no cenário político e social, com acesso direto aos diversos níveis de poder.

Esta seção analisa o processo de criação e estruturação jurídico-legal da Ordem ocorrido durante a década de 1930, concomitantemente à atuação institucional no cenário político até a queda do Estado Novo, em meados da década de 1940. Para tanto, foi realizado um levantamento retrospectivo que examinou a ingerência da classe de advogados na construção do aparato burocrático do Estado brasileiro desde o período colonial; a conseqüente necessidade de organização da profissão através do Instituto de Advogados Brasileiros (IAB), concebido com o principal objetivo de criar e sistematizar a futura Ordem de advogados; e a efetiva criação das bases estruturais da OAB, em 1930, e seu desenvolvimento institucional no período.

Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) uma nova ordem jurídica e política foi inaugurada no Brasil, estruturando os poderes estatais e suas instituições¹. Segundo Canotilho (1997), uma Constituição é a decisão da comunidade política concretizada em um documento escrito e, neste sentido, a CF/88 definiu a organização dos poderes estatais e estabeleceu as funções essenciais à justiça no país (Título IV CF/88). Neste rol contemplou a advocacia² e a reconheceu um papel institucional relevante neste novo arranjo constitucional. Advogados, bacharéis e juristas são figuras recorrentes da história brasileira, especialmente quando se analisa os processos de construção e desenvolvimento da

¹ No cerne da Constituição de um Estado democrático de direito, como é o caso brasileiro, estão presentes os elementos constitutivos de formação de um Estado que determinam, de forma ampla e dentre outros, seu sistema político; estruturação, organização e atuação de seus poderes constituídos; forma de aquisição, exercício e limitação do poder político e, especialmente, o compromisso com direitos e garantias fundamentais (SILVA, 2005).

² Reconhecendo a importância da justiça como direito fundamental do Estado Democrático de direito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo específico do título sobre a Organização de seus poderes ao estabelecer o Ministério Público (Art. 127), a Advocacia Pública (Art. 131), a Advocacia (Art. 133) e a Defensoria Pública (Art. 134) como funções essenciais à justiça.

estrutura burocrática estatal e da política. A presença desses profissionais em tais processos é objeto de estudo de diversas áreas e inúmeras obras foram produzidas no intuito de examinar sua participação na vida pública, particularmente suas relações com o Estado.

José Murilo de Carvalho, na obra *A construção da ordem: a elite política imperial* (2008a), denota o papel dos bacharéis, advogados e magistrados na política e na organização e administração do aparato burocrático estatal. Para o autor, essas elites são compreendidas como grupos especiais com características próprias que os diferenciam das massas e de outros grupos de elites, um elemento que por si só não é capaz de explicar a complexidade da formação de estados nacionais, mas que teve (e ainda tem) influência neste processo. Analisando a formação das elites políticas em diversos países entre eles Inglaterra, Estados Unidos, Portugal e Brasil, Carvalho observou serem os advogados produtos típicos da revolução burguesa e da política liberal e que lhes atribuir “a representação política era apenas ampliar uma atividade que já exerciam nas relações sociais e econômicas” (CARVALHO, 2008a, p. 30).

Em *Os donos do Poder* (2001), Raymundo Faoro traz à reflexão a participação dos *legistas* como manifestação da burocracia estatal. Segundo o autor, a formação sócio-política do Estado brasileiro, desde seu descobrimento, foi controlada por um estamento burocrático que conseguiu manter o poder sob a sociedade concentrado em uma elite. Para tanto, o Estado se preparou “com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas” (FAORO, 2001, p. 56).

Mauro Cappelletti e Bryant Garth desenvolveram o ‘Projeto Florença’, estudo de referência sobre a questão do acesso à justiça, temática que permeou o debate político e jurídico, principalmente na segunda metade do século XX. Na obra intitulada *Acesso à Justiça* (1988), resultado daquele projeto, os autores promoveram uma análise sobre os estudos teóricos e as respectivas reformas institucionais ocorridas em vários países ao longo dos anos no sentido de assegurar à população acesso ao respectivo sistema de justiça. O principal argumento utilizado pelos autores foi que a advocacia esteve diretamente envolvida nos movimentos de reforma, e que a evolução da dinâmica do acesso à justiça contou, impreterivelmente, com sua participação direta nas alternativas de solução do problema.

No Brasil, a advocacia tem destaque na sociedade desde o período colonial, época em que toda regulamentação da atividade profissional era determinada e proveniente de Portugal. Após a proclamação da Independência e especialmente na construção do texto constitucional de 1824, época em que as ideias iluministas da Declaração dos Direitos do Homem de 1789 e os ideais constitucionais se dispersavam em todo o mundo, novos espaços foram abertos e ampliados para a atuação e o fortalecimento político de juristas, em especial os profissionais da advocacia (GUIMARÃES; BESSONE, 2003a).

Com a independência surgiu a necessidade de se construir um Estado Nacional próprio, organizado e estruturado de maneira adequada às características e às novas demandas emergentes. De acordo com Adorno (1988), a constituição deste Estado exigiu, além de uma autonomia cultural, tendo em vista as características próprias da sociedade brasileira, também, e principalmente, uma burocratização articulada de todo aparato estatal. Deste modo, seria necessário contar com funcionários especializados e que tivessem instrução técnica adequada, e os bacharéis e advogados detinham o perfil adequado para cumprir esta tarefa, pois, além da ligação direta com o aparato judiciário em função da natureza de suas atividades, grande parte destes profissionais era proveniente da Universidade de Coimbra, cuja formação acadêmica propiciava o tipo ideal de especialista para este fim (CARVALHO, 2008a; GUIMARÃES; BESSONE, 2003a).

Em 1827 foram criados os primeiros cursos jurídicos no Brasil³, atendendo à crescente demanda por profissionais especializados neste processo de estruturação do novo Estado emergente (VENÂNCIO FILHO, 1977). Carvalho (2008a) afirma, ainda, que essas escolas de Direito foram formuladas à semelhança de Coimbra, mas com importantes adaptações, especialmente quanto ao conteúdo das disciplinas que eram voltadas às necessidades no novo país. A intenção dos legisladores brasileiros era de formar juristas, advogados, deputados, senadores e os funcionários dos mais altos escalões do novo Estado. Ainda nesta perspectiva, Luiz Werneck Vianna afirma que:

³ As primeiras escolas de Direito do Brasil foram criadas em São Paulo e em Olinda/Recife. Para uma melhor compreensão sobre a criação e estruturação dos cursos jurídicos, ver: BASTOS, Aurélio W. O Estado e a formação dos currículos jurídicos do Brasil; FALCÃO, Joaquim A. Os cursos jurídicos e a formação do Estado Nacional, In: **Os Cursos jurídicos e as elites políticas brasileiras**. BASTOS, Aurélio W. (Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

A criação dos cursos jurídicos, pela Carta de Lei de 11 de agosto de 1827, visou sobretudo à formação de uma nova elite estatal. A internalização do Direito, enquanto práxis, derivava menos da necessidade de quadros profissionais para a representação de conflitos interindividuais ou entre indivíduos e Estado do que do preenchimento dos quadros do Estado em gestão. O jurista, mais precisamente, o jurista-político, surgirá como estadista, homem do direito público. (VIANNA, 1985, p. 194).

À vista disso, as academias de Direito eram consideradas mais do que um local de ensino da ciência jurídica, elas “fomentaram um tipo de intelectual produtor de um saber sobre a nação, saber que se sobrepôs aos temas exclusivamente jurídicos e que avançou sobre outros objetos do saber” (ADORNO, 1988, p. 79), espaços sociais institucionalizados, mas abertos à participação no debate político. Logo, aos estudantes em formação, para além do ensino jurídico *stricto sensu* de compreensão do arcabouço legal, as academias eram o local propício ao debate de questões políticas mais amplas de caráter nacional e de desenvolvimento de novas ideias⁴.

O Estado brasileiro se desenvolvia com base numa estrutura técnico-jurídica dominada, sobretudo, por bacharéis, juristas e advogados que se tornaram figuras importantes no processo de mediação entre interesses públicos e privados, ocupando, assim, os principais cargos e funções executivas, legislativas e judiciárias⁵. Este grupo viabilizou uma consciência nacional e a profissionalização da política iniciada no interior das escolas de Direito e que proporcionava o ambiente ideal à emergência do bacharel⁶ como principal intelectual da sociedade brasileira no Império (ADORNO, 1988).

Neste contexto de construção de uma identidade nacional, de criação e implantação dos cursos jurídicos no país, da necessidade de sistematizar as questões importantes do ‘mundo do Direito’ e da administração da justiça, a

⁴ É importante ressaltar, todavia, que tal característica das primeiras academias de Direito no Brasil influenciou diretamente o ensino jurídico propriamente dito. Analisando sobre a profissionalização da política e a influência dos bacharéis na sociedade brasileira, especialmente em relação às questões econômicas, Adorno resalta que “as academias de Direito foram responsáveis por uma prática pedagógica de tal modo comprometida com os processos de exploração econômica e dominação política que o bacharel não foi preparado para o exercício da função crítica” (ADORNO, 1988, p. 159).

⁵ CARVALHO, 2008a; MATTOS, 2011; MICELI, 1979; VENÂNCIO FILHO, 1977.

⁶ Sobre o bacharelismo, Medina (2006) argumenta que este foi “o fenômeno social caracterizado pela predominância do bacharel na vida do país, ocupando ele posição preeminente na atividade política e absorvendo funções alheias à sua especialidade, à falta de profissionais qualificados para exercê-las. Na fase de apogeu do bacharel, que vai do Segundo Império à República Velha, esse fenômeno tornou-se responsável pela crença de que o homem do direito fosse uma espécie de factótum, apto a exercer quaisquer atividades para as quais os estudos sociais se mostrassem úteis” (MEDINA, 2006, p. 39). MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Ensino jurídico, literatura e ética**. Brasília: OAB Editora, 2006.

necessidade de se organizar a profissão se apresentou como um fator relevante. Maria da Gloria Bonelli (1999) argumenta que, concomitante à construção do Estado, os profissionais do direito conseguiram se diferenciar de outras elites exercendo funções na infraestrutura e com considerável poder de penetração nas bases estatais, apoiando-se no fato de dominarem o conhecimento do saber jurídico.

Assim, esta ideia se fortalecia notadamente entre os advogados, que entendiam ser imprescindível a criação de uma entidade capaz de reunir a classe que já se encontrava amplamente inserida nos quadros dirigentes do novo país que se formava. À vista disto, em 1843, após intensa articulação entre um grupo de advogados de elite e integrantes da administração estatal, foi fundado o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB)⁷, que teria como principal objetivo a criação e o funcionamento do que viria ser a futura Ordem de Advogados.

Mesmo sendo a criação de uma Ordem de advogados sua principal função, o IAB também se colocava à disposição do governo funcionando como uma espécie de assessoramento na criação da infraestrutura legal para os assuntos de relevância jurídica e para o cumprimento das normas. Como aponta Laura Fagundes:

[...] os membros do Instituto dos Advogados Brasileiros identificavam-se com a elite política, que assumiu o comando da nação, através da formação intelectual e dos projetos nacionais. Assim, dentro daquele cenário em que se buscava criar condições próprias para prosseguir na tarefa de consolidar a civilização européia no jovem país, o IAB incumbiu-se da missão específica de auxiliar o governo na organização legislativa e judiciária do país, colocando-se como órgão de estudos e debates da jurisprudência (FAGUNDES, 1995, p. 19).

A instituição do IAB e o estreitamento de suas relações e acesso mais direto com o poder estatal fortaleceu a classe de advogados que se via cada vez mais envolvida não apenas em questões jurídicas, como também nas questões de cunho político e social do país, ao mesmo tempo em que permitiu avanços no sentido de sua profissionalização. Visando cumprir seu principal objetivo durante todo período imperial, o Instituto enviou à Câmara e ao Senado diversas propostas para a criação de uma Ordem de advogados, mas nenhuma delas obteve êxito. Aquele período

⁷ No Brasil, a articulação sobre a criação de uma associação de advogados se intensificou após a publicação dos estatutos da Associação dos Advogados de Lisboa. Imediatamente um grupo de advogados se reuniu para formar uma comissão que analisaria estes estatutos e formularia, com as devidas adaptações, o estatuto para uma associação brasileira. Ainda, segundo Fagundes (1995, p. 04), “os estatutos formulados por esta comissão [...] eram profundamente inspirados nos da associação portuguesa, inclusive na que diz respeito à finalidade primordial da instituição: a constituição da Ordem dos Advogados”.

chegava ao fim sem uma identificação essencialmente corporativa entre os advogados brasileiros, fato que seria viabilizado através da criação de uma instituição própria capaz de regular e organizar a profissão e representar os interesses da classe⁸.

Com o início do período Republicano, novas tentativas foram empreendidas. Ainda durante a Primeira República (1889-1930), foi intensa a movimentação dos membros do IAB para criação da Ordem, propondo diversos projetos que eram constantemente sobrestados pelo Legislativo ou pelo Governo Central. As reformas ocorridas nos regulamentos do Instituto ao longo do período, como a defesa dos interesses dos advogados e a criação do Conselho da Ordem⁹, foram importantes, todavia insuficientes:

A criação interna deste Conselho ampliou, é verdade, a competência remanescente do Instituto imperial na forma de 1888, mas não alcança, nem limitadamente, os objetivos esperados e definidos nos debates parlamentares e nos documentos do IAB. O fato de se lhe atribuir a defesa dos advogados não lhe resguardava a autoridade corporativa, nem legitimidade de ação, assim como as medidas disciplinares originárias de 1910 não lhe davam os suficientes poderes para disciplinar a profissão de advogado (BAETA, 2003a, p. 176).

Mais do que questões políticas ou ideológicas, a resistência à criação de uma Ordem neste período teve fundamentação de natureza institucional. Tendo em vista o caráter centralizador do Estado, parecia improvável que este cedesse parte de sua competência a uma entidade de classe para que ela própria regulasse o exercício da profissão, o que proporcionaria elevado grau de autonomia. Bonelli (2002) argumenta que mesmo trazendo ganhos materiais para a classe o principal fundamento para a criação de uma instituição representativa era o caráter moral, e que uma das principais dificuldades encontradas para a aprovação da proposta “era o fato de a Ordem vir a atuar num campo onde o Legislativo e o Judiciário já ocupavam espaços, com forte resistência a ceder sua jurisdição” (BONELLI, 2002, p. 55).

⁸ Durante o Império, os estatutos e regulamentos do IAB foram omissos quanto às questões corporativas e não mencionavam a regulamentação do exercício da advocacia. Apesar de ter conseguido se constituir em um *locus* especializado da cultura jurídica com acesso direto à estrutura de poder estatal e destaque para a classe, o mesmo não conseguiu desenvolver um sentimento corporativo entre os advogados brasileiros.

⁹ Dentre as alterações promovidas pela reforma estatutária de 1888, estava a modificação da nomenclatura do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) que passou a se chamar Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros (IOAB).

Nesta perspectiva, tais fatores foram relevantes na medida em que abrigavam significativos interesses políticos e econômicos relacionados, impactando diretamente na estrutura do Estado patrimonial característico do período, como explica Bastos:

[...] muitas das lideranças intelectuais, dentre elas, a elite dos advogados do IOAB, [...] confrontaram-se historicamente com a contumaz resistência dos oligarcas e de sua representação política no combate à criação da OAB, que, efetivamente, representava um projeto de desconstrução do patrimonialismo oligárquico [...] Uma das características essenciais do Estado patrimonialista, é a superposição das funções públicas do Estado com interesses privados, que, se não provoca a estatização de decisões privadas, com certeza influi decisivamente na privatização de interesses e decisões públicas [...] O ideário profissional dos advogados, era a antítese do estado patrimonialista, a abertura imprescindível para a construção de um estado de novo tipo no Brasil, que dissociasse a ação jurídica pública da ação jurídica privada. (BASTOS, 2007, p. 100-102).

Chegava ao fim a Primeira República sem a criação da entidade que seria responsável pela regulamentação e organização da classe como era pretendido desde 1843. O IAB, e posteriormente o IOAB, apesar do esforço de seus membros, da ampla colaboração aos estudos jurídicos e à advocacia e das ligações políticas e institucionais diretas com o Governo Central, não conseguiu fortalecimento e autonomia institucional necessários para cumprir esta tarefa, principalmente por carecerem de uma estrutura regulamentar e disciplinar da categoria. Como consequência, a criação da Ordem se daria por ato de governo num contexto revolucionário em 1930, e não pela evolução do IOAB e da transformação dos ideais profissionais¹⁰.

2.1 A CONJUNTURA POLÍTICA DE CRIAÇÃO

O final dos anos de 1920 e início dos anos de 1930 foi um período bastante conturbado não somente do ponto de vista político, mas especialmente do ponto de vista econômico. As principais lideranças das oligarquias de São Paulo e de Minas Gerais romperam suas alianças fazendo com que a famigerada *Política do café com leite* entrasse em colapso. Tal fato desencadeou uma série de acontecimentos culminando com a instalação de um Governo Provisório em 1930, ao mesmo tempo em que a classe média já ocupava amplamente os espaços urbanos e sociais e o

¹⁰ BASTOS, 2007; BONELLI, 2002; CARVALHO, 2008; MATTOS, 2011; WERNECK VIANNA, 1985.

crescimento da modernização e a expansão da atividade industrial faziam surgir novas demandas pelo reconhecimento dos direitos da classe trabalhadora (FAUSTO, 2010).

O movimento revolucionário de 1930 tinha como objetivo basilar promover uma profunda reforma na estrutura institucional do poder estatal, retirando-o das mãos da grande oligarquia e readequando-o em novas bases econômicas e sociais. Através do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, Getúlio Vargas instituiu o Governo Provisório (1930-1934), determinando o exercício discricionário de todas as funções e atribuições administrativas e legislativas em sua *plenitude*, até a eleição de uma Assembleia Constituinte que promoveria a reorganização constitucional do país de acordo com as novas bases políticas estabelecidas. Ainda neste decreto, dissolveu o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas estaduais, suspendeu as garantias constitucionais, nomeou interventores nos estados, excluiu da apreciação judicial os atos praticados pelo Governo Provisório, dentre outras medidas destinadas a garantir as prerrogativas do novo regime.

Apesar de terem ocorrido avanços neste período de mudanças aceleradas, especialmente quanto aos direitos sociais (CARVALHO, 2008b), a análise daqueles dispositivos evidencia a iniciativa de organização de um Estado alicerçado sobre uma estrutura com características bastante autoritárias que concentrou amplos poderes nas mãos do chefe do Executivo, depreciando a Constituição vigente e as instituições democráticas. Foi neste cenário complexo que surge a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)¹¹, criada por meio do decreto nº 19.408, de 18 de novembro de 1930.

Por meio deste decreto, dando continuidade à política de rearranjo institucional, o Governo Provisório promoveu a reorganização da Corte de Apelação, estabelecendo as novas diretrizes para o funcionamento da justiça e do aparato jurídico do país no período. A minuta foi elaborada pelo Procurador do Distrito Federal, o advogado André de Faria Pereira, atendendo à solicitação feita pelo Ministro da Justiça, Oswaldo Aranha.

¹¹ Ressalta-se que este decreto denominou a entidade de Ordem dos Advogados Brasileiros. Contudo, o decreto nº 20.784, de 14/12/1931, que estabeleceu o primeiro regulamento da Ordem, passou a denomina-la de Ordem dos Advogados do Brasil, atendendo uma solicitação proveniente do Clube dos Advogados do Rio de Janeiro. Este trabalho utiliza a nomenclatura Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Integrante do IOAB e com acesso direto à cúpula do Governo Federal, André de Faria percebeu o momento como oportuno para atender a reivindicação de longa data da classe e incluiu a criação da Ordem naquela estrutura¹². O Ministro da Justiça se mostrou reticente quanto à inserção da OAB no projeto, mas fora convencido posteriormente, como relatou o próprio André de Faria em carta enviada ao presidente do Conselho Federal da OAB, Haroldo Valladão, em 21 de novembro de 1950, por ocasião da comemoração do 20^o aniversário da instituição. A transcrição é extensa, porém alguns recortes são importantes por auxiliarem no entendimento do período histórico e dos anseios da classe:

[...] Sugerir a Oswaldo Aranha, logo que ele assumiu o cargo de Ministro da Justiça, do Governo Provisório, a necessidade de se modificar a organização da então Corte de Apelação, visando normalizar os seus serviços e aumentar a produtividade de seus julgamentos. Concordando com a idéia, pedi-me o Ministro que organizasse um projeto de decreto e eu, conhecendo bem, como antigo sócio do Instituto dos Advogados, a velha aspiração dos advogados e as baldadas tentativas para sua realização, bem como, impressionado com o desprestígio a que descera a classe, preparei o projeto e incluí nele o dispositivo do art. 17, criando a Ordem dos Advogados, [...] Levei o projeto a Oswaldo Aranha, que lhe fez uma única restrição, exatamente no artigo 17, que criava a Ordem dos Advogados, dizendo não dever a Revolução conceder privilégios, ao que ponderei que a instituição da Ordem traria, ao contrário, restrição aos direitos dos advogados e que, se privilégio houvesse, seria o da dignidade e da cultura. Discutíamos, o Ministro e eu, esse ponto do projeto, quando chegou Solano Carneiro da Cunha, como eu, depositário da amizade e confiança de Oswaldo Aranha, que, felicitando-me pela oportunidade da idéia, reforçou meus argumentos, aceitando o Ministro, integralmente, o projeto, levando-o, na mesma tarde, ao Chefe do Governo Provisório, que o assinou, imediatamente, sem modificação de uma vírgula. (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 23-24).

O artigo 17 do decreto n^o 19.408/1930 criou a OAB e determinou que ela fosse regida por estatuto próprio votado pelo IOAB e aprovado pelo governo¹³. Imediatamente, começaram as articulações entre os membros do instituto, e seu presidente, Levi Carneiro (1928-1931), designou uma comissão especial para apresentar um projeto de regulamento. Após intensivos trabalhos, tal projeto foi

¹² Não obstante o papel exercido por André de Faria neste episódio, é inegável a intensa articulação entre representantes da classe e membros do IOAB junto ao governo para a criação da Ordem. Sob a presidência de Levi Carneiro, em 13/11/1930, os membros se reuniram para discutir um projeto de criação apresentado por Miranda Jordão; contudo, este só chegara às mãos do Ministro da Justiça, Oswaldo Aranha, depois da edição do decreto de criação (VENÂNCIO FILHO, 1982).

¹³ Art. 17 do decreto n^o 19.408, de 18/11/1930: 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.

enviado ao Ministro da Justiça que o encaminhou ao Consultor Geral da República para emissão de parecer, cargo este ocupado pelo mesmo Levi Carneiro¹⁴.

No parecer final, favorável à regulamentação, Carneiro se apoiou no projeto encaminhado pelo IOAB e destacou diversos aspectos característicos e indispensáveis referentes à organização, autonomia, natureza jurídica, finalidade, disciplina profissional, dentre outros aspectos. O parecer é longo, mas a reprodução de alguns trechos demonstra sua relevância e inspiração nesta fase de edificação das bases institucionais da OAB:

[...] A Revolução deu-lhe, assim, um alto significado [...] Enquadrou-a entre as reformas que devem remodelar a nacionalidade. [...] E não terá errado. Porque a Ordem dos Advogados é uma das criações necessárias para a moralização da vida pública nacional [...] será um dos vínculos poderosos em que se há de firmar o sentimento da unidade nacional, em vez da centralização opressiva, sob a autoridade absorvente do Chefe da Nação [...]. Porque ela há de tornar, para uma grande elite de homens de cultura, capazes de benéfica influência na vida pública, uma escola de ação social e política, desinteressada e fecunda, e de prática da solidariedade associativa. Porque, enfim, ela poderá ser um fator de elevação da nossa cultura jurídica. [...] A Ordem não é órgão de interesses privados, de privilégios odiosos. Não é uma corporação fechada. É um órgão como tantos outros que formam o complexo do Estado moderno, um desses múltiplos entes para estatali. Uma criação da idade em que domina o sindicalismo profissional – que as atividades privadas se coordenam sob a orientação dos interesses coletivos, com preocupações de ordem moral, que o Estado, por si mesmo, não sabe impor, mas cuja realização se empenha em conseguir de tal sorte. [...] De tudo isso há de resultar evidente que a Ordem, formação de índole privada, transcende, pelos altos objetivos da sua criação do circuito estrito das relações de ordem meramente civil. (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 34 a 36).

O parecer de Levi Carneiro foi vital neste processo de formulação das prerrogativas profissionais. Sua posição política estratégica na estrutura do novo governo como Consultor Geral e, concomitantemente, ocupando o cargo de presidente do IOAB e representando os interesses da classe, fortaleceram e deram impulso à constituição e regulamentação da Ordem neste período¹⁵. Em seu parecer, ao destacar a advocacia como um *munus publico*, enfatizou sobre a importância de se organizar a classe e os benefícios que isso traria no sentido de

¹⁴ Levi Carneiro assumiu o cargo de Consultor Geral da República logo no início do Governo Provisório (11/11/1930), cumulando com o cargo de presidente do IOAB. Em sessão plenária de 27/11/1930, solicitou renúncia da presidência do Instituto alegando incompatibilidade entre os cargos; contudo, a renúncia não foi aceita pelos membros.

¹⁵ Levi Carneiro foi uma figura importante durante todo processo de implantação e desenvolvimento institucional da OAB. Como primeiro presidente (1933 a 1938), desempenhou papel fundamental na elaboração e aprovação do Código de Ética de 1934, na organização do serviço de assistência judiciária e participou como representante classista da Assembleia Constituinte de 1934.

moralizar a vida pública do Estado, principalmente tendo em vista a nova configuração político-institucional proposta pelo movimento de 1930. Referenciando leis francesas, americanas e italianas e seus respectivos modelos das organizações de advogados existentes, argumentou sobre a importância deste tema no contexto internacional e as peculiaridades do caso brasileiro, apontando a autonomia plena, recrutamento rigoroso, adesão obrigatória e disciplina severa como principais características da Ordem, bem como sua organização num formato federativo e de regulamentação nacional, fatores suficientemente capazes de manter a unidade e coesão da classe e seu autocontrole em todo país.

O regulamento da Ordem foi aprovado pelo decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931 e, após algumas alterações, consolidado através do decreto nº 22.478, de 20 de fevereiro de 1933, estabelecendo sua organização e moldando sua infraestrutura institucional, dissociando o IOAB e a OAB e lhe conferindo a competências de órgão representativo da classe de advogados. A análise de seu conteúdo releva questões importantes desta fase de construção e modulação de preceitos institucionais, e alguns pontos, se não tiveram a devida repercussão nesta fase inicial, se mostraram fundamentais na medida em que a OAB se desenvolvia.

O regulamento tinha alcance nacional e a Ordem foi definida como entidade responsável pela disciplina, seleção e defesa da classe, com autonomia e jurisdição em todo território nacional que seria exercida através de um Conselho Federal, instância máxima responsável pelas deliberações sobre todas as questões pertinentes à classe e à instituição, e por isso, não se pronunciariam sobre questões que não fossem imediatamente atinentes aos seus próprios objetivos. Ela não estaria subordinada à magistratura ou a qualquer outra instituição do sistema Judiciário, e os casos de ofensa seriam averiguados pela própria Ordem e encaminhados às autoridades para as devidas providências. Regulamentando sistematicamente o exercício das atividades, o regulamento estabeleceu regras de admissão, competência, impedimentos, penalidades, bem como os padrões éticos para o exercício da advocacia, definindo-se, com isso, o núcleo organizacional da instituição.

Além disso, esta regulamentação dispôs sobre a organização da assistência judiciária em todo o território nacional, que a partir de então seria de responsabilidade da OAB, transferindo para ela uma atribuição que era um dos principais objetivos do IOAB estabelecido em seus estatutos. Também lhe foram

transferidas todas as atribuições do Ministro da Justiça conferidas pela legislação anterior, ampliando seu rol de atribuições institucionais e possibilitando uma participação mais ampla e direta nas relações políticas do Estado.

Outra atribuição conferida à instituição, e que era uma aspiração de longa data da classe, foi a elaboração e aprovação do Código de Ética Profissional, que estabeleceria os princípios e regras éticas que todos os membros estariam vinculados, sendo este um dos principais mecanismos mais tarde utilizados pela OAB para justificar sua participação mais ativa na vida pública do país e reivindicar seu papel de defensora da ordem jurídica.

Em conformidade com as mudanças políticas e institucionais objetivadas pelo movimento revolucionário de 1930, caracterizadas pela centralização e interferência do Governo Provisório, esta regulamentação determinou que a Ordem se constituiria em um serviço público federal, vinculando-a à estrutura estatal como um órgão paraestatal e com certo grau de autonomia em relação ao Estado. Para tanto, estava isenta do pagamento de qualquer contribuição ou imposto relacionado aos seus serviços, bens e cargos, bem como contaria com patrimônio próprio formado de donativos, legados, subvenções, bens adquiridos e da contribuição de seus membros. A regulamentação incorporou a evolução e os acontecimentos relativos à profissão, definindo seus direitos, deveres e limitações, consolidando os preceitos profissionais, bem como demonstrou a ingerência dos advogados nos espaços públicos de discussão e seu acesso direto às instâncias de poder político e social.

O regulamento de 1933 foi instrumento importante no processo de construção institucional da OAB ao oficializar e introduzir no aparato jurídico-legal do Estado as aspirações profissionais e estabelecer atribuições, objetivos e prerrogativas. Ele organizou a instituição não apenas em aspectos internos burocráticos e estruturais, mas especialmente em seu aspecto público de alcance mais amplo. Assim, ao mesmo tempo em que estipulou um conjunto de regras e critérios bem definidos para o exercício da atividade profissional como organização interna, objetivos, acesso aos quadros, impedimentos e proibições, também orientou as relações externas de natureza pública dos profissionais da advocacia em todo território nacional, assegurando a eficiência do organismo e delineando o modo como a profissão se relaciona com o meio político e social.

A Ordem foi criada e regulamentada através de um ato de Estado, que a legitimou e a incorporou em sua estrutura. O exercício de suas funções ganhou um

significado distinto, mais amplo e de maior proeminência, participando, com isso, diretamente do processo de construção de novas bases políticas e sociais. Segundo Werneck Vianna, a Ordem faz parte do Estado ampliado nos moldes gramscianos, entendida como uma instituição mediadora entre sociedade política e civil:

A vocação da OAB é pública, evitando, os advogados, o caminho da associação profissional, cuja lógica inevitável seria a da agregação de interesses, instalada na sociedade civil e resultado dela. [...] A Ordem não seria, pois, o lugar de coalizão de interesses, um ente privado, mas um ser moral, uma filosofia política em ato, informadora e disciplinadora de uma sociedade civil atomizada, introduzindo-lhe o sentido de transcendência e de uma razão superior. (VIANNA, 1985, p. 204-206).

As características de criação e implantação institucional da OAB foram bastante peculiares. Ela foi criada através de um ato político de governo num contexto revolucionário que pretendia reconstruir o Estado em novas diretrizes, mas que o fez através de medidas autoritárias e centralizadoras. Como instituição representativa de classe, gozava de certo grau de autonomia que não era comum a outras instituições corporativas criadas no mesmo período, ao mesmo tempo em que estava vinculada à estrutura do Estado por transcender a ordem *meramente civil*. Nesta conjuntura complexa, a criação da OAB foi recebida com surpresa pela comunidade política da época, haja vista que o mesmo governo que estabeleceu um sistema centralizador concentrando poderes nas mãos do presidente, “concedia à classe dos advogados prerrogativas de auto-regulamentar, eximindo-os da *centralização dominante*” (GUIMARÃES; BESSONE, 2003b, p. 22).

Nestas circunstâncias paradoxais, Bastos (2007) analisa ser compreensível que a OAB também tenha sofrido com os embaraços ideológicos e autoritários do Governo Provisório e seus consequentes desdobramentos. Todavia, este sistema centralizado não foi capaz de sobrestar o desenvolvimento de novas ideologias internas, tampouco enfraqueceu o ideário da classe de compromisso com o Estado de Direito, com a defesa da ordem jurídica e dos direitos individuais, fatores essenciais da profissão e que evoluíram no sentido de promover uma nova composição institucional diante das novas circunstâncias políticas e sociais e dos excessos praticados pelo governo, especialmente a partir da instituição do Estado Novo, em 1937.

Nos primeiros anos após sua criação, a OAB dedicou-se a uma agenda de estruturação interna e fortalecimento corporativo. Neste período, concentrou seus

esforços em tarefas relativas ao aparelhamento e à consolidação da instituição, tais como organização das seccionais estaduais e da assistência judiciária, implantação do Conselho Federal, divulgação e interpretação de seu regulamento, elaboração do Código de Ética Profissional, dentre outras demandas estabelecidas no regulamento. Em 9 de março de 1933 foi realizada a solenidade de instalação do Conselho Federal, órgão superior composto por 21 membros eleitos em assembleia geral de advogados e responsável pelas questões relativas ao funcionamento da Ordem em todo território nacional. Na mesma oportunidade, ocorrera a eleição de Levi Carneiro para presidência, figura importante neste período de afirmação institucional.

As atividades do Conselho foram intensas desde sua inauguração. Além de debates sobre matérias de interesse exclusivo da classe e da instituição, ele também foi *locus* de importantes discussões sobre a ordem jurídica, organização e funcionamento da justiça, matérias que se constituíam no ideário da classe e influíam diretamente na atividade profissional. Outros temas como o projeto de lei instituindo e disciplinando o Mandado de Segurança e a participação da OAB na Assembleia Constituinte de 1934, também foram amplamente discutidos nas reuniões do Conselho, que registrava em atas oficiais todas as discussões e deliberações e se manifestava formalmente perante o público externo através de moções e notas oficiais.

Quanto à participação da instituição no processo constituinte, o Código Eleitoral de 1932 estabeleceu a representação proporcional para todos os órgãos coletivos e inovou ao criar a representação política das classes. A Ordem foi incluída na bancada das profissões liberais conforme estabelecia o decreto nº 22.653, de 20 de abril de 1933, e Levi Carneiro foi eleito pelo Conselho Federal como seu representante, sendo, inclusive, relator do capítulo atinente à organização do Poder Judiciário¹⁶.

Assunto que mereceu especial atenção do Conselho Federal foi o relativo à elaboração e implantação do Código de Ética Profissional, mecanismo secular para o exercício das prerrogativas profissionais e para a atuação incremental da instituição na vida pública. Tal Código era uma antiga aspiração da classe e fazia parte da pauta de discussão do IOAB deste a década de 1920. Em 1932, o

¹⁶ Sobre os trabalhos realizados durante a Assembleia, ver sítio da Câmara dos Deputados: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8228#>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

Conselho Diretor deste instituto aprovou um projeto de código e o encaminhou ao Conselho Federal da Ordem que deu início às discussões, conforme estabelecido em suas determinações regulamentares (Art. 84, III). Mais uma vez a participação de Levi Carneiro, então presidente da OAB, foi expressiva neste processo, tendo apresentado diversas emendas e ampliado a discussão. Em 25 de julho de 1934 o Código de Ética Profissional foi aprovado por ato do Conselho Federal, entrando em vigor em 15 de novembro de 1934 (GUIMARÃES; BESSONE, 2003b)¹⁷.

Através deste Código, regras específicas sobre a ética profissional foram acrescentadas e incorporadas às normas gerais já estabelecidas no regulamento de 1933, estipulando um conjunto de valores e princípios comportamentais para o relacionamento da classe entre os pares e o público em geral. Questões relativas aos deveres fundamentais, proibições, exercício da advocacia, relações com o cliente, comportamento do advogado em juízo, o exercício de cargos públicos e as relações com a administração, foram contempladas e especificadas no Código, ferramenta que consolidou os preceitos profissionais orientando as ações e a postura dos advogados brasileiros perante seus clientes, a sociedade e os poderes públicos. Merece destaque a Seção 1^a que tratou sobre os deveres fundamentais da classe compreendendo a defesa dos direitos e interesses a ela confiados, o zelo do prestígio profissional, a dignidade da magistratura, o aperfeiçoamento das instituições de Direito e daquilo que fosse de interesse da ordem pública.

É importante ressaltar que todas essas determinações repercutiram nas ações realizadas pela OAB e nos posicionamentos e atitudes tomadas durante o Governo Provisório, especialmente a partir da implantação do Estado Novo. Tais deveres, relacionados ao exercício da atividade e, simultaneamente, aos mecanismos da justiça e do Poder Judiciário, impulsionaram o desenvolvimento para uma percepção institucional de que suas atribuições iam além de preservar o interesse da classe. Colocando estes preceitos em um instrumento formal que estabeleceu os princípios e valores que deveriam ser observados por todos os advogados, ela incorporou novas diretrizes e ampliou os ideários institucionais, justificando, assim, suas atividades e ações na esfera pública.

A intensificação das ações controladoras do Estado, que se utilizava cada vez mais de instrumentos autoritários para se manter no poder, somado aos eventos

¹⁷ Íntegra do Código de Ética em: GUIMARÃES; BESSONE, 2003b, p. 285-295 (ANEXO IX).

políticos ocorridos nos anos finais da década de 1930, especialmente após a instauração do Estado Novo, eram pauta recorrente nas reuniões do Conselho Federal, principalmente quanto aos diversos atos de repressão praticados contra advogados no exercício de seu patrocínio aos indivíduos acusados da prática de crimes políticos¹⁸. Tais circunstâncias foram determinantes para que a OAB desenvolvesse um comportamento mais crítico em relação às medidas coercitivas do Estado e adotasse uma conduta de maior defesa da classe e dos direitos dos cidadãos.

2.2 A INSTITUIÇÃO NA DINÂMICA DO ESTADO NOVO

O surgimento da Ordem ocorreu num período de efervescência da vida política nacional. Logo nos primeiros anos de sua existência ela se deparou com a edição do Código Eleitoral (1932), da Lei de Segurança Nacional (1935) e com a elaboração de duas novas Constituições (1934 e 1937), eventos que repercutiram nas reuniões do Conselho Federal e, conseqüentemente, na dinâmica de atuação da instituição.

Todavia, apesar das manifestações de alguns membros mais articulados com as questões políticas da época, especialmente aqueles contrários às arbitrariedades do Governo Vargas e que já renunciavam a relevância da entidade na esfera pública do país, a instituição se manteve cautelosa quanto às suas relações com o governo e não se pronunciava sobre assuntos fora dos objetivos da entidade por expressa vedação regulamentar (Art. 8^o), mantendo-se focada em sua estruturação e regulação interna, solidificando seus preceitos de caráter corporativo. Contudo, a OAB não conseguiu manter-se à parte dos acontecimentos políticos da época, sobretudo em razão da natureza da atividade profissional.

O arranjo constitucional estabelecido em 1934 era constantemente violado pelo próprio Governo Federal, que se aproveitava das fragilidades e lacunas existentes para produzir uma legislação que atendesse as suas necessidades no

¹⁸ É importante ressaltar que desde o início de suas atividades, em 1933, era frequente o recebimento de denúncias pelo Conselho Federal com relatos sobre arbítrios cometidos por representantes do Governo Provisório contra advogados no exercício da profissão, especialmente contra aqueles que advogavam na defesa de presos acusados de crimes políticos (VENÂNCIO FILHO, 1982). Tais ações foram intensificadas, sobretudo, após a decretação do Estado Novo e se constituíram em um dos principais motivos justificadores de uma posição mais crítica e combatente em relação ao Governo Vargas e uma participação mais ativa da OAB no cenário político e social.

combate aos seus opositores e para sua manutenção no poder. Um desses mecanismos foi a promulgação da lei nº 38, de 04 de abril de 1935, a Lei de Segurança Nacional (LSN), que definiu os crimes contra a ordem política e social, ampliando a repressão contra insurgentes e fortalecendo os poderes do Presidente da República. Esta legislação surge no contexto de avanço da luta política contra o Governo Vargas, encabeçada, principalmente, por dois movimentos políticos articulados e ideologicamente organizados, a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e a Ação Integralista Brasileira (AIB).

Segundo Gomes (2007), além da produção de uma legislação excepcional que solapava a Constituição, outra forma utilizada pelo governo para combater as manifestações dessas forças políticas foi a repressão policial, inicialmente dirigida à classe operária e gradualmente ampliada para outros setores da sociedade tais como jornalistas, intelectuais e parlamentares. Intensificando a ação repressora contra os movimentos de revolta que eclodiram em diversas partes do país (notadamente a emblemática Revolta Comunista de novembro de 1935¹⁹), o presidente Getúlio Vargas conseguiu aprovar medidas para cercear a ação desses grupos, dentre elas a decretação do Estado de Sítio em todo território nacional.

Nesta dinâmica, em dezembro de 1935, a LSN teve diversos dispositivos modificados pela lei nº 136, que expandiu suas atribuições e ampliou seu alcance; já a Emenda Constitucional nº 1, de 18 de dezembro de 1935²⁰, autorizou o Presidente da República a declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais equiparada ao estado de guerra em qualquer parte do território nacional.

As ações repressivas exercidas pelo Governo no combate aos movimentos eram ampliadas e o ano de 1936 se iniciou com a implantação de outras medidas coercitivas, como a declaração do Estado de Guerra através do decreto nº 702, sob a justificativa de estar ocorrendo “grave recrudescimento das atividades

¹⁹ A Revolta Comunista foi um movimento armado deflagrado nos dias 23, 24 e 27 de novembro de 1935, respectivamente nas cidades de Natal, Recife e Rio de Janeiro, promovido em nome de uma revolução popular e da ANL contra Getúlio Vargas, dando início a uma intensa e violenta repressão do governo contra seus opositores. Sobre esses acontecimentos, ver: CARONE, Edgard. **A República Nova (1930-1937)**. São Paulo: Difel, 1982; e DULLES, J. Foster. **Anarquistas e comunistas no Brasil**. São Paulo: DIFEL: 1971.

²⁰ Emenda à Constituição Federal realizada através do Decreto Legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19DEZ1935.pdf#page=20>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

subversivas”, possibilitando ao governo poderes quase ilimitados de repressão. Por meio dessas medidas, o governo estava por ele mesmo autorizado à prática de inúmeras formas de inibição de qualquer manifestação entendida como contrária à ordem política e social, podendo utilizá-las em desfavor de qualquer um que se opusesse às suas determinações.

Diante desta conjuntura política e jurídica estabelecida, o presidente Vargas solicitou ao Congresso Nacional a criação de um tribunal específico para processar todos os envolvidos nos movimentos de revolta. Através da lei nº 244, de 11 de setembro de 1936, foi criado o Tribunal de Segurança Nacional (TSN), órgão vinculado à Justiça Militar competente para processar e julgar, sempre que fosse declarado o estado de guerra no país, os crimes praticados por civis e militares contra a segurança externa nacional e as instituições militares com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, todos com fundamento na Lei de Segurança Nacional.

Desta forma, o TSN surgiu como um órgão de exceção contrariando a Constituição vigente que não permitia a existência de foro privilegiado nem tribunais de exceção, e em complemento aos dispositivos da LSN. Segundo Campos (1982), para os militares tanto quanto para o governo, o momento político necessitava de medidas radicais que fossem capazes de conter o levante revolucionário; logo, a criação de um tribunal excepcional ganhou força ao unir as circunstâncias fáticas às vontades políticas dos representantes do poder, convergindo para uma contínua repressão judicial.

O TSN era composto por cinco juízes nomeados livremente pelo presidente da República. Os primeiros processos por ele julgados foram os de prisioneiros envolvidos nos eventos de novembro de 1935. De acordo com Sobral Pinto (1979), muitos dos réus, principalmente os simpatizantes e de ideologia comunista, não se defendiam das acusações perante o TSN por não considerá-lo legítimo e imparcial. Nestes casos, a organização do Tribunal determinava que houvesse a nomeação de um advogado *ex officio* pelo juiz que se reportaria ao respectivo conselho seccional da OAB para que este indicasse um defensor. Atendendo as determinações legais, as respectivas seccionais indicavam advogados para serem nomeados e exercerem a defesa dos acusados políticos²¹.

²¹ Art. 9º, § 3º da lei nº 244, de 11/09/1936: O juiz mandará citar os denunciados, que não estiverem presos, ou não forem encontrados, por edital, com o prazo de oito dias e dará curador aos que não

Entretanto, neste período era comum que advogados declinassem da tarefa de exercer o patrocínio dos acusados da prática de crimes políticos, em especial quanto aos casos de maior repercussão, alegando os mais diversos motivos, principalmente por temerem algum tipo de retaliação estatal. O conselho seccional da OAB do Distrito Federal, sustentando a ideia de ser a defesa criminal um dever da classe, aprovou um conjunto de determinações no sentido de coibir o excesso de recusas injustificadas, inclusive com a possibilidade de aplicação de penas disciplinares aos advogados (GUIMARÃES; BESSONE, 2003b).

Os profissionais exerciam seu patrocínio de forma independente e sem nenhum tipo de vinculação com o Estado, e geralmente possuíam uma postura de contrariedade às constantes violações exercidas pelo Governo Vargas. Dentre essas figuras merece destaque o papel exercido por Heráclito Fontoura Sobral Pinto na defesa dos principais líderes à frente do movimento comunista, Luiz Carlos Prestes e Harry Berger²². Designado para advogar em favor desses indivíduos, Sobral Pinto aceitou o patrocínio de imediato, enfrentando diversos obstáculos, inclusive o não reconhecimento dos acusados em aceitá-lo como defensor por entenderem que aqueles julgamentos não passavam de uma armação e por considerarem o pensamento do jurista excessivamente burguês e incapaz de defendê-los. Todavia, esta posição foi sendo alterada no decorrer do processo com a percepção do empenho profissional e pessoal do advogado em suas defesas (SOBRAL PINTO, 1979).

Sobral Pinto e os demais advogados de presos políticos enfrentaram inúmeras dificuldades no exercício das atividades de defesa, especialmente quanto às práticas judiciais, tendo em vista a fragilidade dos mecanismos jurídicos e legais criados pelo governo para atender suas necessidades imediatas nesta fase de repressão aos movimentos.

Lins e Silva (1997) argumenta que os processos eram defeituosos, contraditórios e cheios de falhas grosseiras, geralmente instruídos de forma inadequada e por pessoal sem qualificação técnica e jurídica, uma vez que eram produzidos e realizados nos quartéis. Quanto ao TSN, este não fazia parte da

comparecerem. Nomeando também advogado aos que não o tiverem, ou não quiseram constituir. Ao acusado ausente, ou que não tenha defensor, será nomeado advogado indicado pelo Conselho da Secção da Ordem dos Advogados.

²² Sobre o perfil profissional e pessoal de Sobral Pinto, ver: DULLES, John W. F. **Sobral Pinto** – A consciência do Brasil. Tradução de Flavia Mendonça Araripe. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

estrutura do Poder Judiciário, era um órgão de exceção, não constitucional, criado para julgar os envolvidos nos movimentos da época, não existindo um procedimento jurídico-processual adequado e capaz de garantir a lisura dos julgamentos, pois o Tribunal era formado por juízes desprovidos de garantias e independência e que, na maioria das vezes, julgavam por livre convicção.

O acesso aos presos e o tratamento dispensado aos advogados de defesa foram os principais problemas enfrentados pelos profissionais. À vista disto, não raro eles se reportavam ao Conselho Federal da Ordem buscando auxílio para o desempenho de suas funções, e este, por sua vez, era solícito às petições feitas tanto por Sobral Pinto quanto por outros advogados. Nas sessões do conselho da seccional do Distrito Federal eram indicados, constantemente, profissionais que pudessem atuar junto ao Tribunal; ofícios eram enviados tanto aos juízes quanto ao Ministro da Justiça alertando sobre o direito dos advogados de manterem contato direto e reservado com seus clientes, e também que fosse empregado o tratamento adequado ao profissional; entretanto, a maioria das solicitações não eram atendidas ou simplesmente ignoradas pelas autoridades competentes (GUIMARÃES; BESSONE, 2003b; VENÂNCIO FILHO, 1982).

Aproveitando-se do conturbado cenário político e do aparato legal já existente para coibir as constantes insurreições que se seguiam no país, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas decretou o Estado Novo e a queda da ordem constitucional, sob a justificativa de que o país estava na iminência de uma guerra civil interna, tendo em vista a crescente desordem, radicalização e os conflitos ideológicos que assolavam a sociedade brasileira. Com a intenção de se manter no poder, Vargas e seus aliados articularam a anulação das eleições previstas para o início de 1938, outorgando uma nova Constituição, declarando estado de emergência e dissolvendo o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas estaduais e as Câmaras municipais (SKIDMORE, 1982)²³.

Iniciava-se no Brasil um período crítico de agressão e depreciação das instituições políticas e sociais e dos componentes democráticos principados em 1934. Gomes (2007) destaca a centralização e o monopólio do Estado como características fundamentais deste período, constituindo-se nas circunstâncias

²³ Sobre a dinâmica de articulação e implantação do Estado Novo ver: CARONE, Edgard. **O Estado Novo (1937-1945)**. São Paulo: Difel, 1977; e PANDOLFI, Dulce (ORG). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ideais para uma ampla autonomia estatal sobre as relações sociais. Para isto, era imprescindível que o poder do Estado fosse fortalecido, os instrumentos de controle aprimorados e ampliados e que todos os espaços da vida pública estivessem sobre vigilância constante. Segundo a autora, apesar da singularidade de cada um desses aspectos, a ideia central foi a mesma, “de um esquema de poder caracterizado por um Estado forte, centralizado e apartidário, suficientemente distante das forças sociais em confronto para resguardar sua autonomia e mesmo neutralidade de ação” (GOMES, 2007, p. 95).

Para alcançar esta formação estatal, foi criado um conjunto complexo de instrumentos jurídicos e institucionais que estabeleceram formas e condições viáveis à interferência nos diversos setores sociais. Neste sentido, também foram as políticas de coerção, especialmente a repressão judicial (CAMPOS, 1982). A Constituição de 1937 se constituiu numa verdadeira ofensa à integridade jurídica dos indivíduos que foram submetidos ao controle integral e incontestável do Estado, adotando um tipo de jurisdição autônoma e especial que se caracterizou como uma espécie de ‘justiça de defesa’ do Estado, e que, conforme estabeleceu o decreto-lei nº 88, de 20 de dezembro de 1937²⁴, seria temporariamente exercida pelo Tribunal de Segurança Nacional até que se ultimasse sua organização definitiva.

Apesar do cenário político e da organização jurídico-institucional autoritária criada por Vargas de intensificação dos atos e procedimentos coercitivos, especialmente com a decretação do Estado Novo, no plano meramente interno da Ordem ela se manteve focada em questões administrativas, no aprimoramento dos mecanismos institucionais e no controle do exercício da profissão. Os assuntos debatidos nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Federal, neste período, concentraram-se basicamente em temas internos de relevância para a classe²⁵, não ocasionando alteração no padrão de comportamento institucional.

²⁴ Este decreto trouxe modificações importantes à lei nº 244/1936 que instituiu o TSN, ampliando sua competência e sua importância. Dentre essas modificações destaca-se: a alteração de sua natureza, que passou a ter caráter permanente, não mais vinculado à decretação do estado de guerra; composição ampliada para um número de 6 juizes; ampliação de competência, julgando crimes contra a segurança e a integridade do Estado, contra a estrutura das instituições e contra a economia popular; foi o tribunal responsável para conhecer e decidir sobre habeas corpus impetrado em favor daqueles acusados de crimes de sua competência, dentre outras determinações.

²⁵ Nas reuniões do Conselho Federal deste período, eram recorrentes temas como: debates sobre as franquias postais; definição sobre as novas instalações do Conselho Federal; criação do Instituto de pensões e aposentadoria; providências quanto à questão de a carteira profissional de advogados tornar-se documento comprobatório de identidade em todo território nacional; questões financeiras da instituição; criação da Caixa dos Advogados, dentre outras. Atas das reuniões do Conselho Federal

O envolvimento com questões políticas do país não fazia parte das prerrogativas da Ordem, visto que o entendimento institucional predominante era o de que ela se constituía essencialmente numa entidade de classe, devendo concentrar esforços no fortalecimento e consolidação de seus interesses. Nota-se que neste cenário de quebra da ordem jurídico-constitucional e recrudescimento da ditadura após a decretação do Estado Novo, não houve praticamente nenhuma manifestação oficial sobre qualquer assunto relativo à conjuntura política brasileira por parte do Conselho Federal²⁶.

Entretanto, as manifestações e pronunciamentos pessoais de alguns membros da instituição se destacavam, particularmente Sobral Pinto, personalidade conhecida entre seus pares por sua coragem e postura contrária aos arbítrios e aos abusos da justiça. Crítico contumaz do Governo Provisório de Vargas, exerceu as defesas de líderes comunistas e de integralistas com tamanho empenho que o notabilizou como um “defensor das liberdades públicas” (LINS e SILVA, 1997, p. 122). Quando foi eleito conselheiro da seccional do Distrito Federal, proferiu discurso criticando o sistema implantado com o Estado Novo, especialmente quanto aos mecanismos jurídicos, rompendo, assim, com o padrão institucional de não emitir manifestações com viés político. Ressaltando as responsabilidades que o exercício da advocacia impunha aos profissionais, tal qual a relevância como auxiliares à concretização da justiça, lamentou a forma como o governo conduzia a administração da justiça e como “o Direito perdeu suas características de força moral para se transformar em mera técnica de opressão governamental” (GUIMARÃES; BESSONE, 2003b, p. 104).

A repressão exercida pelo Estado Novo afetou diretamente a ordem jurídica e a base da organização judicial, dificultando o exercício da justiça e, conseqüentemente, o da advocacia, que passa a experimentar na prática os efeitos diretos do autoritarismo. Apesar de existirem algumas representações sobre violações à integridade física e ou moral de advogados, especialmente daqueles que exerciam a defesa de acusados políticos, a partir deste período tais registros eram cada vez mais frequentes e, como consequência, afetavam diretamente as prerrogativas da instituição. À vista disso, o Conselho Federal passou a se

respectivamente de: 10/05/1938, 18/08/1938, 11/07/1939, 28/05/1940, 18/06/1940 e 03/05/1943 (BASTOS, 2007; GUIMARÃES; BESSONE, 2003b; VENÂNCIO FILHO, 1982).

²⁶ BASTOS, 2007; GUIMARÃES; BESSONE, 2003b; MATTOS, 2011; SILVA, 1997; VENÂNCIO FILHO, 1982.

comportar de forma mais hostil, demonstrando insatisfação com os mecanismos impostos pelo regime e partindo em defesa de seus membros, acionando o Governo Federal sobre as constantes violências sofridas por advogados com base na legislação autoritária vigente.

Foram inúmeras as discussões no âmbito do Conselho Federal e dos conselhos seccionais sobre as recorrentes violações sofridas pelos advogados no exercício das atividades profissionais e as providências que poderiam ser tomadas pela instituição na defesa de seus membros. Na sessão de 25 de abril de 1944, foram discutidas as agressões sofridas por diversos advogados, em especial Jader de Carvalho, vice-presidente da seccional do estado do Ceará, preso no exercício de suas atividades. O Conselho acompanhou o caso, representando junto ao Tribunal em defesa do advogado e reivindicando as garantias processuais da ampla defesa e a observância das prerrogativas profissionais (GUIMARÃES; BESSONE, 2003b).

Em 06 de junho de 1944, Adolfo Bergamini relatou as violências sofridas por parte da polícia do estado da Bahia. Os conselheiros aprovaram por unanimidade um protesto contra os constantes ataques aos advogados brasileiros, salientando que o constrangimento e violência constantes eram contra toda a classe e contra o desempenho de seus deveres profissionais e morais, cientificando o Governo daquele estado, o Ministro da Justiça e o Chefe do Governo Federal²⁷. Na sessão do dia 18 de julho de 1944, foi debatida a questão relativa à censura das atas das reuniões do Conselho Federal²⁸. Em 03 de outubro de 1944 foi debatido mais um caso de violência contra advogados, desta vez contra o também professor pernambucano e futuro presidente da OAB, Nehemias da Silva Gueiros.

Ainda em 1944, na reunião de 05 de dezembro, novamente Sobral Pinto se pronunciou, desta vez sobre a interferência do governo mineiro em favor de uma das chapas concorrentes às eleições do conselho seccional de Minas Gerais e como a pressão exercida pelo regime autoritário tentava retirar da OAB sua condição de

²⁷ Ver discurso proferido por Dario de Almeida Magalhães na sessão do Conselho Federal de 06/06/1944 (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 64-65).

²⁸ A constituição de 1937 aboliu a liberdade de expressão e todas as formas de comunicação tiveram censura prévia decretada. Diversos jornais, revistas e periódicos foram fechados, a imprensa passou a exercer a função de serviço de caráter público, e todos os meios de comunicação (jornais, revistas, emissoras, etc.) eram obrigados a comunicar previamente ao governo todo o conteúdo de reportagem ou notícia. Em dezembro de 1939, foi criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão responsável pela execução e fiscalização dessas atividades e pela publicidade e propaganda do governo e imagem do presidente Getúlio Vargas. Nesta perspectiva, provável que também as atas do Conselho Federal da Ordem e da Seção do Distrito Federal tenham sofrido algum tipo de censura durante o Estado Novo (CAMPOS, 1982).

autonomia e independência. O pleito foi anulado e o Conselho Federal nomeou uma diretoria provisória eleita pelo IOAB até que novas eleições fossem realizadas. Em 26 de dezembro o presidente do Conselho anunciou a prisão imotivada dos advogados Dario de Almeida Magalhães, Aduino Lucio Cardoso, Virgílio de Mello Franco, Rafael Corrêa de Oliveira e Belarmino de Athayde, permanecendo reunido em sessão até a impetração do *habeas corpus*.

A esta altura, diversos movimentos se formavam por todo o país contra o governo de Vargas e o Estado Novo. Neste contexto, merece destaque o Congresso Jurídico Nacional, ocorrido ainda no ano de 1943, em comemoração ao centenário de fundação do Instituto dos Advogados²⁹. Durante a realização deste Congresso, que discutia temas como a legitimidade do estado novista, redemocratização e as liberdades públicas, apresentado especialmente pela delegação de Minas Gerais e do Distrito Federal, alguns participantes abandonaram o evento ao perceberem a intenção do governo de interferir nos pronunciamentos e deliberações, dentre eles, os conselheiros Aduino Lúcio Cardoso, Adolfo Bergamini, André de Faria Pereira e Pedro Aleixo³⁰.

Gomes (2007) argumentou que a participação do Brasil na II Guerra e na luta contra o nazifascismo em nível mundial também foram elementos-chave para compreender o enfraquecimento e isolamento político de Getúlio Vargas. Além disso, tendo em vista o fechamento do Congresso Nacional, a dissolução dos partidos políticos e a constante censura à imprensa, a sociedade civil já se organizava e afigurava-se como uma via capacitada a promover um enfrentamento aos arbítrios subsistentes e uma possível abertura democrática (MATTOS, 2011). O crescimento dessas oposições internas de diversos setores da sociedade e a pressão exercida pelas Forças Armadas, que retiraram seu apoio ao presidente, completam o processo de declínio do regime político estabelecido em 1937.

Apesar deste quadro crítico e na tentativa de se manter no poder e demonstrar força aos opositores, em 28 de fevereiro de 1945, Vargas expediu a Lei Constitucional nº 9, cujo preâmbulo reconheceu a existência das condições necessárias para que entrasse em funcionamento o sistema de órgãos

²⁹ Este Congresso antecedeu à elaboração do documento conhecido como *Manifesto dos Mineiros*. Como aponta Benevides (1981), apesar de não apresentar ideias concretas para a derrota ao regime varguista, o Manifesto teve a devida importância histórica por ter sido a primeira manifestação pública, coletiva e formalizada pelas oposições liberais, personagens até então ausentes nas contestações públicas para a queda de Vargas e o fim do Estado Novo.

³⁰ GUIMARÃES; BESSONE, 2003b; MATTOS, 2011; VENÂNCIO FILHO, 1982.

representativos previstos na Constituição de 1937, convocando a realização de eleições presidenciais e parlamentares. Tal fato não agradou as oposições getulistas que ambicionavam um processo eleitoral livre e sem pressões governamentais e, portanto, este não poderia ser conduzido por Vargas.

Para a OAB, esta lei foi entendida como mais um artifício utilizado pelo governo com intuito de possibilitar a coexistência de seu regime autoritário às predisposições democráticas que cresciam no âmbito da sociedade brasileira. Nesta perspectiva, em sessão do Conselho Federal de 18 de setembro de 1945, os conselheiros Augusto Pinto Lima e Sobral Pinto apresentaram uma moção contrariamente às pretensões de Vargas, defendendo a soberania popular e o restabelecimento da ordem democrática (VENÂNCIO FILHO, 1982). A moção foi publicada na imprensa e direcionada às classes sociais e às Forças Armadas.

Em maio de 1945 a Segunda Guerra chegou ao fim e as mobilizações políticas e sociais pela queda de Vargas e redemocratização do país se intensificavam por toda parte. Em outubro, foi expedido o decreto-lei nº 8.063, antecipando as eleições de governadores e assembleias legislativas estaduais para o dia 02 de dezembro, sendo realizadas conjuntamente com as de Presidente da República, Conselho Federal e Câmara dos Deputados. Dias depois, o Conselho Federal da Ordem aprovou uma moção de protesto contra o referido decreto, declarando-se no dever de levar ao conhecimento das classes responsáveis e da opinião pública as constantes violações às leis eleitorais, aos direitos dos cidadãos e ao restabelecimento da ordem jurídico-constitucional³¹.

Acentuavam-se as movimentações políticas para as eleições presidenciais, e na expectativa de queda do Governo Vargas, se destacam três partidos que disputariam as eleições em 1946: o Partido Social Democrático (PSD), favorecido pela estrutura administrativa do Estado Novo e que apoiava a candidatura do General Eurico Gaspar Dutra; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), originário da base sindical varguista; e a União Democrática Nacional (UDN), frente de oposição getulista e suporte à candidatura do Brigadeiro Eduardo Gomes.

A OAB não manifestou apoio formal a nenhuma das candidaturas, uma vez que não fazia parte do rol de prerrogativas institucionais exercer qualquer tipo de

³¹ Moção apresentada pelo conselheiro Augusto Pinto Lima na sessão de 16/10/1945 (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 70-71).

atividade político-partidária. Entretanto, como expôs Venâncio Filho, “as medidas pelo restabelecimento do regime democrático praticamente se confundiam com a campanha do Brigadeiro Eduardo Gomes” (1982, p. 71). Isto porque diversas lideranças representativas da advocacia brasileira, dentre elas conselheiros federais e seccionais como Virgílio de Mello Franco, Nehemias Gueiros, Prado Kelly, Raul Fernandes, Augusto Pinto Lima, estavam à frente do elenco heterogêneo responsável pela fundação da UDN, caracterizado como um partido reduto dos bacharéis (BENEVIDES, 1981).

Bonelli (2002) observou que neste período de movimentação para uma abertura democrática, a OAB se identificava com as ideias udenistas e a candidatura de Eduardo Gomes, porém tentava desviar do lado político sua participação neste processo utilizando-se da marca institucional de preservação da ordem jurídico-democrática e apoio às medidas destinadas ao seu restabelecimento.

Esta visão pode ser explicada, sobretudo, devido ao fato de que as principais lideranças da Ordem mantinham, paralelamente à advocacia, carreiras políticas ou vínculos muito próximos com a estrutura estatal de poder, seja no Legislativo, Judiciário e Executivo, nos níveis federal, estadual ou municipal. Neste contexto, em reunião do Conselho Federal de outubro de 1945, foi registrada a manifestação de alguns conselheiros congratulando o movimento realizado por advogados da seccional do Distrito Federal que produziram um manifesto com o recolhimento de mais de 1.500 assinaturas apoiando a candidatura de Eduardo Gomes³².

A manutenção de Vargas à frente da presidência se tornava insustentável e, após frustradas tentativas para contornar a situação crítica e a instabilidade política-institucional, renuncia ao cargo em 29 de outubro de 1945, cedendo às pressões dos militares e passando o poder ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares (que o exerceria interinamente até a realização das eleições presidenciais marcadas para 02 de dezembro daquele ano). Um dia após o anúncio, o Conselho Federal OAB se reuniu e expediu uma moção proposta por seu presidente, Raul Fernandes, exaltando o fim do regime autoritário e a entrega do poder:

A Ordem dos Advogados saúda com profunda emoção a entrega do Poder Executivo ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, ocorrida esta noite.

³² Este manifesto foi entregue ao candidato durante cerimônia realizada no Teatro Municipal, em outubro de 1945. Informações da ata da sessão do Conselho Federal de 23/10/1945 (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 72-73).

É um primeiro passo para a reentrada do Brasil na ordem e na legalidade; mas este primeiro passo foi dado com tal firmeza, com tanto decoro, sob a inspiração tão patente do mais puro e desinteressado devotamento aos interesses nacionais, que justifica a mais confiante segurança de que outros não de seguir para recompor a verdadeira fisionomia de nossa Pátria, grosseiramente deformada pelo regime execrado sob o qual temos vivido, oprimidos e humilhados, desde o golpe noturno de 10 de novembro de 1937. Honra às Forças Armadas que, ainda uma vez, no curso da história, se mostraram partes do nosso destino e servidoras da comunidade. A Ordem dos Advogados se associa ao júbilo nacional, consciente de não haver faltado aos seus deveres durante os anos atormentados do regime ditatorial [...]. (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 72-73).

Nesta conjuntura em que diversos setores da comunidade política e da sociedade civil se organizaram no combate às arbitrariedades estabelecidas durante o Estado Novo, a participação da Ordem pode ser analisada a partir de dois aspectos complementares. Primeiro, e mais relacionado às questões técnico-profissionais, ela se colocava contrariamente aos arbítrios cometidos pelo Estado autoritário tendo em vista as ações repressivas praticadas contra os advogados no exercício da atividade profissional, notadamente na defesa dos acusados da prática de crimes políticos com base na Lei de Segurança Nacional, fato que atingia diretamente a classe bem como suas prerrogativas institucionais estabelecidas na legislação. Acrescenta-se a isto a repressão exercida pelo governo através de mecanismos que afetaram a ordem jurídica e a base da organização judicial, dificultando o exercício da justiça e, conseqüentemente, o da advocacia, que na prática era obstaculizado pelos empecilhos jurídico-processuais e legais criados durante o regime.

O segundo aspecto de análise desta participação é justamente a consequência e o impacto que as ações desempenhadas pelos advogados na defesa dos acusados políticos tiveram sobre as bases estruturais da instituição. O trabalho desses profissionais na defesa de seus clientes, nas práticas jurídicas e no exercício diário das atividades advocatícias, introduziu novos princípios de caráter mais abrangente à discussão institucional. A classe, que carregava intrinsecamente o ideário de valorização da ordem jurídica, percebe o quanto esta vinha sendo denegrada e atacada pelas ações repressões do Estado de Segurança Nacional, e o quanto isso refletia não apenas no exercício de suas atividades, mas também na sociedade em geral, iniciando, assim, um processo gradual de ampliação de seus

horizontes institucionais de um caráter mais interno corporativo para um mais externo de defesa de liberdades e de direitos humanos³³.

Como dito anteriormente, a participação dos advogados na construção burocrática do Estado brasileiro destacou a classe como um dos principais grupos intelectuais da sociedade brasileira e o exercício de funções importantes na estrutura estatal lhes garantiu o acesso direto às bases do poder político. Como resultado, paralelamente a este contexto de formulação de uma identidade nacional e de sistematização de questões jurídicas e legais, também se apresentou indispensável promover a organização da profissão. Neste sentido, em 1843, fundou-se o Instituto de Advogados Brasileiros (IAB) com o objetivo principal de criar e pôr em funcionamento uma entidade específica de advogados que, apesar das inúmeras tentativas, não conseguiu o fortalecimento e autonomia institucional necessárias para atingir este objetivo.

Apenas em 1930, através de um ato de governo num contexto revolucionário, a OAB foi criada e incorporada ao Estado como serviço público paraestatal e sua regulamentação viabilizada em virtude de posições políticas estratégicas ocupadas por alguns de seus membros nos altos escalões da estrutura de poder. Criada com a função principal de disciplina, seleção e defesa da classe, seu regulamento sistematizou o exercício das atividades profissionais e estabeleceu regras de funcionamento, definindo o núcleo organizacional da instituição. Além disso, também lhe foram transferidas atribuições originalmente pertencentes ao Ministro da Justiça, fato que proporcionou o alargamento do rol de atribuições institucionais e uma participação mais direta nas relações políticas do Estado. Este quadro foi fortalecido tendo em vista, especialmente, as relações existentes entre as principais lideranças da instituição e suas posições privilegiadas na estrutura de poder estatal.

Imediatamente após sua criação ela se dedicou a uma agenda interna de estruturação e fortalecimento corporativo. Contudo, as transformações políticas no cenário nacional, com a instituição do Estado Novo e seu ataque direto à estrutura constitucional, inauguraram um período crítico de depreciação das instituições e dos elementos democráticos iniciados em 1934. As ofensas diretas à ordem jurídica e às bases da organização judiciária afetaram o funcionamento dos mecanismos de aplicação da justiça e, por consequência, o próprio exercício da advocacia, que era

³³ BASTOS, 2007; BONELLI, 2002; MATTOS, 2011; VENÂNCIO FILHO, 1977; WERNECK VIANNA, 1985.

obstruído pelas barreiras jurídico-processuais e legais criadas pelo regime. Ademais, as ações repressivas estatais contra os advogados dos presos acusados de crimes políticos e os empecilhos criados pelo Estado autoritário ao exercício da atividade advocatícia, provocaram a insatisfação institucional quanto aos mecanismos impostos pelo governo, partindo em defesa de seus membros e de suas prerrogativas.

Isto posto, os anos seguintes foram cruciais não apenas para o país, mas também para a OAB. O fim da ditadura varguista teve efeito direto na instituição que se abriu a novas discussões e para uma atuação mais ampla de defesa das liberdades, da restauração do estado de Direito e da ordem jurídica. Desta forma, foi inaugurado um período de remodelação do ideário profissional e institucional, possibilitando sua evolução no sentido de uma maior autonomia e independência, expandindo sua atuação pública para novas áreas de conhecimento, comportando-se como uma instituição representativa com características capazes de mobilizar novas ideias no processo de abertura e consolidação democrática.

3 A REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL

O fim do sistema autoritário estadonovista e a restauração da democracia foi um período de grandes transformações políticas, sociais e econômicas. Uma nova ordem jurídica foi instaurada mediante a promulgação de uma nova Constituição para o país. Mesmo com suas bases institucionais estabelecidas, todas essas modificações conjunturais afetaram a OAB e foram responsáveis pelo desenvolvimento de novas ações e de um novo projeto institucional de reformulação de suas bases estruturais.

Esta seção examina todo o processo de formulação do novo estatuto da OAB até a sua aprovação através da lei nº 4.215 de 1963. Para tanto, foi analisado a estrutura e o conteúdo do anteprojeto confeccionado pela instituição, a tramitação e os debates legislativos, a articulação institucional e de suas lideranças para sua aprovação, as novas perspectivas e diretrizes institucionais estabelecidas com a entrada em vigor do estatuto e como elas ampliaram a possibilidade institucional de atuação na esfera pública. Também foi examinado o contexto de surgimento das Conferências Nacionais, eventos promovidos pela Ordem que se consolidaram ao longo dos anos como um novo campo de atuação, fomentando as discussões relacionadas aos interesses da classe e às relações da instituição com o poder público e com a sociedade em geral.

As eleições realizadas em dezembro de 1945 elegeram novos governadores e deputados estaduais, um novo Congresso Nacional e um novo Presidente da República, o general Eurico Gaspar Dutra. O ano de 1946 se iniciou sob a expectativa da convocação de uma Assembleia Constituinte que elaboraria e promulgaria uma nova Constituição para o país.

Os trabalhos da Assembleia foram regulamentados pela Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945. Esta lei determinou a reunião dos representantes eleitos para a Câmara dos Deputados e do Senado Federal para o exercício exclusivo e com poderes ilimitados da função constituinte de votar a nova Constituição 60 dias após as eleições. Finalizados os trabalhos, os deputados e senadores passariam a funcionar como Poder Legislativo ordinário. Enquanto isso, o Presidente da República exerceria todos os poderes legislativos e de administração,

conforme estabeleceu a Lei nº 15, de 26 de novembro de 1945 (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

A Carta promulgada em 18 de setembro de 1946 encerrou a ordem jurídica de exceção instaurada pelo Estado Novo. De caráter predominantemente liberal, foi considerada a constituição brasileira mais democrática até então, especialmente devido aos avanços relativos às liberdades individuais e à diversidade política e ideológica dos parlamentares que a elaboraram, tendo em vista que, pela primeira vez, uma bancada comunista participava de um processo constituinte³⁴. Dentre as diversas providências, restabeleceu o princípio federativo e a autonomia político-administrativa dos estados e municípios; estabeleceu a tripartição dos Poderes da União independentes e harmônicos; devolveu aos Poderes Legislativo e Judiciário características e prerrogativas efetivamente democráticas; estabeleceu o exercício do Poder Legislativo pelas duas casas reunidas em Congresso Nacional, retomando a nomenclatura republicana de Senado Federal, reinserindo-o como segunda casa legislativa naquela estrutura³⁵.

Essas questões relativas à organização política e administrativa do Estado brasileiro estiveram presentes durante todo o debate constituinte de 1946. As forças políticas predominantes na Assembleia, notadamente o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN), coadunadas por um projeto liberal-democrático, estavam preocupadas com a restauração do modelo de Estado federalista. À vista disso, empenharam-se em estabelecer limites às relações e ao âmbito de atuação dos Poderes Republicanos no intuito de impossibilitar arbítrios e desmandos entre eles, como ocorria durante o Estado Novo em que o Executivo exercia poder discricionário quase absoluto (BONAVIDES; ANDRADE, 1991; BRAGA, 1998).

A Constituição de 1946 também contemplou um rol significativo e tratou com diligência das questões relacionadas aos direitos e garantias individuais, inclusive assegurando amplas liberdades como as de pensamento, de expressão e de culto. Também prescreveu normas de valor fundamental para a nova ordem jurídica e para o Estado democrático de Direito, tais como os princípios da legalidade, igualdade e

³⁴ O Partido Comunista do Brasil (PCB) elegeu Luiz Carlos Prestes como senador e outros 15 deputados federais. Sobre o perfil dos participantes da Assembleia Constituinte de 1946, ver: BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946**: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

³⁵ Neste sentido: BONAVIDES; ANDRADE, 1991; LEAL, 1949; SOUZA, 1990; VIANNA, 1976.

do acesso à justiça. Quanto a este último, Bonavides e Andrade (1991) argumentam que um dos principais feitos da constituição foi o realinhamento político-institucional com o Estado de direito ao determinar, no conjunto de direitos e garantias, o princípio da inafastabilidade judicial no qual a lei não poderia excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão a direito individual. Ainda neste sentido, assegurava o direito à plena defesa por meio de todos os instrumentos e recursos disponíveis³⁶.

Não obstante a todas essas alterações e inovações, um aspecto relevante da democratização do país, e que se correlaciona com a análise sobre o desenvolvimento institucional da OAB no período, foi o relativo ao mercado de trabalho e aos direitos trabalhistas. Em relação a estes últimos, a Constituição estabeleceu que o trabalho deveria possibilitar a existência digna e o elevou à condição de obrigação social (Art. 145), além de tratar sobre questões específicas, inclusive relativas à previdência social (Art. 157).

Todavia, quanto ao mercado de trabalho, apesar da nova Constituição optar por um modelo liberal-democrático, em diversos pontos possibilitou a continuação de um sistema corporativo muito característico do Estado Novo. De acordo com Werneck Vianna (1985), notadamente o mercado de trabalho foi mantido sob o controle político do Estado, não havendo sua auto-regulação com base nos princípios da livre economia e de possíveis conflitos sindicais. Tal continuidade foi garantida por complexos mecanismos estabelecidos no próprio texto constitucional que obstaculizavam qualquer possibilidade de mudança do sistema de participação ou representação que ressoasse sobre as forças políticas à frente do poder³⁷.

Aspecto relevante para esta análise foi o fato de que mais da metade dos constituintes participantes da Assembleia de 1946 pertenciam à categoria profissional dos advogados³⁸ e a perspectiva de liberalismo democrático

³⁶ É importante ressaltar que, não obstante aos importantes avanços introduzidos pela Constituição de 1946, ela trazia em seu bojo aspectos bastante conservadores. Bonavides e Andrade argumentam, ainda, que a linha de pensamento adotada sucumbiu nos anos posteriores à promulgação do texto, tendo em vista que “os jogos e intercâmbios políticos, que tinham seu canal natural de expressão – o Parlamento – coarctados, acabaram por penetrar todas as camadas da burocracia, fazendo com que as decisões políticas ganhassem cada vez mais um caráter intransparente, espesso e incontrolável”. Para os autores, “a Constituição de 46 não logrou fazer-se presente no dia-a-dia do povo, nem mesmo demonstrar que era instrumento de participação e mudança” [1991, p. 409-410].

³⁷ Neste sentido: FAUSTO, 1995; GOMES, 2007; PIERUCCI, 2007.

³⁸ Esta expressiva presença pode ser entendida de acordo com a visão weberiana na qual os advogados estão diretamente ligados à democracia e a relevância desses profissionais na política

constitucional foi a que mais se coadunava com o pensamento político e os ideais dos advogados brasileiros, principalmente daqueles que teciam duras críticas e combatiam abertamente o regime autoritário estabelecido em 1937.

A presença desses profissionais na estrutura legislativa do Congresso Nacional eleito em 1945, em especial aqueles que eram conselheiros federais e seccionas, teve importância tanto do ponto de vista das discussões sobre o projeto de constitucionalização quanto em relação ao posicionamento da instituição perante o Estado e a sociedade civil (BASTOS, 2007; BRAGA, 1998). Vale ressaltar que a Ordem foi pela primeira vez referenciada na Constituição de 1946 quando esta estabeleceu que o concurso para ingresso na magistratura vitalícia seria realizado pelo Tribunal de Justiça com a participação do respectivo conselho seccional (Art. 124, III).

Contudo, mesmo diante de uma nova composição constitucional-democrática as ações estatais de ofensa à ordem jurídica e aos advogados no exercício da profissão foram pauta constante das reuniões do Conselho Federal da OAB. Merece destaque moção proposta e aprovada por unanimidade dos membros, em setembro de 1946, repudiando a violência policial sofrida pelo conhecido advogado Adauto Lucio Cardoso, protestando e reiterando a visão institucional de que os atos de agressão contra o profissional atentavam contra a própria dignidade da advocacia e que era dever da instituição cientificar as autoridades públicas, demonstrando sua indignação e reclamando providências com o intuito de punir os envolvidos e desagravar os advogados brasileiros³⁹.

As arbitrariedades cometidas pelas autoridades governamentais eram expressas através de moções dos Conselhos Federal e seccional, pedidos de esclarecimentos dirigidos às autoridades competentes e formação de comissões no âmbito interno institucional para a apuração de atos violentos contra seus membros. Estas práticas constantes visavam, sobretudo, proteger e salvaguardar o pleno e livre exercício da atividade profissional, rejeitar os atos de violência estatal contra a ordem jurídica e as liberdades democráticas conquistadas, legitimando, assim, a

ocidental não é casual, especialmente depois do surgimento dos partidos políticos, uma vez que “a empresa política dirigida por partidos não passa, em verdade, de uma empresa de interesses [...] ora, a função do advogado especializado consiste exatamente em defesa dos interesses daqueles que o procuram” (WEBER, 2002, p. 77-78).

³⁹ Informações constantes na ata de sessão do Conselho Federal de 03/09/1946. Na ata da sessão de 19/11/1946, também foram registrados protestos e pedidos de apuração contra o assassinato de um advogado no exercício da profissão no estado da Bahia, demonstrando a dinâmica institucional de preservação das prerrogativas de seus membros (MOTTA; DANTAS, 2006).

atuação da OAB como entidade responsável pela organização e defesa dos direitos da classe, demarcando seu campo de ação pública (MOTTA; DANTAS, 2006). Toda essa movimentação moldou um formato de comportamento institucional mais proativo e de maior comprometimento com sua autonomia, tornando-se um padrão de atuação da OAB ao longo dos anos seguintes.

Conforme salientou Venâncio Filho (1982), a partir de meados do ano de 1947, com a nova Constituição vigente e o Poder Legislativo em funcionamento, parte das atividades institucionais se concentrou na verificação e análise de projetos em andamento no Congresso Nacional relativos ao exercício da profissão de advogado. Por esta razão, em junho de 1947 foi nomeada uma comissão interna formada por conselheiros federais que também eram deputados, responsável pelo acompanhamento junto à Câmara das discussões legislativas de matérias e projetos apresentados especificamente sobre aquele tema.

Criando uma comissão exclusiva para este fim, composta por conselheiros que também eram portadores de mandatos eletivos, a Ordem se colocava estrategicamente no centro dos espaços públicos, participando diretamente do processo de discussão e tomada de decisão. Esse acesso às instâncias do poder político não era inédito para a instituição, tendo em vista que ela sempre contou com a presença de membros nas estruturas tanto do Executivo quanto do Judiciário; contudo, a adoção do regime democrático em 1946 facilitou e ampliou as oportunidades de participação política também no processo legislativo decisório.

Era recorrente que os pronunciamentos do Conselho Federal, sobretudo de seus presidentes e conselheiros mais engajados e destacados na comunidade jurídica, fossem marcados por um discurso que fundamentasse o empenho da OAB em aspectos relativos ao meio político e social da vida pública, haja vista o entendimento interno de ser ela uma instituição autônoma e independente de qualquer interferência externa. Seu envolvimento nas discussões e combate ao Estado Novo para o restabelecimento da normalidade constitucional fez com que ela se posicionasse e assumisse o papel de protetora da ordem jurídica visto que, na visão institucional, qualquer ato arbitrário cometido contra a legalidade constitucional também era atentatório ao próprio exercício da advocacia e da defesa de direitos. Assim, ela assume uma postura mais arrojada, conjugando aperfeiçoamento do exercício da atividade profissional, no âmbito interno, com participação no plano

externo ao se atribuir este papel de defensora da ordem jurídica, buscando alcançar sua legitimação perante os pares, a sociedade e o Estado (MATTOS, 2011)⁴⁰.

Durante a década de 1950 e início dos anos 60, a Ordem dedicou-se à viabilização de uma agenda de interesses corporativos e de consolidação e fortalecimento das prerrogativas profissionais e institucionais. Seu regulamento de 1933 lhe atribuiu a característica de ser, ao mesmo tempo, uma instituição representativa de interesses de classe, mas com vínculo estatal de serviço público federal, usufruindo, assim, de certo grau de autonomia o que a possibilitou integralizar interesses corporativos e institucionais aos de natureza e relevância pública (VIANNA, 1985). Com base nesta duplicidade de sua natureza jurídica, no início dos anos 50 ela se deparou com a maior tentativa governamental de interferência em sua autonomia e independência até então, travando sua primeira batalha judicial contra o Estado brasileiro.

Em junho de 1949, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu decisão enquadrando a Ordem no rol das autarquias estatais nos termos e requisitos estabelecidos pelo decreto-lei nº 6.016/1943. Deste modo, o Tribunal interpretou que, assim como as demais autarquias, ela também estaria obrigada a prestar contas de seus valores e rendas, conforme determinava o Art. 77, inciso II da Constituição de 1946⁴¹. Na reunião do Conselho Federal de 20 de abril de 1950, os membros foram comunicados do recebimento do ofício do TCU e imediatamente começaram as articulações internas a fim de invalidar a decisão, nomeando-se o conselheiro Dario de Almeida Magalhães para examinar a matéria e estudar as providências cabíveis.

O conselheiro apresentou parecer técnico que rechaçava os argumentos daquele Tribunal, justificando a natureza jurídica *sui generis* da Ordem com base na legislação vigente e na doutrina nacional e internacional mais qualificada da época. O parecer foi importante por servir de base para a posterior ação de Mandado de

⁴⁰ Vale ressaltar que a visão de uma Ordem mais dinâmica que buscava o equilíbrio entre uma instituição de defesa dos interesses da classe com uma que atuasse mais ativamente na esfera política e social, não era unânime entre os membros, e por diversas vezes esta temática foi discutida nas sessões do Conselho Federal e nos conselhos seccionais.

⁴¹ Para Maria da Gloria Bonelli (2002), o ataque à autonomia e independência da OAB em relação ao Estado, enquadrando-a no rol de suas autarquias, foi uma espécie de retaliação do governo Dutra por identificar a instituição como uma das que apoiaram a candidatura Eduardo Gomes (UDN). Apesar desta alegação, não é possível afirmar com maior grau de certeza os reais motivos que levaram o TCU a indagar a natureza da Ordem, sendo necessária a realização de pesquisas mais contundentes. Decisão do TCU disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/985>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

Segurança impetrado pela instituição contra o ato do TCU a fim de preservar sua autonomia. Alguns trechos do parecer merecem ser transcritos para que se possa ter uma melhor compreensão da dimensão e importância deste episódio para a evolução institucional da entidade:

A Ordem dos Advogados do Brasil, entidade jurídica "*sui generis*", não se inclui entre as autarquias administrativas sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas. [...] Na realização de sua tarefa, e no exercício de seus poderes, a Ordem não está subordinada senão à lei. Não se colocou na dependência hierárquica de qualquer outro órgão ou entidade. Não conhece ela qualquer outra forma de "contrôle", senão o jurisdicional [...] Armada de tais poderes, votada [*sic*] ao desempenho de serviços públicos de alta relevância, investida de tão marcante autoridade pública, é de se concluir que a Ordem é uma corporação profissional, a que se conferiram também atribuições de natureza estatal, dando-lhe o caráter de ente público, de pessoa jurídica de direito público [...] Criada como pessoa jurídica de direito público, gozando de um conjunto de poderes e prerrogativas, que só aos entes, assim qualificados, se conferem, vivendo e agindo fiel ao caráter de que foi investida, a Ordem não pode desconhecer esta realidade, sem enfraquecer a própria fôrça, e abalar sêriamente o prestígio de que se reveste, para bem cumprir a missão que lhe foi entregue [...] 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. Acatamos a lei, porque o nosso destino não é outro senão o de pugnar para que ela seja fielmente obedecida [...] Se o Tribunal de Contas não se rendeu às nossas razões, também não logrou convencer-nos do acêrto do ponto de vista em que se obstina. A posição que assumimos se apóia em valiosos fundamentos da ordem jurídica e de interêsse público. [...]. (MAGALHÃES, 1950, p. 341 a 351).

Aprovado o parecer por unanimidade, ficou decidido que a OAB recorreria à justiça, sendo designados os conselheiros Dario de Almeida e Miguel Seabra Fagundes para o patrocínio judicial. O Mandado de Segurança foi impetrado com o objetivo de desqualificar aquela decisão e reconhecer que a instituição não se classificava como entidade autárquica. Após dois anos do embate judicial, a decisão final do Tribunal Federal de Recursos foi no sentido de confirmar as pretensões da instituição. Este Tribunal, ao fundamentar sobre sua natureza jurídica, assentiu que ela não se configurava uma autarquia, estando livre da obrigação constitucional de prestar contas ao TCU, reconhecendo ser ela uma corporação de advogados, não fazendo parte da administração pública, embora fosse considerada pessoa jurídica de direito público, autônoma e investida de prerrogativas estatais (QUEIRÓS, 1953).

Vitoriosa e fortalecida pelo reconhecimento judicial de sua autonomia e independência em relação ao Estado, ela prosseguiu em suas atividades e no projeto de solidificação de sua identidade institucional.

As mudanças no mercado de trabalho no período pós-constitucionalização decorrentes da modernização do país, também mereceram especial atenção institucional. Bonelli (2002) examina que era grande a preocupação com a 'proletarização' gerada pelo aumento do número de membros filiados e com a expansão de novos campos de atuação profissional como a advocacia preventiva ligada à ocupação de cargos de consultoria e assessoria jurídica a empresas e negócios em geral. Segunda a autora, estes processos atingiram "tanto a concepção liberal do exercício profissional quanto à resistência dos advogados às regras de mercado" (BONELLI, 2002, p. 61).

O impacto que o surgimento dessas novas espécies causou no exercício da atividade profissional e, conseqüentemente, na estrutura e legitimação institucional, fizeram com que a Ordem se empenhasse em defender a singularidade da corporação e auto afirmasse sua função primordial de representante dos interesses dos advogados. Como forma de provocar o debate sobre as particularidades e os efeitos que esses fatores teriam sobre a advocacia brasileira, em agosto de 1958, na cidade do Rio de Janeiro, foi realizada a I Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (CN-OAB 1), cujo principal objetivo foi de "aproximação e comunicação dos advogados de todo o país, para estudo e debate das questões e problemas vinculados ao interesse cultural e profissional da classe" (ANAIS CN-OAB 1, 1958, p. 6)⁴².

A proposta de realização de conferências surgiu no ano de 1957 por iniciativa do então presidente Nehemias da Silva Gueiros (1956-1958), cuja intenção era de promover um debate mais amplo e especializado das questões diretamente relacionadas à advocacia e à matéria jurídica em todo o país. Foi também uma forma de aproximar o Conselho Federal dos conselhos seccionais.

Pela lei, o Conselho Federal era o órgão máximo da instituição e se constituía de delegações dos conselhos seccionais estaduais. Sua estrutura estava baseada na capital do país, sendo necessário que os representantes das seccionais

⁴² A II Conferência Nacional, realizada em agosto de 1960 na cidade de São Paulo, teve temário semelhante, prestigiando questões relacionadas à defesa da advocacia e do exercício da atividade profissional.

residissem no Distrito Federal. Com isso, na prática – e devido ao grande volume de atribuições exercidas por esses representantes no âmbito do Conselho Federal –, era comum que eles acabassem por se distanciar das realidades e dificuldades enfrentadas pela classe em seus respectivos estados. Esse foi um dos principais problemas identificados pela instituição e que obstaculizavam as relações mais diretas entre os conselhos, tendo em vista que “poderia criar no Conselho Federal uma mentalidade excessivamente centralizadora, em oposição ao sentido federalista com que a Ordem foi instituída” (ANAIS CN-OAB 1, 1958, p. 7).

Os debates ocorridos durante esta primeira Conferência, evidenciaram a preocupação institucional com os principais aspectos relativos à sistematização da classe. Neste sentido, dentre outros temas específicos da dinâmica profissional, destacaram-se temas como a reforma do ensino jurídico; a posição do advogado no aparelhamento da justiça brasileira; execução das decisões judiciais; requisitos para o acesso aos cursos jurídicos e a sua repercussão no nível profissional; a reestruturação do curso jurídico em função da realidade contemporânea do país; jurisdição disciplinar e poder corregedor da OAB; proibição e impedimentos ao exercício da advocacia; honorários advocatícios; direitos e deveres do advogado em relação à Ordem; advocacia e assessoria a parlamentares e comissões técnicas do Poder Legislativo.

A realização desta Conferência inaugurou um novo campo de ação para a instituição, pois reuniu um grande número de profissionais de diversas partes do país e dos mais variados seguimentos da advocacia brasileira, constituindo-se em um ambiente propício para que a classe pudesse discutir suas relações com os poderes públicos e com a sociedade, compartilhar suas experiências, aspirações, problemas e desafios, externar as dificuldades encontradas no acesso ao sistema de justiça e apresentar reivindicações sobre condições indispensáveis para o pleno exercício da profissão. Além disso, fortaleceu os laços e a consciência coletiva em relação ao caráter profissional da classe, que entendia ser a advocacia mais um dever do que um direito, um verdadeiro *munus publico*.

3.1 O ESTATUTO DE 1963: NOVAS DIRETRIZES E PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS

O período de rompimento com o sistema autoritário estadonovista e de restauração da democracia, inaugurado por uma nova ordem constitucional, marcado por grandes modificações socioeconômicas e elevado desenvolvimento industrial para o país, também foi um momento crucial e de significativas mudanças internas para a Ordem.

Motta e Dantas (2006) identificaram dois desafios que foram determinantes para uma nova postura institucional. O primeiro foi o de afirmar sua legitimidade e independência frente ao Estado e a sociedade civil organizada, tendo em vista os novos desafios a serem enfrentados pela profissão e pela instituição diante desta nova conjuntura. O segundo foi o de ajustar sua gestão e documentos normativos ao desenvolvimento e ampliação do papel de instituição de representação profissional que contava com notável influxo e poder de penetração nos espaços públicos e nas diversas instâncias e níveis dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Questão bastante discutida entre os membros da instituição referia-se à necessidade de realizar uma revisão e atualização do regulamento vigente desde 1933, uma vez que este não era mais capaz de acompanhar a evolução da entidade e o aumento significativo do número de advogados inscritos. Era necessária uma normatização que reorganizasse sua estrutura interna e abarcasse a universalidade de atividades e funções exercidas pela Ordem e que melhor refletisse o papel social que ela vinha desempenhando ao longo dos anos. Diversos projetos de alteração foram apresentados nas reuniões do Conselho Federal desde meados da década de 1940, fazendo com que este designasse uma comissão específica de conselheiros para iniciar e coordenar os trabalhos de revisão (LIMA, 1999)⁴³.

Um anteprojeto foi produzido e enviado a todos os conselhos seccionais para que estes pudessem discuti-lo e oferecer contribuições, e à comissão foi atribuída a responsabilidade de apreciar, analisar e organizar todas as emendas e sugestões apresentadas. Após longa tramitação e intensos debates em todas as seccionais e no Conselho Federal, em 1^o de maio de 1956, a comissão apresentou o relatório

⁴³ Na reunião do Conselho Federal de 16/10/1954, foi constituída uma comissão de reforma composta pelos conselheiros Nehemias Gueiros (relator), Themístocles Marcondes Ferreira, Alberto Barreto de Melo, C. B. Aragão Bozano, Jose Maria MacDowell da Costa e Carlos Alberto Dunshee de Branches, figuras influentes na instituição e no universo jurídico da época.

final juntamente com o anteprojeto do novo estatuto da Ordem, elaborado após uma revisão ordenada e minuciosa de toda legislação pertinente ao tema.

Na exposição de motivos⁴⁴, destacou-se a importância da revisão normativa, uma reivindicação não apenas relacionada aos interesses da classe e da instituição como também do próprio funcionamento da estrutura do Poder Judiciário, uma vez que a natureza da atividade profissional tinha relação direta com o sistema jurídico. A sistematização do anteprojeto em um texto único deu mais coerência aos assuntos e conteúdos propostos, facilitando seu entendimento material e formal, tendo em vista que a elaboração da legislação referente à instituição e à profissão na década de 1930 ocorrera às pressas, em um contexto político-institucional complexo e estava fragmentada em diversos textos constantemente reformados pelo Legislativo.

A reforma parecia ser imprescindível diante das novas demandas que a atividade advocatícia reclamava, considerando-se o crescente desenvolvimento econômico e social do país. O uso da nova denominação *estatuto*, em substituição do antigo vocábulo *regulamento*, justificou-se por ser o termo entendido como o mais adequado e por se tratar de uma lei em sentido estrito quanto ao seu conteúdo, sendo desta maneira editada desde sua formulação inicial⁴⁵.

O texto do projeto foi dividido em três títulos que tratavam, respectivamente, da instituição, do exercício da advocacia e das disposições gerais e transitórias. Seu intuito era promover uma ordenação congruente dos temas e conteúdos propostos em cada capítulo consignado nos títulos. Algumas matérias que constavam no regulamento de 1933 foram redefinidas e ou realinhadas de acordo com as novas disposições constitucionais estabelecidas em 1946. Contudo, o anteprojeto destacava-se por inserir novas determinações e preceitos para classe e, especialmente, para a organização institucional.

Neste sentido, merece destaque a análise de proposições fundamentais ao entendimento da dimensão e complexidade desta proposta de estatuto para a profissão e para a sistemática de aplicação da justiça no país (BRASIL, 1956):

⁴⁴ Íntegra da Exposição dos Motivos e do Anteprojeto publicados no Diário do Congresso Nacional de 23 de agosto de 1956. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=195766>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

⁴⁵ O uso da denominação *regulamento*, em 1933, se justificou pela influência francesa na construção da normatização da OAB e da profissão, tendo em vista que tal matéria era, efetivamente, objeto de regulamentação e controle do Poder Executivo central.

1. Quanto à natureza jurídica e funções da OAB: para além das atribuições já previstas de seleção, disciplina e defesa, à instituição foi acrescida a função de representação dos interesses da classe e dos interesses individuais que se relacionasse com a atividade profissional, o que, na prática, dava prerrogativas equivalentes de associação sindical (Art. 1^o). Além disso, estabeleceu um tipo de natureza jurídica dúplice à Ordem de serviço público federal e de entidade corporativa que, devido às peculiaridades de suas funções, não lhe seriam aplicadas as disposições relativas às autarquias estatais (Art. 143);
2. Quanto à natureza da atividade advocatícia: o anteprojeto também trouxe determinações quanto à natureza das atividades desenvolvidas pelos advogados, estabelecendo que estes profissionais prestam serviço público e que, assim como os juízes e os membros do Ministério Público, são elementos indispensáveis à administração da justiça, não havendo qualquer hierarquia ou subordinação entre eles (Art. 64 e Art. 65);
3. Quanto à representação do Conselho Federal: como órgão supremo e de representação da instituição, seria constituído de um presidente eleito diretamente e mais 3 representantes de cada Seccional do país, o que garantiria a noção de heterogeneidade das delegações estaduais na composição do Conselho Federal (Art. 13 ao Art. 18);
4. Quanto ao estágio profissional e exame da Ordem: viabilizando seu poder de seleção e assegurando a manutenção de uma consciência profissional com elevado nível cultural e técnico da classe, foi estabelecida a realização de estágio como requisito indispensável à inscrição de advogado no quadro profissional, realizado a partir do quarto ano do curso de direito (Art. 44, III). O exame da Ordem, que consistiria em provas para avaliar as habilidades profissionais, seria exigível àqueles que não tivessem feito o referido estágio (Art. 49);
5. Quanto ao processo de inscrição e amplitude de seus efeitos: foi concedida maior autonomia para as Seccionais quanto à inscrição de seus membros nos quadros profissionais (Art. 50 e Art. 51), cujos efeitos foram ampliados permitindo que o advogado exercesse sua

atividade de forma habitual na respectiva seccional e, eventualmente (até 5 causas anuais), em todo território nacional (Art. 52);

6. Quanto à padronização do exercício profissional: o anteprojeto trouxe 80 artigos para regular da forma mais detalhada e eficiente possível o exercício da atividade advocatícia e sua relação com o aparato Judiciário estatal, número consideravelmente maior do que os 4 artigos sobre o tema constantes no regulamento de 1933 (Art. 63 ao Art. 142);
7. Quanto às incompatibilidades e impedimentos com o exercício da advocacia: adotou-se o princípio geral pelo qual o exercício da atividade profissional seria incompatível com qualquer atividade, função ou cargo público que reduzisse a independência profissional ou estimulasse a cooptação de clientela (Art. 77 ao Art. 79). Também se estabeleceu um rol exemplificativo daqueles impedidos de exercerem o ofício (art. 80 ao 82), cabendo, em ambos os casos, ao Conselho Federal regular as regras e julgar casos genéricos (Art. 83);
8. Quanto aos deveres e direitos: ampliou-se consideravelmente o rol de deveres, incluindo inúmeros preceitos que até então eram considerados apenas regras éticas a serem seguidas (Art. 84). Acrescentaram-se novos direitos e prerrogativas (Art. 86), inclusive o de que nenhum advogado, no cumprimento de suas tarefas e deveres, precisaria ter receio de desagradar juiz ou qualquer outra autoridade, consolidando a noção de não subordinação e respeito recíproco (Art. 85);
9. Quanto à assistência judiciária aos necessitados: regulamentada pela lei nº 1.060/1950, o anteprojeto reiterou a ideia de que caberia à respectiva Seção ou Subseção da OAB a nomeação de profissional tão logo fosse deferido o pedido pelo magistrado (Art. 94 e Art. 95);
10. Quanto aos honorários profissionais: como direito dos advogados, o anteprojeto assegurou a liberdade dos profissionais na contratação de honorários com seus clientes e que na ausência de um contrato escrito entre as partes (Art. 100), os mesmos seriam calculados de acordo com o valor real da causa ou do serviço prestado, tendo como base os índices estabelecidos no anteprojeto (Art. 101 ao Art. 107);

11. Quanto às infrações e o poder de punição da instituição sobre seus membros: o anteprojeto trouxe um extenso rol de infrações disciplinares (Art. 109), enumerou os tipos de penalidades aplicáveis em cada caso (advertência, censura, multa, exclusão do recinto, suspensão do exercício da profissão e eliminação dos quadros da OAB – Art. 110 a Art. 116), definiu o procedimento para o processamento destas infrações (Art. 123 ao Art. 132), e estabeleceu a competência dos respectivos Conselhos Seccionais para a instrução e julgamento dos processos (Art. 122);
12. Quanto ao sistema recursal: o anteprojeto trouxe um capítulo sobre a temática dos recursos para regular as questões relacionadas ao exercício da profissão e à instituição, especificando os casos para sua interposição e o órgão competente para julgamento (Art. 136), as modalidades cabíveis (decisões definitivas, embargos infringentes e de declaração – Art. 137 ao Art. 139), e o prazo congênere de 15 dias para todos os tipos de recursos (Art. 141) (BRASIL, 1956).

O anteprojeto pretendia estipular e estruturar, de forma pormenorizada, o máximo de normas relacionadas ao desenvolvimento das atividades profissionais e à sistemática de organização da instituição, criando padrões normativos que regeriam as ações, funções e os objetivos profissionais e institucionais. As questões relativas à sindicalização e previdência social dos advogados não foram contempladas neste documento. Em relação à previdência, após estudo realizado pela comissão que analisou organizações e experiências de outros países, a comissão deliberou pela não inclusão da matéria no anteprojeto diante da complexidade e particularidades do caso brasileiro e por considerá-la importante ao ponto de merecer um projeto autônomo, evitando, com isso, demora ainda maior na tramitação congressual do projeto. A sindicalização também não foi abarcada e não se fez nenhuma menção sobre a coexistência entre a Ordem e os sindicatos profissionais, apesar de reconhecê-la como direito universal e constitucional, se limitando em atribuir à instituição a função que integralizar seu caráter corporativo (BRASIL, 1956).

Uma tese de destaque apresentada no anteprojeto referia-se às competências atribuídas ao Conselho Federal da Ordem. Além de funções

específicas relacionadas à representação da classe, da instituição e da organização de seus atos e serviços, o anteprojeto também determinou uma competência de caráter mais abrangente e que ultrapassava a fronteira corporativo-institucional ao estabelecer que também competiriam ao Conselho a defesa da ordem jurídica e da Constituição da República, o empenho para a boa aplicação das leis e pela rápida administração da justiça e a contribuição para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas (Art.18, I).

A inclusão desta disposição no rol de competências típicas sinalizava a percepção e atenção que a classe e a instituição tinham quanto aos acontecimentos e aspectos da vida pública e social do país, especialmente quanto àquelas matérias que pudessem interferir diretamente no seu universo e âmbito de atuação. Desta forma, a Ordem potencializaria sua capacidade de influência e penetração nas arenas decisórias ao lado dos Poderes constituídos e de outras importantes instituições estatais.

Não obstante esta determinação, assim como o regulamento de 1933, o anteprojeto estabeleceu restrições ao determinar que nenhum dos órgãos da instituição discutiria ou se pronunciaria sobre assuntos de natureza pessoal, política ou religiosa ou que fossem, de qualquer modo, alheios aos interesses da classe (Art. 149). O intuito principal desta disposição era de limitar qualquer comportamento que não tivesse um caráter corporativo ou que não fosse atinente ao objetivo principal da instituição de seleção, disciplina e defesa da classe, afastando a possibilidade de criação de vínculos, especialmente políticos, entre a Ordem e outros organismos, reafirmando, com isso, sua autonomia e independência.

Discutido e aprovado no Conselho Federal por unanimidade dos membros, o anteprojeto foi encaminhado ao Ministro da Justiça e imediatamente começaram as movimentações internas sobre a melhor forma de enviá-lo para apreciação do Poder Legislativo. Era consenso entre os membros da cúpula da Ordem, onde figuravam nomes como Miguel Seabra Fagundes⁴⁶, Aragão Bozano e Nehemias Gueiros, que a receptividade e o sucesso na tramitação e aprovação do projeto seriam maiores se

⁴⁶ Em reunião do Conselho de 31/08/1954, o novo presidente da Ordem, Miguel Seabra Fagundes (1954-1946), apresentou pedido de renúncia pelo fato de ter sido convidado pelo presidente da República para assumir o cargo de Ministro da Justiça. O Conselho decidiu, tendo como precedente a situação que ocorrera com o ex-presidente da OAB Raul Fernandes (1944-1948), converter a renúncia em licença do cargo enquanto estivesse investida da função de ministro. Conforme determinava o regulamento de 1933, assumiu interinamente o cargo de presidente o conselheiro Arthur Passolo. Seabra reassumiu a presidência da OAB em fevereiro de 1955.

este fosse encaminhado pelo presidente da República como projeto de iniciativa do Poder Executivo.

Após articulação entre membros da instituição e do Governo Federal, na reunião do Conselho de 11 de agosto de 1956 – oportunidade em que Miguel Seabra se despedia da presidência da OAB transmitindo o cargo para Neemias Gueiros –, compareceram o Ministro da Justiça e, pela primeira vez na história da instituição, o presidente da República, Juscelino Kubistchek, oportunidade na qual assinou e encaminhou ao Congresso Nacional mensagem convertendo o anteprojeto de estatuto elaborado pela Ordem em projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, sem nenhuma alteração.

Encaminhado o projeto, a expectativa do Conselho Federal era de que a tramitação e a votação ocorressem brevemente, posto que o principal objetivo do novo estatuto era readequar a normatização às novas determinações constitucionais democráticas estabelecidas em 1946, bem como à nova realidade econômica e social do país. Enviado à Câmara dos Deputados, o projeto de lei nº 1.751/1956⁴⁷, teve uma longa e tumultuada tramitação no Congresso Nacional com inúmeras emendas e considerações, sendo todo este movimento acompanhado diretamente pela instituição⁴⁸.

Na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara, o parecer do deputado e relator Milton Campos foi favorável à aprovação do projeto com as modificações constantes nas emendas apresentadas. Na parte inicial, o parecer ressaltava o trabalho realizado pela comissão reportando-se à exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto, as inovações relativas à dinâmica institucional e ao exercício da profissão, especialmente quanto ao estabelecimento do exame e do estágio profissional (BRASIL, 1958).

O documento foi dividido em oito itens que tratavam sobre os principais temas relacionados no anteprojeto. A análise dos argumentos apresentados pelo relator é relevante, tendo em vista que as alterações por ele sugeridas influenciaram diretamente no conteúdo e redação final do estatuto. São eles (BRASIL, 1958):

⁴⁷ Tramitação disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=195766>. Acesso em 17 dez. 2017>.

⁴⁸ Durante toda a tramitação do projeto de estatuto, este assunto foi debatido em diversas reuniões do Conselho Federal que, constantemente, enviava às Casas Legislativas suas reivindicações e sugestões sobre o conteúdo das emendas propostas.

- 1) Quanto à constitucionalidade da instituição: ressaltando que o texto Constitucional de 1946 expressamente reconheceu a existência da OAB, quando se refere à sua participação nos concursos para ingresso na magistratura, salientou que esta referência indica ser ela o órgão de representação da classe, fato que também se confirmava pela jurisprudência pacífica dos tribunais que, desde a Constituição de 1934, entenderam pela sobrevivência da instituição por considerarem seu funcionamento compatível com o princípio da liberdade profissional. Em relação ao direito constitucional do exercício de qualquer profissão, o parecer deixava claro que a própria Constituição de 1946 (Art. 141, § 14) preencheu essa lacuna ao permitir que a lei estabelecesse as condições de capacidade e os princípios reguladores do exercício das profissões;
- 2) Quanto à natureza jurídica da Ordem: para sanar qualquer discussão acerca da interpretação de sua natureza jurídica, o parecer esclareceu ser a Ordem um ente moral inominado, corporação investida de funções e poderes públicos, pouco importando a existência de uma nomenclatura específica formal indicando expressamente no texto 'natureza corporativa'. Quanto à nomenclatura de 'Ordem' dos advogados, ressaltava que esta não se relaciona ao significado mais incisivo da palavra, sendo apenas utilizada em virtude da influência do direito francês em sua criação;
- 3) Quanto à coexistência entre a Ordem e os sindicatos: o parecer admitia essa coexistência nos moldes estabelecidos pelo anteprojeto, que teve como fundamento a Declaração Universal dos Direitos do Homem (Art. 23, IV). O relator destacou que a existência da instituição não seria empecilho para a criação de sindicatos, mas que se ela cumprisse bem sua competência representativa, a formação desses organismos seria prescindível;
- 4) Quanto ao estágio profissional: o parecer exaltava a criação do estágio por considera-lo um instrumento capaz de assegurar maior competência técnica e familiaridade com as particularidades da prática advocatícia. Contudo, avaliava que exigir do estudante, como requisito de inscrição nos quadros profissionais, sua admissão como auxiliar de

firma ou escritório de advocacia, poderia causar sérios inconvenientes para o profissional recém-formado que começaria sua trajetória à custa de favores de outros profissionais ou escritórios. Além disso, esta exigência seria mais fácil de ser realizada nas grandes cidades do que no interior do país;

- 5) Quanto ao exame de Ordem: como forma de substituição ao estágio, tal questão foi rebatida no parecer. Reconhecendo a carência de métodos para o aprimoramento do ensino jurídico brasileiro, sugeriu o desenvolvimento de sistemáticas mais eficazes para esta finalidade, citando como exemplos o ensino prático das questões jurídicas debatidas em sala de aula e a especialização com o objetivo de aperfeiçoamento no estudo de matérias específicas à escolha dos estudantes. O parecer ressaltou que, em momento de reformas, o adequado seria optar por aquelas mais profundas e gerais, finalizando o tópico recomendando uma possível combinação entre estas metodologias e as soluções prescritas no anteprojeto;
- 6) Quanto à relação entre advogados e juízes: referindo-se às disposições constantes no Art. 84, inciso IX do anteprojeto que estabelecia como um dos deveres dos advogados velar pela dignidade da magistratura, fazia uma breve crítica ao excesso de vaidade existente no meio jurídico que prejudicava as partes e o sistema judiciário brasileiro;
- 7) Quanto às fontes de atrito: identificou pontos constantes no projeto que poderiam levar a 'desentendimentos' e excessos, especialmente durante as audiências e na rotina forense, em particular aos relativos aos deveres e direitos, aos atos praticados durante as sessões de julgamento (Art. 86, incisos IX, X, XII, XIII e XIV) e outras questões relacionadas à escrita do texto que poderiam ser alteradas ou removidas 'sem maior prejuízo';
- 8) Quanto aos honorários profissionais: reconhecendo a dificuldade na regulação do tema em preceitos rígidos e sem contestar a opção do projeto pelo princípio da liberdade de contratação entre cliente e profissional (Art. 100), o parecer propôs a retirada de fixação de tabelas de valores do projeto (Art. 101) por considerar inapropriado a

estipulação de preceitos rígidos sobre um assunto geralmente regido por usos e costumes. Assim, recomendava que as seções locais fossem autorizadas a fixarem critérios e valores que melhor refletissem as condições e as particularidades de cada local com aprovação e supervisão direta do Conselho Federal no intuito de evitar discrepâncias e arbitrariedades (BRASIL, 1958).

Encaminhado à CCJ do Senado Federal (projeto sob o nº 126/61) o parecer emitido pelo senador e relator Aloysio de Carvalho Filho, analisou as diversas modificações apontadas pelo parecer da Câmara e ponderou sobre os quesitos que mais chamaram atenção da comissão e que poderiam gerar maiores controvérsias. Aprovado com emendas, este documento foi fundamental para moldar e concretizar as determinações do futuro estatuto. Alguns pontos merecem ser destacados (BRASIL, 1962):

- 1) Quanto aos requisitos de admissibilidade para membros do Conselho Federal: o parecer sugeria que a exigência do exercício por mais de 5 anos ininterruptos da atividade advocatícia (Art. 14 § 1º) fosse acrescida de mais dois quesitos: a ausência de condenação por infração disciplinar e a de não ocupação de cargo público demissível *ad nutum*. Recomendava, também, que todas essas cláusulas fossem estendidas para investidura nos conselhos seccionais;
- 2) Quanto aos atos privativos e a advocacia na via administrativa: propôs algumas emendas para adequação e alteração textuais. Em relação à questão da representação na esfera administrativa prescrita no Art. 67 do anteprojeto, reconheceu o direito do interessado de postular pessoalmente perante a administração pública, mas assegurou que a interposição e acompanhamento de possíveis recursos fossem atos privativos de advogados;
- 3) Quanto às incompatibilidades e impedimentos: dentre outras questões, as emendas aventadas pelo Senado alteravam o disposto no Art. 80 inciso V do anteprojeto, propondo que os servidores públicos, inclusive de autarquias, entidades paraestatais e de sociedade de economia mista, fossem proibidos de exercer a advocacia contra qualquer

pessoa de direito público, e não apenas contra àquelas a que estivessem vinculados, como propunha originalmente o projeto;

- 4) Quanto à prisão em flagrante de advogado: o Art. 86 inciso IV do anteprojeto assegurava como direito do advogado, exigir a presença do presidente da Seção local da OAB como requisito de validade para a lavratura de auto de prisão em flagrante. O parecer reconheceu que o advogado preso em flagrante carecia do 'conforto moral' da presença daquela autoridade em virtude da natureza da atividade exercida, mas entendeu que transformar tal direito em condição de validade do ato, além de um exagero, causaria transtornos desnecessários à atividade policial, sugerindo a eliminação desta parte do projeto;
- 5) Quanto ao exercício ilegal da profissão: até que fosse inserido o crime específico de 'exercício ilegal da advocacia' no rol dos crimes contra a administração da justiça estabelecidos no Código Penal Brasileiro, o parecer seguiu a proposta do anteprojeto de equiparar tal exercício à contravenção estabelecida no Art. 47 do decreto-lei nº 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais);
- 6) Quanto ao Tribunal de Ética profissional: em relação ao Art. 27 inciso X do anteprojeto, que atribuía aos conselhos seccionais a função de aplicação das regras éticas estabelecidas, o parecer propôs emenda no sentido de admitir e transformar em norma autônoma o Tribunal de Ética, conforme estabelecido no Código de Ética Profissional desde 1934 (BRASIL, 1962).

Finda a tramitação congressual, o projeto de lei foi encaminhado para a sanção do presidente João Goulart (1961-1964), recebendo apenas um veto parcial o qual propunha a supressão do Art. 149, que garantia aos atuais inscritos nos quadros da Ordem o direito ao exercício da profissão nos termos da inscrição em vigor, não sendo atingidos pelos impedimentos e incompatibilidades previstos a partir da vigência do novo estatuto. O Governo Federal considerava tal artigo contrário aos interesses nacionais por entender ser inadequada a manutenção de

dois regimes jurídicos distintos para uma única categoria profissional, mantendo-se, assim, um critério uniforme entre os novos e os antigos profissionais da advocacia⁴⁹.

Diante disso, a Ordem se mobilizou contrariamente às razões do veto presidencial sob a alegação de que os profissionais já inscritos possuíam direito adquirido, garantido pela norma jurídica anterior e passível de adaptação ao novo regime de acordo com as necessidades existentes. O acesso direto aos congressistas e a intensa articulação, especialmente do presidente da seccional de Pernambuco, José Cavalcanti Neves, e do presidente do Conselho Federal, Carlos Povina Cavalcanti (1962-1965), resultou em uma votação massiva do Congresso Nacional pela rejeição do veto e manutenção do referido artigo (GUEIROS, 1964). Apesar da instabilidade e tensão política existentes no início da década de 1960, como serão vistas na próxima seção, em 27 de abril de 1963, a Lei nº 4.215 foi sancionada dispondo sobre o novo estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

A nova legislação trouxe disposições que regularam e incorporaram conteúdos indispensáveis ao exercício da atividade profissional, redefiniram propósitos e ampliaram a dimensão de atuação da instituição. Matérias fundamentais como as relativas à finalidade e organização interna, processo de inscrição nos quadros, incompatibilidades e impedimentos, deveres e direitos, processo disciplinar e penalidades, atos privativos, exercício ilegal da profissão, honorários, foram meticulosamente desenvolvidas e especificadas. Inovações como o estabelecimento de estágio e de exame de admissão proporcionaram um controle institucional especializado sobre os membros, viabilizando a criação de uma consciência profissional e a elevação de seu nível técnico e cultural. Apesar da longa tramitação e das adequações e alterações propostas pelo Congresso Nacional, as modificações ocorridas não alteraram a estrutura e os preceitos basilares constantes do anteprojeto originalmente apresentado pela Ordem.

Afora a fixação de modelos normativos, estruturas e regras para o desenvolvimento da atividade profissional e sistematização interna da instituição, o estatuto trouxe duas determinações importantes e substanciais no que tange à natureza jurídica da Ordem e às atribuições exercidas por seu Conselho Federal, as

⁴⁹ Projeto, razões do veto e votação final do Congresso Nacional publicados no Diário do Congresso Nacional, de 06 de junho de 1963. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=6/6/1963#/>. Acesso em 15 jan. 2018.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=6/6/1963#/)

quais possibilitaram o empreendimento de novos padrões de atuação institucional na esfera pública.

Quanto à natureza jurídica, a nova legislação estabeleceu maior autonomia para a instituição responsável pela organização da classe, o que lhe conferia, na prática, um caráter corporativo de representação de interesses profissionais e de interesses individuais relacionados ao exercício da profissão. Ademais, o estatuto definiu a Ordem como um serviço público federal a qual não se aplicariam as disposições legais referentes às autarquias ou entidades paraestatais, condição que lhe garantia independência funcional frente ao sistema organizacional do Estado e a não observância de nenhum tipo de controle externo sobre suas atividades. Também os serviços prestados e desenvolvidos pelos advogados foram elevados à condição de serviço público e, assim como os membros do Ministério Público e da magistratura, foram considerados elementos indispensáveis à administração da justiça.

Mas foi em relação às competências delegadas ao Conselho Federal, órgão superior de representação da classe e da instituição, um dos pontos de maior relevância definidos pelo novo estatuto, o qual possibilitou novas perspectivas de ação institucional. Assim como proposto no anteprojeto apresentado pela Ordem, ao Conselho foram outorgadas as funções de defender a ordem jurídica e a Constituição da República, de pugnar pela boa aplicação das leis e pela rápida administração da justiça e de contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas. Estas novas atribuições eram mais amplas e transcendiam aos limites exclusivamente internos e corporativos.

Com isso, a legislação possibilitou maior autonomia institucional e uma atuação mais eficaz no ordenamento jurídico e no processo de aplicação e sistema de justiça, posicionando a OAB no centro dos principais debates públicos nacionais. É importante destacar, ainda, que estas mesmas atribuições delegadas ao Conselho Federal foram igualmente definidas como deveres fundamentais do advogado.

Desde sua criação, a Ordem empenhava-se no intuito de afirmar seu papel institucional e social utilizando como principal argumento o fato de que, para o pleno exercício da atividade profissional, seria imprescindível a manutenção e estabilidade da ordem jurídica e o respeito às determinações constitucionais e legais do Estado de direito. A edição de um novo instrumento regulatório com força de lei, atribuindo novas funções e preceitos relacionados às questões de organização política do

Estado, viabilizou sua participação em assuntos como o funcionamento do sistema de justiça, a preservação da ordem jurídica-constitucional e a defesa da legalidade, possibilitando uma atuação institucional mais direta nos espaços públicos de discussão.

O posicionamento estratégico de membros da instituição nas estruturas dos poderes políticos constituídos e a articulação junto àquelas estruturas, viabilizaram a aprovação desta nova regulamentação. Este reconhecimento público fortaleceu suas atividades corporativas e introduziu novas atribuições de cunho institucional. Todavia, os acontecimentos políticos e sociais ocorridos no país a partir de 1964, tiveram reflexos diretos na estrutura institucional, provocando significativas mudanças e a conduzindo para um novo trajeto de participação e atuação mais ampla no cenário político e no processo de aplicação da justiça do país.

4 O ESTADO AUTORITÁRIO E A INSTITUIÇÃO

Os avanços democráticos alcançados pela Constituição de 1946 foram destituídos com a instauração de um regime militar no país no ano de 1964. A estrutura político-institucional foi atingida com a construção de um arcabouço jurídico-legal repressivo que ampliou e fortaleceu o Poder Executivo em detrimento dos demais Poderes constituídos e limitou o exercício de direitos fundamentais dos cidadãos. Sobretudo o enfraquecimento do Poder Judiciário e a suspensão da garantia constitucional do *habeas corpus* afetaram diretamente a dinâmica do sistema de justiça com efeitos diretos no exercício da advocacia.

Esta seção examinará o posicionamento da OAB de apoio inicial ao regime militar, a participação de seus membros na sua composição e a forma como a estrutura autoritária afetou as atividades profissionais, até o momento em que se observa uma alteração gradual do comportamento institucional para uma postura mais crítica ao regime de exceção, à medida que se intensificava a violência estatal contra os direitos civis e políticos e contra prerrogativas profissionais, bem como a movimentação institucional no sentido desta mudança de perspectiva. Nesta acepção, foram analisados os instrumentos normativos estabelecidos para consolidar e afirmar o regime e as respectivas consequências sobre as estruturas institucionais e sociais; os efeitos da normatização autoritária no sistema jurídico e no exercício da advocacia e de suas prerrogativas; os fatores que conduziram ao reposicionamento da Ordem em relação ao regime militar e os esforços e providências institucionais no sentido desta mudança.

A década de 1960 iniciou-se sob a expectativa da realização de eleições marcadas para outubro de 1960, especialmente porque seria eleito um novo presidente em substituição ao governo de Juscelino Kubistchek (1956 a 1961)⁵⁰, o qual conseguiu promover elevado desenvolvimento industrial e altos índices de crescimento econômico para o Brasil. Com uma estratégia 'nacionalista desenvolvimentista', como destaca Skidmore (1982), Kubistchek promoveu uma vasta expansão da produção industrial apelando, concomitantemente, para

⁵⁰ Juscelino Kubistchek foi eleito presidente em 1955 pelo Partido Social Democrático (PSD) em aliança com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e outros 4 partidos menores (PR/PTN/PST/PRT).

investimentos do setor privado e viabilizando uma série de investimentos públicos, principalmente na área de infraestrutura de transportes e produção energética.

Como resultado deste sucesso econômico e tendo em vista suas habilidades e recursos políticos, Kubistchek conseguiu manter certa estabilidade política, mesmo que por um breve período (SKIDMORE, 1982). Entretanto, o desenvolvimento e o crescimento econômico acelerados trouxeram elevados custos internos e consequências negativas no equilíbrio financeiro e nos índices inflacionários. Nem mesmo a elaboração de Programas governamentais para tentar estabilizar a economia agradaram a classe política e a grande massa da classe média urbana, crescendo, com isso, a oposição ao governo.

Neste cenário, em 1959 foram lançadas as candidaturas para presidente da República. A aliança governista PSD/PTB se engajou na candidatura do Marechal Henrique Lott; o Partido Social Progressista (PSP) lançou Adhemar de Barros; e o Partido Trabalhista Nacional (PTN), apoiado posteriormente pela União Democrática Nacional (UDN) de Carlos Lacerda, lançou Jânio Quadros, favorito e vencedor das eleições realizadas no ano seguinte. Este apoio da UDN teve como uma das principais motivações a possibilidade de o partido chegar à presidência da República pela primeira vez, além do fato de J. Quadros compartilhar de algumas de suas posições, mesmo não tendo um perfil tipicamente udenista (FAUSTO, 1995; SKIDMORE, 1988).

Jânio Quadros assumiu a presidência e nos primeiros meses de governo articulou programas de combate à inflação, à corrupção e à ineficiência da administração pública. A sistemática de governança interna do novo presidente, que ora se utilizava de políticas de tendências mais à esquerda ora de tendências mais conservadoras, começava a desagradar ambos os seguimentos. Também a política externa desenvolvida por J. Quadros, que pretendia um país mais independente em suas relações internacionais, preocupava os seguimentos políticos mais conservadores, especialmente os udenistas e militares e alguns seguimentos sociais; e a concessão da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul a Che Guevara, foi o estopim para uma série de ataques ao governo⁵¹.

⁵¹ A aproximação do presidente Jânio Quadros com o bloco soviético e a ilha de Cuba em virtude de sua política externa independente, preocupava os setores mais conservadores da política e da sociedade brasileira, especialmente os integrantes da UDN, sua principal apoiadora. Para tais seguimentos, essa "simpatia" à ideologia comunista colocava em perigo os esquemas e vínculos econômicos entre o Brasil, o FMI e os Estados Unidos. Sobre o tema ver: SÁ MOTTA, Rodrigo Patto.

Crescia o descontentamento com os mecanismos adotados pelo novo presidente. A UDN se desassocia da figura de principal patrocinadora da candidatura de J. Quadros, passando a ocupar uma posição ofensiva e de agressões diretas ao novo governo. Vendo-se encurralado por todos os lados, em 25 de agosto de 1961, o presidente entrega seu pedido de renúncia do cargo ao Congresso Nacional que o aceita prontamente, dando início a uma grave crise política e institucional (FAUSTO, 1995).

Como consequência desta renúncia e conforme previsto pela Constituição de 1946 (Art. 79), o vice eleito, João Goulart (PTB), assumiria a Presidência do país. Contudo, naquele exato momento Goulart se encontrava visitando a República da China em missão econômica, fato que não agradou, sobretudo, as lideranças militares que temiam um possível envolvimento com as ideologias comunistas (SKIDMORE, 1988).

João Goulart era considerado um legatário da política populista de Vargas e especialmente os ministros militares eram bastante relutantes quanto a possibilidade de assumir a Presidência do país. Contudo, não o conduzir ao cargo causaria um descontentamento generalizado, precipuamente com o eleitorado brasileiro que o elegeu e lhe concedeu o direito constitucional de assumir o poder. O estabelecimento de um sistema presidencialista-parlamentarista, realizado por meio de emenda constitucional e que reduziu os poderes do presidente, foi uma solução política plausível e cautelosa para que sua gestão estivesse sob controle.

Durante este período, a OAB direcionava seus esforços institucionais especialmente para a tramitação do Projeto de seu estatuto que, apesar do crítico cenário nacional, não sofreu interferências. Mesmo não expressando diretamente sua posição em relação àqueles acontecimentos, a instituição acompanhava toda a movimentação política. Baseando-se em sua reiterada posição de defensora da ordem jurídica-constitucional e da legalidade, em agosto de 1961, aprovou uma importante Moção pública sobre o agravamento da instabilidade política e posicionando-se a favor de uma solução constitucional para os conflitos existentes:

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face dos gravíssimos acontecimentos que a nação testemunha, reafirma, ainda uma

vez, sua fidelidade aos verdadeiros princípios da democracia, inscritos na Constituição, contra os extremismos da esquerda ou da direita, e apela para as autoridades e para as forças armadas, na esperança de que mantenham a ordem material, indispensável à segurança dos cidadãos, e a ordem jurídica, essencial às liberdades públicas. (MOTTA; DANTAS, 2006, p. 87-88)

A Ordem optou por manter certo nível de neutralidade, não assumindo uma posição definitiva em relação às partes integrantes dos embates políticos. Como era prática institucional, suas manifestações procuravam enfatizar a questão da ordem jurídica e dos prejuízos por ela sofridos com o clima de instabilidade. Os temas discutidos pelo Conselho Federal focavam na preocupação com a *subversão dos costumes políticos*, a possibilidade de rompimento dos preceitos e garantias estabelecidos pelo pacto constitucional, a ameaça às instituições e estruturas democráticas e as pressões exercidas pelos movimentos grevistas, que produziriam um clima de incerteza, cuja pretensão seria a desestruturar a ordem jurídica e os ideais democráticos.

Apesar disso, manifestações de alguns de membros defendiam que a instituição não poderia e nem deveria ficar indiferente nesta fase de degradação do processo democrático-constitucional e das instituições que lhe serviam de fundamento. Em agosto de 1962, a Ordem fez um pronunciamento oficial encaminhado às suas seccionais, aos congressistas e à imprensa, reafirmando seu compromisso com a defesa das instituições e da liberdade profissional, da constitucionalidade, das liberdades e dos direitos fundamentais, resolvendo:

[...] expressar de público as suas apreensões diante do perigo que representa para a estabilidade das instituições livres o processo de deterioração do regime democrático, em curso; reafirmar com maior energia, o seu repúdio a qualquer solução extremista, da esquerda ou da direita, a sua fé inabalável na democracia representativa, nas liberdades democráticas e na intangibilidade dos órgãos que representam a vontade popular devidamente constituídos [...]. (MOTTA; DANTAS, 2006, p. 93).

No mesmo sentido foram os discursos de seus dirigentes na cerimônia de posse da presidência do Conselho Federal em 1962, ocasião em que assume o cargo Carlos Povina Cavalcanti (1962-1965) em substituição a José Eduardo do Prado Kelly (1960-1962). Este, ao se despedir da instituição, alertou para os perigos que a atmosfera de inquietação causava à sociedade brasileira considerando a temerária aliança de dois fatores desestabilizadores: inflação desenfreada e

intolerância política. Por sua vez, em seu discurso de posse Povina Cavalcanti expressou sua preocupação com o aumento dos conflitos e da instabilidade política e o quanto nocivas estas questões eram para o futuro do país, cujos horizontes estavam 'carregados de maus presságios'. Alertando sobre a necessidade de fortalecimento dos princípios profissionais e regimentais, ponderou sobre a importância da classe e da instituição naquele momento, manifestando seu entendimento de que os objetivos institucionais deveriam ir além de interesses profissionais ou necessidades internas⁵².

Nos primeiros meses de governo, João Goulart (1961-1964) procurou fortalecer sua posição política. Para recuperar os plenos poderes presidenciais arquitetou a realização de um plebiscito em janeiro de 1963, no qual conseguiu a aprovação popular para o retorno ao sistema presidencialista. Todavia, mesmo com os poderes restabelecidos, era grande a oposição ao seu governo, principalmente aquela advinda da esfera militar do poder político. Também fatores como o agravamento da crise econômico-financeira, a alta da inflação, os sucessivos planos frustrados de estabilização econômica, greves em diversos setores, a organização de movimentos operários e de trabalhadores rurais, levaram a uma insatisfação generalizada das diversas camadas sociais e dos principais atores políticos envolvidos. A falta de apoio sinalizou a fragilidade do governo e a dificuldade de manutenção do presidente no poder (TOLEDO, 2004).

Diante deste ambiente de agravamento dos conflitos, o país deparava-se novamente com uma grave crise no sistema político-institucional. Logo no início de 1964, percebendo seu isolamento e os constantes ataques da oposição, João Goulart marcou uma série de comícios por todo o país com o intuito de mobilizar as diversas forças populares contra as elites políticas, o Congresso Nacional e os militares, personagens que dificultavam ou impediam as reformas de base objetivadas. Paralelamente, pretendia dar início a tais reformas através da expedição de decretos presidenciais autônomos, isolando, assim, o Poder Legislativo do processo decisório. O primeiro desses eventos aconteceu no dia 13 de março de 1964 na cidade do Rio de Janeiro reunindo cerca de 150 mil pessoas, ficando conhecido como o 'Comício da Central'.

⁵² Trechos dos discursos de despedida e posse da presidência na reunião do Conselho Federal de 11/08/1962 (BASTOS, 2007; VENÂNCIO FILHO, 1982).

O efeito inesperado dessas ações foi uma série de ataques ao governo, fortalecendo o entendimento das bases oposicionistas de que não seria mais possível resolver a situação pelas vias constitucionais. A ideia de uma intervenção armada para conter as tensões existentes se fortalecia. As forças oposicionistas apoiadas por diversos seguimentos sociais, em especial associações religiosas ligadas à Igreja Católica, reuniram na cidade de São Paulo aproximadamente 500 mil pessoas na *Marcha da família com Deus pela liberdade*, demonstrando que a resistência ao governo contava cada vez mais com o apoio de diversos seguimentos da sociedade.

Diante da repercussão dos eventos e da criticidade do momento, em março de 1964 o Conselho Federal da OAB se manifestou através de uma Moção, publicada na imprensa e encaminhada ao presidente da República, Congresso Nacional, Assembleias Estaduais, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Federal de Recursos, Tribunais de Justiça estaduais e às suas seccionais. Com base nas novas determinações estatutárias de 1963 que lhe conferiram a atribuição legal de defensora da ordem jurídica e da Constituição da República, e reforçando suas diretrizes liberais-democráticas, a instituição apresentou 3 pontos específicos relacionados àquele período crítico.

No primeiro, a OAB reconheceu e proclamou a necessidade de preservação e garantia do pleno funcionamento dos poderes republicanos constituídos em todo o território nacional e a salvaguarda do princípio da autoridade e de todos os direitos, cujo objetivo imediato seria restaurar a tranquilidade pública perturbada pelos movimentos de agitação e por atos contrários à Constituição e às leis. No segundo ponto, fez um apelo aos poderes constituídos para que cumprissem e fizessem cumprir as determinações constitucionais e legais de forma pacífica, evitando, com isso, possíveis confrontos entre o Estado e a sociedade. No terceiro ponto, a instituição expressou seu apoio às reivindicações justas e legítimas desde que se afastassem de meios de soluções extra constitucionais, tendo em vista que “o regime democrático estabelecido pela Constituição Federal permite a realização de todas as aspirações, dentro da lei e do respeito à ordem jurídica” (CORREIO DA MANHÃ, 1964, p. 24).

A situação política do país se tornara caótica e o descontentamento generalizado, principalmente no setor militar, tendo em vista que, dentre as reformas de base pretendidas por João Goulart, estava a sindicalização de praças e soldados

graduados, fator que não agradava linhas mais conversadoras das Forças Armadas que temiam a deterioração da instituição ao atingir um de seus princípios fundamentais que era a disciplina militar (SKIDMORE, 1988).

Como forma de hostilizar e pressionar o presidente, no dia 31 de março de 1964 os principais líderes dos Comandos Militares determinaram que tropas sediadas em Minas Gerais se destacassem para o Rio de Janeiro. No dia 1^o de abril, João Goulart foi para Porto Alegre no intuito de evitar um confronto direto e com possíveis vítimas civis. Logo em seguida, o Senado declarou vaga a presidência da República e o presidente da Câmara assumiu o cargo interinamente. Este, por sua vez, nomeou três ministros militares⁵³ que imediatamente se organizaram para tomar o controle político. No entendimento desses novos ministros, os militares eram o seguimento mais apto e a melhor opção para cumprir os objetivos do movimento que eram “eliminar o desenvolvimento do plano comunista de posse do poder”, “defender as instituições militares que começam a ser destruídas” e “estabelecer a ordem para o advento de reformas legais” (VIANA FILHO, 1975, p. 3).

Ante este novo cenário, diversos seguimentos sociais e importantes instituições aclamaram a ação das Forças Armadas e receberam com entusiasmo sua iniciativa, dentre elas a Ordem dos Advogados do Brasil⁵⁴. Na visão da instituição, a crise política-institucional que se instalou no país tornara-se insustentável e exigia a realização de medidas excepcionais efetivas para evitar o possível desaparecimento do Estado democrático e para preservar a ordem jurídica-constitucional, alicerces do Estado de direito e valores por ela sempre defendidos. E foi justamente neste sentido os pronunciamentos na primeira reunião do Conselho Federal após o Levante Militar de 31 de março, realizada em 7 de abril:

[...] Conselheiros, orgulhamo-nos de estar em paz com a nossa consciência [...], antecipando-nos à derrocada das forças subversivas, acionadas por

⁵³ O General Arthur da Costa e Silva, autoproclamou-se Ministro de Guerra e organizou o chamado Comando Supremo Revolucionário, do qual fazia parte juntamente com o ministro da Marinha, almirante Augusto Rademaker Grünewald e o ministro da Aeronáutica, brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo.

⁵⁴ Outras entidades que manifestaram direta ou indiretamente apoio ao Golpe Militar foram a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Para um estudo mais aprimorado ver: ROLLEMBERG, Denise. As Trincheiras da memória: a Associação Brasileira de Imprensa e a ditadura (1964-1974). In: ROLLEMBERG, Denise e QUADRAT, Samantha Viz (orgs.). **A construção social dos regimes autoritários: legitimidade, consenso e consentimento no século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008; e SERBIN, Kenneth P. **Diálogo na sombra: Bispos e militares, tortura e justiça social na ditadura**. São Paulo: Companhia da Letras, 2001.

dispositivos governamentais, que visavam, já sem disfarces, à destruição do primado da democracia e à implantação de um regime totalitário, no qual submergiriam todos os princípios da liberdade humana, tivemos a lucidez e o patriotismo de alertar [...] os poderes constituídos da República para a defesa da ordem jurídica e da Constituição, tão seriamente ameaçadas. Mercê de Deus, sem sairmos da órbita constitucional, podemos hoje, erradicado o mal das conjuras comuno-sindicalistas, proclamar que a sobrevivência da Nação Brasileira se processou sob a égide intocável do Estado de Direito. (MATTOS, 2011, p. 128).

De acordo com os idealizadores do movimento militar, para que fosse possível alcançar o controle do poder político e realizar os objetivos propostos, os militares rebelados precisavam assumir a Presidência da República e o complexo administrativo estatal. Ignorando as discussões que vinham ocorrendo no Congresso Nacional sobre as formas de resolver a sucessão presidencial, os ministros militares publicaram o Ato Institucional nº 1 (AI-1), o primeiro de uma série de outros atos expedidos durante os governos militares.

Com a edição deste Ato, a revolução⁵⁵ se auto proclamava investida do poder constituinte, legítima por si mesma e com poderes para destituir o governo anterior e proclamar um novo devido a sua força normativa de editar os preceitos jurídicos. Além disso, segundo seus idealizadores, ele era uma manifestação da vitória da revolução apoiada pela nação brasileira e que se destinava a “assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil” (AI-1, 1964). A edição de atos institucionais foi o principal instrumento utilizado pelos governos militares para legitimar suas ações, sustentando estratégias e garantindo sua manutenção no poder (ROCHA, 2013).

No intuito de alcançar tais propósitos, o AI-1 fortaleceu os poderes do Poder Executivo para que ele tivesse condições de ação política sem interferências, ao mesmo tempo em que enfraqueceu e reduziu o campo de atuação do Congresso Nacional. Nos termos do AI-1, o presidente estava autorizado a enviar para o Congresso projetos de leis sobre qualquer matéria, inclusive sobre criação e aumento de despesas, e projetos de emenda constitucionais que deveriam ser apreciados em 30 dias, caso contrário estariam automaticamente aprovadas. Suspendia por 10 anos os direitos políticos e autorizava a cassação de mandatos legislativos sem a devida apreciação judicial. Também suspendia por 6 meses as garantias constitucionais de vitaliciedade dos magistrados e de estabilidade dos

⁵⁵ A terminologia ‘revolução’ será utilizada neste trabalho em referência à expressão utilizada pelo movimento militar de 31 de março no texto do Ato Institucional nº 1, publicado em 09/04/1964.

servidores públicos, o que facilitou a expulsão daqueles contrários ao novo regime pelo Comando Supremo da Revolução. O Ato criou, ainda, a possibilidade de abertura de inquéritos e processos militares para apuração de crimes contra o Estado, a ordem política e social ou os atos de guerra revolucionária⁵⁶.

O AI-1 também determinou a realização de eleição indireta para presidente e vice-presidente da República no prazo de 2 dias a contar da sua publicação e suspendeu a cláusula constitucional de inelegibilidade que proibia a candidatura de oficiais das Forças Armadas a cargos eletivos. Desta forma, possibilitou que os militares participassem da eleição e elessem o candidato de sua preferência e que realizaria os objetivos propostos pelo movimento. Como esperado, a eleição realizada em 11 de abril elegeu um dos principais coordenadores do movimento de 31 de março, o general Castelo Branco (1964-1967), o primeiro de uma série de presidentes militares.

Segundo Boris Fausto (1995), o novo presidente e seu grupo político, pretendiam desenvolver uma 'democracia restringida' após colocar em prática todas as determinações estabelecidas no AI-1. Quanto à economia, intencionavam reestruturar e fortalecer o sistema capitalista pois, segundo o movimento, era preciso proteger o país contra o comunismo e resolver a profunda crise financeira que vinha se prolongando desde o governo J. Goulart. No campo social, a intenção era de conter as forças populares que integraram as frentes de resistência ao novo regime tais como estudantes, sindicalistas e trabalhadores urbanos e rurais.

Como exposto, a OAB foi uma das instituições que demonstrou apoio à intervenção militar. Neste período inicial de implementação e estruturação do novo regime político, manifestando-se através de seu órgão máximo, a instituição interpretou a ação militar como um ato legítimo, uma medida emergencial para a preservação do Estado democrático de direito e para a defesa da ordem jurídica e da Constituição⁵⁷. Esta posição, inclusive, foi vantajosa para alguns de seus

⁵⁶ Para uma análise mais detalhada sobre os atos institucionais ver: SCHNEIDER, Ronald M. **The Political System of Brazil: Emergence of a "Modernizing" Authoritarian Regime, 1964–1970**. New York: Columbia University, 1971.

⁵⁷ Destaca-se que a OAB teve um comportamento dubio em relação ao Golpe Militar de 1964. Inicialmente, se posicionou a favor por entender que a crise política nacional exigia a realização de medidas excepcionais para a manutenção da ordem jurídica, ao mesmo tempo em que não queria vincular a imagem da instituição com um movimento armado de caráter militar. Contudo, compreender esta ambiguidade de posicionamento envolve a análise de variáveis como um contexto político de outra ordem e um debate sobre as estruturas e linhas ideológicas existentes no interior da instituição, questões que não são o objeto desta dissertação. A análise proposta por esta dissertação

membros que participavam de forma mais ativa do debate político nacional, especialmente quanto aqueles que ocuparam posições privilegiadas na estrutura do novo governo, sobretudo devido às conexões existentes entre as principais lideranças da Ordem e a UDN, importante aliada dos militares neste período (BENEVIDES, 1981; COELHO, 1996).

Nos primeiros anos deste processo de construção das bases do regime era imprescindível que os militares se cercassem de especialistas nas mais diversas áreas para organizar e planejar sua governabilidade de acordo com seus objetivos, especialmente para a legitimação jurídica de suas ações, e por isso convidaram diversas personalidades influentes no mundo jurídico e membros da instituição para fazerem parte do processo.

Para Ministro da Justiça, fora nomeado Milton Campos, constitucionalista, político e ex-presidente da seccional OAB-MG; Alcino de Paula Salazar, ex-presidente do Conselho Federal (1958-1960), ocupou o cargo de Procurador-Geral da República; Povina Cavalcanti, presidente da OAB (1962-1965) foi nomeado como integrante da Comissão Geral de Investigações (CGI)⁵⁸; Nehemias Gueiros foi um dos autores do Ato Institucional nº 2, de 1965 (AI-2); José Cavalcanti Neves, presidente licenciado da seccional OAB-PE, ocupava o cargo de Procurador-Geral da Fazenda Nacional. As novas vagas ao Supremo Tribunal Federal (STF) criadas pelo AI-2, foram preenchidas pelos juristas e membros da OAB Prado Kelly, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro e Aducto Cardoso, dentre outros membros da elite jurídica da OAB que colaboram com o regime militar nos anos iniciais (BAETA, 2003b).

No âmbito do Conselho Federal foram diversas as manifestações de regozijo por parte dos conselheiros quanto às indicações e nomeações de representantes da classe e da instituição para desempenharem funções importantes no novo governo. Na percepção institucional, esta aproximação do novo regime com a entidade a situava como um importante canal de interlocução direta com o Executivo federal, o

relaciona-se à dimensão pública de atuação e posicionamento da OAB, a qual se apresentou unida e coesa perante seus pares e a sociedade em geral durante todo o período analisado.

⁵⁸ As CGIs foram comissões organizadas em todo o território nacional para conduzir os Inquéritos Policiais-Militares criados pelo AI-1 em 1964 com intuito de identificar e punir todos os envolvidos em atividades subversivas contra a ordem política e social do Estado. Para maiores informações, ver dados do Diretório Brasil de Arquivos (Dibrarq) do Ministério da Justiça e Cidadania, disponível em: <<http://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/comissao-geral-de-investigacoes>>. Acesso em: 10 abr. 2018

que demonstrava o reconhecimento às atividades desenvolvidas pela classe e deferência à própria Ordem.

Entretanto, os caminhos que foram sendo traçados pelas autoridades militares sinalizavam que sua permanência no poder não seria transitória como proposto pelo movimento. As constantes alterações constitucionais e legais realizadas principalmente através dos atos institucionais e complementares, desmantelaram o ordenamento jurídico legal e romperam com o princípio do Estado de direito. Um novo quadro se instaurava de acentuadas ofensas aos direitos fundamentais e, especialmente, às prerrogativas profissionais, e ao perceber as incoerências existentes entre o que era pretendido e o que era realmente realizado, a OAB começa a questionar as ações e os procedimentos utilizados pelo regime militar, repensando e avaliando sua posição institucional neste panorama.

4.1 A INTENSIFICAÇÃO DA REPRESSÃO E SEUS EFEITOS SOBRE A ORDEM

No ano de 1965, foram realizadas eleições estaduais diretas para o cargo de governador e o resultado não agradou os setores militares conhecidos como 'linha-dura' que perderam para a oposição em importantes estados como Minas Gerais, Guanabara, Mato Grosso e Santa Catarina (FAUSTO, 1995). Tal fato sinalizava que havia certo grau de descontentamento com o novo regime o que levou as principais lideranças militares a tomarem providências e adotarem medidas mais incisivas no intuito de conter o crescimento das forças oposicionistas e uma possível perda do controle político federal, relativamente à eleição presidencial marcada para outubro de 1966. Por isso, imediatamente após aquelas eleições e sob forte pressão e imposição dos setores radicais do governo, Castelo Branco editou o AI-2, em 27 de outubro de 1965.

Este ato determinou novas regras sobre a política partidária e centralizou ainda mais poderes nas mãos do chefe do Executivo. Além disso, estabeleceu que a eleição de presidente e vice seriam realizadas de forma indireta pelo Congresso Nacional e reforçou os poderes do presidente que poderia suspender os direitos políticos de qualquer cidadão por 10 anos e cassar mandatos de toda e qualquer autoridade eleita. Segundo Gaspari (2014a, p. 276), "as cassações desmoralizaram

a representação política, e a supressão das eleições diretas cortara caminho para o exercício da cidadania”.

O AI-2 previa, ainda, que o presidente pudesse legislar através de decretos-leis sobre matéria de segurança nacional, enfraquecendo ainda mais as ações do Legislativo, e elevou de 11 para 16 o número de ministros do STF, para que fosse possível um maior controle sobre as decisões contrárias ao governo. Contudo, a mais dramática determinação deste ato foi a extinção dos partidos políticos, fator que, na prática, inaugurou um bipartidarismo no país e impossibilitou a propagação de diferentes ideologias partidárias. Em 05 de fevereiro de 1966, um terceiro Ato Institucional (AI-3) foi expedido, por meio do qual, para se proteger contra qualquer possibilidade de derrota em eleições diretas, o governo determinou que a eleição para o cargo de Governador e vice também fosse realizada de forma indireta.

A essa altura, crescia o sentimento de descontentamento da população com as ações enérgicas do governo que se tornavam cada vez mais frequentes e opressivas, o que desencadeou uma série de manifestações pelo país, lideradas em grande parte pelos movimentos estudantis. Na OAB, também começaram a intensificar as discussões sobre os propósitos dos mecanismos utilizados pelo Estado para exercer sua governabilidade, as ações praticadas para tal fim e suas respectivas consequências sobre a ordem jurídica constitucional. Ainda no ano de 1964, o Conselho Federal havia deliberado sobre um fato de grande repercussão ocorrido em Goiás quando o presidente desta seccional foi ofendido pelo Comandante do 10^o Batalhão de Caçadores ao tentar fazer cumprir *habeas corpus* concedido pelo Superior Tribunal Militar (STM) em favor de um advogado preso naquela unidade. Na ocasião, foi enviado pedido de providências ao Ministro da Justiça e ao STM, o advogado foi liberado, mas preso novamente em seguida sob a acusação de envolvimento em “atos de espionagem” (VENÂNCIO FILHO, 1982).

Após a edição dos três primeiros atos, assim como ocorrera durante o Estado Novo, o conselheiro Sobral Pinto foi uma voz que se levantou contra os métodos de atuação do governo militar⁵⁹. Para ele, os atos institucionais violavam flagrantemente

⁵⁹ Em sessão plenária do Conselho Federal, ocorrida em 14 junho de 1966, Sobral Pinto novamente proferiu críticas contra o governo ao afirmar que “o Movimento Armado não poderia ser encarado como de restauração da ordem constitucional, como era apregoado, mas, pelo contrário, surgia com inequívoco atentado à Constituição da República. (...) a Lei foi rasgada afrontosa e deliberadamente por quem tinha o dever de a ela se submeter. E procedeu desta maneira porque tem à sua disposição metralhadoras, carros de assalto, baionetas, batalhões e regimentos (...)”. (MOTTA; DANTAS, 2006, p. 105).

a ordem jurídica ao retirar da magistratura as garantias constitucionais que lhe asseguravam a independência e a imparcialidade nos julgamentos diante de possíveis coações do Executivo, que ampliava seus próprios poderes de maneira desenfreada. Também afetavam os órgãos e membros de todas as instâncias do Poder Legislativo no país, que estariam sempre à disposição do Executivo para atender suas exigências. Em tom áspero, fez longo pronunciamento no plenário do Conselho Federal criticando os atos abusivos e injustos praticados pelo governo, referindo-se ao Movimento de 31 e março de 1964 como ‘golpe militar’ ao afirmar haver se instalado no Brasil uma verdadeira ditadura. Tal manifestação impactou os demais conselheiros e deu início a uma sequência de debates e questionamentos no âmbito institucional. Assim se manifestou Sobral Pinto:

[...] É de lamentar que Chefe Estado Nação [*sic*] de oitenta milhões habitantes não saiba o que seja ditadura. [...] Dicionário político universal define como ditadura o regime em que o Chefe Poder Executivo cassa mandatos de representantes do povo, com assento Congresso Nacional, Assembléias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais; demite e aposenta magistrados federais e estaduais para impedi-los enfrentar arbítrio esse Chefe Poder Executivo e seus agentes; suspende, abusiva e violentamente, direitos políticos cidadãos brasileiros sem forma nem figura processo [...], arrancou do povo brasileiro direito impostergável eleger, em comícios públicos e através voto secreto, seu Presidente República... Este é regime vigora Brasil atual. Seu nome no dicionário político-universal é Ditadura. Desafio prove o contrário [...]. (MOTTA; DANTAS, 2006, p. 103).

Além da insatisfação popular, o governo Castelo Branco também enfrentava pressões internas dos setores conservadores insatisfeitos com a condução da política interna. Esta dissonância causou uma ruptura entre os militares, influenciando na sucessão presidencial, o que levou à vitória o candidato da ‘linha dura’, General Artur da Costa e Silva, nas eleições indiretas realizadas em outubro de 1966. Em resposta à derrota, o grupo castelista formulou novos mecanismos para restringir a ação política do novo governo e um novo Ato Institucional (AI-4) foi expedido convocando o Congresso Nacional para votar um projeto de Constituição apresentado pelo presidente. A nova Constituição foi promulgada em 24 de janeiro de 1967, incorporando grande parte das alterações realizadas pelo movimento revolucionário.

Ainda nos momentos finais de seu governo, Castelo Branco expediu um conjunto de normas e decretos presidenciais com novas modificações ampliando os poderes do Executivo federal. O decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,

promoveu uma organização estrutural e reformou a administração pública federal readequando seu planejamento aos procedimentos militares e criando órgãos e gerências específicas para fiscalizar os ministérios na condução da política interna. Além disso, por meio do decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967, definiu os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social. Seu principal objetivo era defender o país dos conflitos internos existentes desde o governo João Goulart e, para tanto, fundamentou-se no princípio de que todos eram responsáveis pela segurança nacional, estabelecendo um rol detalhado caracterizando as infrações e autorizando punições rigorosas àqueles que as praticassem. Por meio destes mecanismos cada vez mais restritivos, os militares ampliavam seu controle político sobre uma sociedade cada vez mais enfraquecida e vulnerável.

Ao tomar posse da presidência em março de 1967, Costa e Silva (1967-1969) montou uma equipe de governo formada predominantemente por militares das Forças Armadas que desde o início tiveram que lidar com a crescente oposição política e as manifestações populares que ocorriam em diversas regiões do país. No ano de 1968 esses conflitos se intensificaram após a morte de um estudante em confronto com a polícia do estado da Guanabara. A classe trabalhadora igualmente demonstrou seu descontentamento promovendo greves em diversos setores da indústria.

A oposição também era um problema e a situação se agravou quando o deputado Moreira Alves discursou na Câmara protestando quanto ao aumento da repressão exercida contra a população e o tratamento degradante dado aos presos políticos, propondo que a população não comparecesse à Parada Cívica do 7 de setembro como forma de protesto às ações militares. Para o governo, especialmente os representantes da 'linha-dura', todos estes acontecimentos sinalizavam o enfraquecimento do movimento revolucionário e a perda do prestígio político (VENTURA, 2008).

Eram recorrentes as discussões sobre tais eventos nas reuniões do Conselho Federal da Ordem, em especial quanto à intensificação da repressão exercida pelos militares e a preocupação com as constantes alterações à ordem jurídica e às instituições democráticas, expostas aos riscos e aos assaltos de forças adversas⁶⁰.

⁶⁰ Trecho do discurso de posse à presidência do Conselho Federal de Samuel Vital Duarte (1967-1969) (VENÂNCIO FILHO, 1982).

Algumas ações foram realizadas internamente, dentre elas a nomeação de comissão de conselheiros para estudar o anteprojeto da Constituição e acompanhar sua votação, e o envio de mensagens ao presidente da República repudiando os episódios de violências cometidas pela polícia na Guanabara e em Brasília contra os estudantes (VENÂNCIO FILHO, 1982).

Apesar desta movimentação, a instituição ainda manteve seu foco direcionado às atividades internas, voltadas aos interesses de seus membros e de suas prerrogativas, como eleições para presidência do Conselho Federal e organização de conferências e congressos. Entretanto, este quadro sofreria uma gradual alteração à medida em que recrudesciam as ações do governo contra os direitos individuais, as instituições e, principalmente, contra os advogados e os seus mecanismos de atuação profissional.

Diante desta atmosfera de tensão que assolava o país, o presidente Costa e Silva e sua equipe desenvolveram novas estratégias para barrar os protestos, retomar o controle da situação política e social e dar continuidade aos objetivos propostos pelo movimento, e a solução encontrada foi a edição de mais um Ato Institucional. O AI-5 foi expedido em 13 de dezembro de 1968, sendo aprovado por todos os membros integrantes da cúpula do governo, exceto o vice-presidente Pedro Aleixo, que se manifestou contrariamente à sua edição, defendendo a decretação do estado de sítio, alternativa prevista pela Constituição de 1946 para situações críticas como aquela (GASPARI, 2014b). O mais drástico e radical de todos os instrumentos jurídico-legais utilizados pelos governos militares, trouxe duras violações aos direitos individuais dos cidadãos e às instituições democráticas, e, diferentemente dos outros atos, não apresentava prazo de vigência definido.

Este ato expandiu e centralizou excessivamente os poderes do chefe do Executivo federal. Dentre outros atos discricionários, o presidente da República estava autorizado a colocar o Congresso Nacional em recesso por ato unilateral e sem prazo definido, podendo legislar sobre toda e qualquer matéria durante este período; decretar a intervenção federal nos estados e municípios sem as limitações constitucionais; suspender direitos políticos de qualquer cidadão aplicando medidas de segurança como liberdade vigiada ou proibição de frequentar determinados lugares; cassar mandatos eletivos de membros de todos os níveis do Poder Legislativo sem limitações constitucionais; demitir, remover ou aposentar servidores

por decreto; excluir da apreciação judicial todos seus atos praticados para cumprimento do referido ato e dos demais atos complementares.

Entretanto, uma das principais restrições trazidas pela AI-5 foi a suspensão da garantia constitucional do *habeas corpus* para os casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular, deixando os cidadãos desprovidos do meio jurídico-legal específico de proteção contra as perseguições e arbitrariedades promovidas pelo Estado.

Com a edição do AI-5 o movimento revolucionário radicalizou ainda mais suas ações repressivas contra aqueles que, de qualquer forma, discordavam da sua sistemática de governabilidade, e nos meses que se seguiram, mais atos institucionais e complementares foram expedidos aumentando a capacidade de domínio do Executivo e dos militares sobre a estrutura de poder político, instituições e sociedade.

No âmbito do Poder Legislativo, o Congresso Nacional foi fechado sem data de reabertura definida, além de inúmeros parlamentares terem seus direitos políticos suspensos e seus mandatos cassados. O Poder Judiciário teve sua jurisdição reduzida com a diminuição do número de ministros do STF de 16 para 11 vagas, com a aposentadoria compulsória dos ministros deste Tribunal Hermes Lima, Victor Nunes Leal e Evandro Lins e Silva⁶¹, e com a transferência para a Justiça Militar, controlada pelo Executivo, dos julgamentos de crimes praticados contra a segurança nacional ou às instituições militares, inclusive por civis; dentre outras medidas restritivas que, na prática, neutralizavam os poderes republicanos e suas instituições.

As agressões aos direitos individuais dos cidadãos eram constantes, com a utilização de violência policial, prisões ilegais e tortura contra aqueles considerados ‘subversivos’ ou perigosos à segurança nacional. De acordo com Gaspari, a tortura foi uma prática inerente ao regime militar e, assim como a supressão das liberdades públicas, se tornou “o elo final de uma corrente repressiva radicalizada em todos os níveis, violentando a própria base da sociedade” (GASPARI, 2014b, p. 29). As liberdades de expressão e de reunião foram suspensas, e a mídia também foi atingida com a criminalização da divulgação, por qualquer meio de comunicação existente, de notícias falsas ou tendenciosas contra os atos das autoridades

⁶¹ Para mais detalhes sobre este episódio ver: LINS E SILVA, Evandro. **O Salão dos Passos Perdidos**. Depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

constituídas ou contra o movimento revolucionário, colocando-a sob sua supervisão direta.

O AI-5 trouxe implicações nefastas agravando significativamente o cenário político nacional, e como forma de legitimar as ações praticadas pelos militares e afirmar a autoridade da Revolução, foi incorporado à ordem jurídica através da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. O que se seguiu foi uma contínua e progressiva utilização do aparato coercitivo estatal para conter seus opositores e manter seu controle sobre o poder político e social.

Paralelamente, outro acontecimento deixou a atmosfera política ainda mais tensa. Acometido de uma enfermidade grave, Costa e Silva teve que ser afastado do cargo de presidente da República, assumindo o posto o então vice, Pedro Aleixo. Contudo, seu nome fora prontamente rejeitado pelos ministros militares que não acreditavam no seu comprometimento com os ideais do movimento e o consideravam um empecilho à sua continuidade e avanço (SKIDMORE, 1988). Para impedir sua posse, mais um Ato Institucional foi editado (AI-12/1969) estabelecendo que as funções presidenciais seriam temporariamente exercidas por uma Junta Militar enquanto durasse o impedimento de Costa e Silva. Como este não tivera condições de retornar, o AI-16/1969 foi expedido declarando a vacância dos cargos de presidente e vice e fixando data para novas eleições realizadas pelos membros do Congresso Nacional, reaberto exclusivamente para este fim. Dando continuidade as ações autoritárias e garantindo a manutenção dos militares no poder, foi eleito presidente do Brasil o General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974).

Esta conjuntura de recrudescimento das ações repressivas do Estado contra as bases do poder político, as instituições, a sociedade e os direitos humanos, da mesma forma como ocorrera durante a ditadura do Estado Novo, novamente atingiu a classe de advogados e a OAB. As constantes alterações normativas, sobretudo quanto a manipulação das regras eleitorais, as violações aos direitos humanos e as transgressões à ordem constitucional, especialmente após a edição do AI-5, eram pautas recorrentes nas reuniões do Conselho Federal. Ademais, as ofensas aos direitos, estruturas e mecanismos diretamente relacionados à atuação profissional, causavam incertezas e inflamavam os debates internos quanto às verdadeiras intenções do movimento revolucionário. Como consequência, o que se observou foi o início de uma progressiva alteração no comportamento institucional de uma postura mais condescendente e de apoio inicial ao movimento diante da crise

político-institucional vivida em 1964, para uma postura mais crítica e defensiva, à medida que crescia a violência estatal contra os direitos civis e políticos dos cidadãos e às prerrogativas profissionais dos advogados.

Nesta perspectiva, é possível identificar três fatores primordiais motivadores deste descontentamento da instituição e que a orientaram para uma modificação do seu posicionamento em relação ao regime militar. O primeiro, e de caráter mais abrangente, foi o aumento desmedido do uso da violência e repressão contra os direitos individuais dos cidadãos exercida pelos militares. A prática constante de medidas de força como torturas físicas e psicológicas, as restrições às liberdades civis, o estabelecimento de pena capital, da pena de banimento e a suspensão de direitos políticos, inclusive com a possibilidade de fixação de outras restrições ou proibições quanto ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados, foram as principais ferramentas utilizadas para conter os opositores e os presos suspeitos de crimes políticos (D'ARAÚJO et. al., 1994). O governo justificava o uso dessas medidas para o fim de manutenção da ordem pública contra as forças políticas que conspiravam contra o desenvolvimento do país.

O segundo fator e que interferiu exatamente na dinâmica do exercício da atividade profissional, foi a desagregação do Poder Judiciário e a suspensão do *habeas corpus*. As alterações nas regras políticas e constitucionais ampliavam e fortaleciam os poderes do Executivo em detrimento do Judiciário, submetendo-o ao seu controle direto e dificultando o processo de aplicação da justiça. Exemplo disso foram as aposentadorias forçadas de ministros do STF, a alteração de sua composição e de suas competências, notadamente a expedição do decreto nº 898/1969 que definia os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e estabelecia o respectivo processo e julgamento, autorizando a intervenção do Poder Executivo em qualquer movimentação social que apresentasse risco à integridade da segurança nacional.

A suspensão do *habeas corpus* para os casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular, impactou exatamente na rotina de atuação dos advogados. A ação de *habeas corpus* era uma garantia constitucional do cidadão para a proteção do seu direito de locomoção contra a ameaça ou a prática de ato de qualquer autoridade por ilegalidade ou abuso de poder. Este instrumento jurídico-constitucional era um dos principais mecanismos de atuação utilizados por advogados na defesa de seus clientes, principalmente

aqueles acusados ou presos por crimes políticos. Após a sua supressão, qualquer prisão fora dos parâmetros estabelecidos pela legislação autoritária ficava desamparada de um instrumento jurídico específico, fato que obrigava os advogados a utilizarem-se de outros instrumentos que, na prática, produzissem os mesmos efeitos do *habeas corpus* (SPIELER; QUEIROZ, 2013).

O terceiro fator gerador desta gradual alteração de comportamento institucional e que afetou rigorosamente a classe, foram as agressões realizadas contra os advogados no exercício do ofício ou às suas prerrogativas profissionais pelo aparato repressor das autoridades militares. Neste processo de exacerbação da violência e de intensificação das arbitrariedades, os advogados eram requisitados para exercer a defesa jurídica de presos acusados da prática de subversão ou de outro delito atentatório à segurança nacional, tendo que lidar cotidianamente com o arcabouço jurídico autoritário estabelecido pelo regime, especialmente os profissionais da área criminal.

Ao reivindicar informações ou contestar decisões, estavam eles mesmos sujeitos a represálias no sentido de obstaculizar ou restringir o exercício de uma advocacia livre e independente, lhes sendo negados direitos básicos estabelecidos em lei como o de acesso e comunicação pessoal e reservada com seus clientes presos em estabelecimentos civis e militares, mesmo aqueles incomunicáveis, e a inviolabilidade de seus arquivos e locais de trabalho. Outra forma de ofensiva governamental foram as constantes prisões de advogados, notadamente daqueles que exerciam a defesa de presos acusados de crimes políticos, como foi o caso dos destacados advogados criminalistas e defensores de presos políticos Heleno Fragoso⁶², Sobral Pinto, George Tavares, Augusto Susseking (SPIELER; QUEIROZ, 2013).

A combinação desses três fatores conduziu à percepção institucional de que o recrudescimento das ações autoritárias tornava a possibilidade de uma recomposição política e da ordem jurídica-constitucional cada vez mais improvável. A organização de um complexo sistema de repressão elaborado para conter opositores e controlar a sociedade, também atingia diretamente a integridade física e moral dos advogados, desestabilizando as relações existentes entre a OAB e o

⁶² Na obra *Advocacia da Liberdade*, Heleno Fragoso relata sobre suas experiências como advogado de diversos presos políticos após o Golpe Militar de 1964 e os processos criminais relevantes deste período (FRAGOSO, Heleno. **Advocacia da Liberdade**. Rio de Janeiro: Forense, 1984).

regime militar, tendo em vista que a instituição sempre foi uma fonte de consulta do Estado para suas questões jurídicas e legais. Todo este contexto alarmou a classe e movimentou a instituição para novas linhas de atuação, dando início a uma série de ações no sentido de promover, de maneira simultânea, a defesa dos direitos humanos, a garantia de segurança aos seus membros e, principalmente, a salvaguarda das prerrogativas profissionais e deferência institucional.

Nesta lógica de mobilização e desenvolvimento de espaços de atuação foi que desde o início da década de 1960, em meio ao instável cenário político, a Ordem esteve envolvida nas discussões sobre a necessidade de se criar um organismo nacional responsável pela realização de políticas para a proteção dos direitos da pessoa diante do crescente movimento internacional de defesa da dignidade humana, notadamente após a Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem (Bogotá, 1948) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Paris, 1948). Em 16 de março 1964, dias antes de deflagrado o movimento revolucionário, através da lei nº 4.319, foi criado o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), cujo objetivo principal era o de promover mecanismos de defesa dos direitos humanos, receber denúncias e investigar violações graves realizadas por agentes privados ou estatais, tudo acompanhado por integrantes da sociedade civil organizada. Como órgão colegiado, era composto por representantes de diversos setores políticos e sociais, todos relacionados às questões dos direitos humanos, dentre eles o presidente do Conselho Federal da OAB.

O interesse institucional nesta temática se intensificou na medida em que os mecanismos autoritários do Estado foram sendo fortalecidos e estrangulavam os direitos civis e políticos dos cidadãos e também as prerrogativas profissionais dos advogados. Desde a publicação da lei, a questão sobre o efetivo funcionamento do CDDPH era frequentemente discutida nas reuniões do Conselho Federal. Em dezembro de 1965, o conselheiro Sobral Pinto se pronunciou sobre a necessidade de instalação imediata do CDDPH solicitando que a Ordem enviasse ofício ao presidente da República⁶³. Contudo, somente no ano de 1968, após um articulado trabalho realizado por lideranças da OAB e por membros do governo federal, entre eles o consultor-geral da República, Adroaldo Mesquita da Costa, e o então vice-

⁶³ Informações da Ata da sessão do Conselho Federal da OAB de 17/12/1965 (VENÂNCIO FILHO, 1982).

presidente da República, Pedro Aleixo, foi possível a regulamentação do Conselho de Defesa através do decreto presidencial nº 63.681/1968 (BAETA, 2003b).

Apesar do empenho da instituição no sentido de ver o CDDPH em plena atividade como um canal de discussão para o desenvolvimento de mecanismos de proteção aos direitos humanos frente à repressão exercida pelo Estado, isso não aconteceu de imediato e foram diversas as tentativas do regime militar de neutralizá-lo e ou dificultar o seu funcionamento. Apesar do regulamento estabelecer que o Conselho se reuniria duas vezes por mês, na prática, seu funcionamento foi burocrático com a realização de poucas reuniões. As que ocorreram, foram de caráter protocolar, onde conselheiros mais engajados apresentavam casos de desaparecidos ou presos políticos e o resultado das discussões, na maioria das vezes, acabava em arquivamento.

À vista disso, em abril de 1971, o presidente da OAB, José Cavalcanti Neves (1971-1973), após reunião com os presidentes das seccionais estaduais e discussão no Conselho Federal, enviou ofício ao presidente da República reivindicando o efetivo funcionamento do Conselho de Defesa. No mesmo ofício, o presidente ainda reivindicou sobre as violações às prerrogativas dos advogados no exercício do patrocínio de seus clientes presos, a restauração da garantia constitucional do *habeas corpus* e das plenas garantias do Poder Judiciário, o cumprimento da norma que assegurava a comunicação a este Poder de qualquer prisão civil ou militar e a revogação da pena de morte estabelecida pelo AI-14/1969; todas demandas diretamente relacionadas ao austero momento político e que teriam o CDDPH como um canal intermediário para o debate dessas questões e de outras relacionadas⁶⁴.

No entanto, antes que o CDDPH se desenvolvesse e se tornasse efetivamente uma via adequada de reclamação sobre as consequências das constantes ações autoritárias governamentais, o Estado promoveu alterações substanciais a fim de impossibilitar pressões futuras neste sentido. Após a repercussão da reunião do Conselho de Defesa realizada para discutir o processo de julgamento sobre o desaparecimento do deputado Rubens Paiva, o qual fora arquivado sem análise de mérito, foi expedida a lei nº 5.763, em 15 de dezembro de 1971, a qual alterou a composição deste Conselho, aumentou o número de representantes do Executivo, reduziu de duas sessões mensais para apenas seis

⁶⁴ Informações da Ata da sessão do Conselho Federal da OAB de 22/04/1971 (VENÂNCIO FILHO, 1982).

por ano e determinou o sigilo dessas sessões, com a divulgação de apenas uma súmula dos processos de julgamento pelo órgão oficial.

Tais modificações desacreditaram a eficácia do Conselho e levaram a saída de integrantes importantes, como o presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e líderes oposicionistas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No âmbito interno da OAB, também houveram manifestações contrárias à permanência da instituição no CDDPH por considera-lo ineficiente e incapaz de cumprir os objetivos para os quais fora criado. Apesar disso, a instituição decidiu permanecer no Conselho em obediência à determinação legal, a qual sempre esteve estritamente vinculada, e pelo entendimento de ser responsabilidade da instituição o desempenho desta atribuição legal que representa a “continuidade de presença e de permanente luta em favor do aperfeiçoamento das instituições democráticas e das garantias e direitos individuais” (VENÂNCIO FILHO, 1982, p. 156).

Mesmo que de forma precária e limitada, o funcionamento do CDDPH nesses anos tortuosos foi importante porque manteve-se acionado um mecanismo de atuação contra a repressão, mesmo que virtualmente. Todavia, apenas no final da década de 1970, quando se inicia uma gradual abertura política e democrática, foi que este Conselho mostrou seu potencial e se tornou um espaço ativo e influente de oposição à repressão estatal, às violações de direitos humanos e às violências sofridos pelos advogados.

4.2 O RETORNO ÀS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Um acontecimento importante e de grande repercussão que a OAB se propôs a empreender neste contexto de compressão da ordem jurídico-política e de exacerbação da violência estatal, foi a retomada de suas Conferências Nacionais após um vácuo de oito anos⁶⁵. A III Conferência Nacional da OAB (CN-OAB 3) foi realizada na cidade de Recife, em dezembro de 1968, e contou com a ampla participação de advogados e profissionais da área jurídica de todo o país, e teve como tema principal a efetividade da proteção dos direitos humanos, assunto que

⁶⁵ A II Conferência Nacional da OAB ocorreu em agosto de 1960 na cidade de São Paulo e teve como tema principal o novo estatuto da Ordem em tramitação no Congresso Nacional, e outras questões e debates relacionados ao exercício da advocacia naquele período histórico (Anais da II Conferência Nacional da OAB, 1960, p.360).

acompanhava uma crescente agenda internacional porém em total incompatibilidade com o momento que o país vivia de repressão política e aumento da violência policial contra os direitos fundamentais e as liberdades públicas.

O objetivo principal das conferências, como dito anteriormente, era de promover a aproximação e comunicação dos advogados brasileiros para o estudo e o debate das questões e demandas vinculadas ao interesse cultural e profissional da classe. Especificamente a III Conferência, pretendeu analisar como o exercício da advocacia, com todas suas prerrogativas legais garantidas, era absolutamente dependente de uma ordem jurídico-constitucional estável, do Estado constitucional de direito, da garantia dos direitos fundamentais e da independência e eficácia plena das instituições jurídicas (ANAIS CN-OAB 3, 1970). Além disso, as discussões se desenvolveram também no sentido de buscar meios capazes de incrementar a legislação de modo a adequá-la à realidade brasileira que se modificava a cada dia e cada vez mais rápido.

Entretanto, pela análise do temário e do conteúdo dos trabalhos transcritos nos anais desta CN-OAB 3, foi possível perceber que a tensa atmosfera política e o aprofundamento das ações arbitrárias das autoridades militares contra as instituições e a sociedade civil, influenciaram os debates e discursos, prenunciando uma gradual e progressiva mudança no comportamento da classe e da instituição em relação ao Estado, como se verifica no pronunciamento de Heleno Fragoso:

Atravessa nosso país, sem dúvida, nos dias que correm, período de crise e inquietação que remonta aos acontecimentos políticos de um passado recente. Os advogados brasileiros têm-se empenhado, com a independência e a coragem de sempre, na defesa de todos os acusados e perseguidos, exigindo o reconhecimento de seu direito de liberdade, num trabalho constante que se desenvolveu notavelmente a partir de 1964. Numerosas disposições de nosso direito relacionadas com a tutela jurídica da liberdade do cidadão puderam ser testadas nestes últimos anos pelos tribunais, em condições nem sempre favoráveis à reta administração da justiça.

É oportuno, pois, que os advogados de todo o país [...], dediquem sua atenção a um dos aspectos fundamentais da legalidade num país de homens livres em que vigore o primado do direito. Dos advogados depende, em última análise, o exercício do direito de defesa, que verdadeiramente constitui princípio geral de direito, inseparável da jurisdição. (ANAIS CN-OAB 3, 1970, p. 141).

Para além da temática principal sobre direitos humanos, os trabalhos desenvolvidos também discutiram outros assuntos, tais como: a influência da Constituição de 1967 no exercício da advocacia; as inconsistências da estrutura e

dinâmica das instituições judiciárias; os aspectos econômicos e sociais da atividade profissional; a efetividade do estatuto da Ordem de 1963 e os meios de assegurar as prerrogativas legais da classe; a participação dos advogados nas revisões de códigos e normas jurídicas, e a questão do desenvolvimento e integração no Brasil e na América Latina. Estes temas, de uma forma geral, se concentraram em questões de relevância para a classe e para o exercício da atividade profissional ao mesmo tempo em que se relacionaram diretamente com as dificuldades criadas pela conjuntura política nacional daquele período.

Os resultados desta Conferência foram relevantes por ter ampliado o debate público sobre a questão dos direitos humanos, em destaque no âmbito internacional⁶⁶, e o legitimado internamente, tendo em vista a recente expedição do decreto nº 63.681/1968 que determinou a instalação do CDDPH. Para a Ordem, como instituição representativa, foi uma oportunidade de se discutir as questões relacionadas ao exercício da advocacia e os obstáculos criados pela expansão da instrumentalização repressiva do Estado e o avanço de suas ações autoritárias sobre os advogados e seus mecanismos de atuação profissional.

Neste sentido, é importante destacar que a realização das Conferências Nacionais se caracterizou como uma das principais formas de atuação na vida pública desenvolvidas pela instituição, abrindo caminhos para a ampliação dos debates e reflexões sobre questões nacionais e internacionais relativas à profissão, à ordem jurídica-constitucional e aos direitos humanos. Abertas à participação de atores externos ao campo do direito, conferiram um novo panorama ideológico, permitindo discussões sobre assuntos variados, inclusive debates quanto as conjunturas políticas de cada período, marcando o início de uma fase institucional de maior consciência de sua função social e do estreitamento de suas relações com a sociedade civil em geral (BASTOS, 2007; MOTTA; DANTAS, 2006).

Apesar de toda a repercussão e notoriedade da III Conferência, sua cerimônia de encerramento, em 13 de dezembro de 1968, coincidiu com a expedição do Ato Institucional nº 5, que deu início a um novo ciclo de repressão dos governos militares, mais radical e articulado, e que afetou toda a estrutura política, institucional e social do país. A partir de então, e como resultado mediato desta Conferência, nota-se a ampliação da discussão pública e o desenvolvimento da

⁶⁶ O Ano de 1968 foi considerado o Ano Internacional dos Direitos Humanos. Maiores informações: <<https://nacoesunidas.org/>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

temática sobre direitos humanos pela OAB, como um de seus principais canais de mobilização frente às arbitrariedades do Estado contra os direitos fundamentais e, mais especificamente, contra a classe, à medida que a radicalização da repressão interferia diretamente nas prerrogativas profissionais, dificultando ou impossibilitando o exercício da advocacia.

A chegada dos anos 70 foi bastante agitada do ponto de vista político e social. O Estado expandia seus instrumentos repressivos e intensificava a violência policial contra toda a sociedade, aprimorando, assim, sua dinâmica de coerção. Ao mesmo tempo, a Ordem também se movimentava internamente no sentido de desenvolver ações e mecanismos capazes de proteger seus membros da retaliação estatal, de resguardar e fortalecer sua estrutura institucional, além de outras iniciativas para ampliar o debate público nacional sobre os excessos dos governos militares.

No campo internacional, a instituição manteve contato frequente com entidades de advogados estrangeiras e participava constantemente de eventos internacionais para discutir sobre os desafios enfrentados pela profissão diante das constantes mudanças políticas e sociais ao redor do mundo. Neste sentido, filiou-se à *Union Internationale des Avocats* e a *Inter American Bar Association* e firmou convênio com a *Ordre des Avocats de Paris*, no intuito de promover intercâmbio técnico-científico entre advogados franceses e brasileiros (BAETA, 2003b).

No campo interno, as modificações normativas na ordem jurídica por meio da expedição de inúmeros decretos, portarias e instruções e as violações estatais às liberdades públicas e às prerrogativas profissionais, continuaram a fazer parte dos debates e manifestações do Conselho Federal, tal como ocorreu quando foi expedido o decreto nº 1.077/1970. Por meio dele, o governo estabeleceu a censura prévia da Polícia Federal na divulgação de livros e periódicos, nacionais e internacionais, contrários à moral e aos bons costumes, nos termos estabelecidos pelo decreto.

Na ocasião, a instituição debateu sobre o fato e emitiu relatório detalhado com uma minuciosa análise jurídica do referido instrumento normativo, considerando a matéria nele inscrita inconstitucional e incompatível com os preceitos

estabelecidos no artigo 19 da Declaração de Direitos da Pessoa Humana de 1948⁶⁷ do qual o Brasil era signatário, alegando ser ilegítimo que os direitos fundamentais do homem inscritos na legislação universal e nas normas constitucionais, sejam limitados e restringidos por lei ordinárias e atos administrativos⁶⁸. O relatório alertava, ainda, sobre o caráter autoritário da medida e como ela era mais um mecanismo utilizado pelo governo para dificultar o exercício de direitos e liberdades dos cidadãos e consolidar o autoritarismo do regime estabelecido em 1964 (MOTTA; DANTAS, 2006).

Em outubro de 1970, na cidade de São Paulo, a instituição realizou sua IV Conferência Nacional cuja a temática foi o ordenamento jurídico do desenvolvimento nacional, abordando a relação entre Direito e Desenvolvimento, o papel do advogado no processo de desenvolvimento nacional e como a modernização técnica-científica influenciava na formação jurídica e no exercício da profissão. Apesar do tema não focalizar a questão dos direitos humanos como ocorrera na conferência anterior, foi inevitável que os debates refletissem o clima político vivido pelo país.

Nas conclusões do evento os participantes ressaltaram a responsabilidade dos advogados de inserirem os valores de respeito à pessoa no processo de desenvolvimento “através de um sistema jurídico que assegure um progresso social harmônico e garanta as liberdades fundamentais e a justiça igual para todos” (ANAIS CN-OAB 4, 1970, p. 111). Expressaram sua confiança no restabelecimento do Estado de direito e de todas as garantias individuais, especialmente do *habeas corpus*, assim como na restauração plena das prerrogativas dos Poderes Judiciário e Legislativo, ressaltando a missão do advogado de contribuir para que as transformações sociais sejam realizadas em conformidade com os princípios fundamentais de uma legalidade democrática e de direitos fundamentais. Quanto à proteção jurisdicional destes direitos numa sociedade em desenvolvimento, o entendimento da classe e da instituição foi no sentido de ser injustificável que no processo de desenvolvimento haja qualquer restrição à proteção jurisdicional, pois este somente seria legítimo se estivesse em perfeita consonância com o Estado de direito e resguardasse permanentemente os direitos e as garantias individuais.

⁶⁷ Redação do artigo 19º: Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

⁶⁸ Parecer apresentado na reunião do Conselho Federal de 03/03/1970 (VENÂNCIO FILHO, 1982).

4.2.1 A Declaração de Curitiba

Outro evento importante e bastante significativo para a instituição, foi o Encontro da Diretoria do Conselho Federal, em 1972, realizado na cidade de Curitiba, que contou com a participação dos membros do Conselho Federal e dos presidentes dos conselhos seccionais de todo o país. A temática principal do evento tratava de matérias relevantes para a profissão como o estágio profissional, o processo disciplinar e o exame da Ordem, todas disciplinadas pelo estatuto de 1963, mas que ainda eram motivo de debates no âmbito legislativo, especialmente quanto à viabilidade de realização do exame da Ordem que constantemente recebia proposta parlamentar para sua extinção.

Contudo, o principal destaque deste encontro foi a produção de um documento assinado por todos os participantes na cerimônia de encerramento que ficou conhecido como *Declaração de Curitiba*. Tal Declaração, reafirmava o compromisso da classe e da instituição com a causa que consideravam ser a de maior importância para o país, a do primado do Direito e do respeito aos direitos fundamentais da pessoa, preceitos norteadores da vida nacional e essenciais ao progresso socioeconômico. O documento reivindicava como condição essencial para o exercício dos direitos individuais e o regular funcionamento das instituições democráticas, o restabelecimento imediato das garantias do Poder Judiciário e da plenitude do *habeas corpus*, “medida imprescindível à harmonia entre a segurança do Estado e os direitos do indivíduo, na conformidade dos princípios superiores da Justiça” (BRASIL, 1972, p. 1618).

Este documento teve relevante significado para a instituição por ser considerada sua primeira manifestação pública de natureza mais crítica às alterações realizadas pelos governos militares no ordenamento jurídico-político na tentativa de institucionalizar sua ideologia autoritária e repressiva. O apoio da instituição ao movimento implantado em 1964 e por ela entendido como medida excepcional para assegurar a manutenção da ordem constitucional diante da crise política que assolava o país, e a participação de membros importantes na cúpula do regime e na construção do arcabouço jurídico-legal autoritário, posicionaram a OAB como uma interlocutora privilegiada.

A mudança na postura institucional em relação ao regime militar ocorreria apenas mais tarde e de forma gradual na medida em que a classe de advogados

sofria diretamente com os efeitos dos mecanismos autoritários criados para enfraquecer o Poder Judiciário e desestruturar os instrumentos jurídicos relacionados ao exercício da profissão, ao mesmo tempo em que eram intensificadas as agressões e violações às suas prerrogativas profissionais e aos direitos individuais dos cidadãos.

Apesar de terem ocorrido manifestações sobre a conjuntura política por parte de membros politicamente mais engajados, até à Declaração de Curitiba as manifestações da Ordem na condição de instituição representativa restringiram-se ao âmbito interno, nas reuniões da cúpula ou em eventos específicos como as conferências e os congressos. A divulgação deste documento no Diário do Congresso Nacional promoveu seu amplo conhecimento e tornou pública a visão institucional sobre o cenário político e social e como as sucessivas modificações na ordem constitucional restringiam ou impossibilitavam o exercício da atividade profissional, das liberdades e direitos fundamentais e o regular funcionamento das instituições.

Com esta Declaração, ela rompeu com seu padrão institucional de não envolvimento em questões de cunho político se posicionando no debate público, ao mesmo tempo em que assumiu uma postura mais proativa na defesa da ordem jurídica, da Constituição, do sistema de justiça e do aperfeiçoamento das instituições jurídicas, em consonância com seus deveres legais estabelecidos pelo estatuto de 1963, projetando-se como um promissor canal de oposição civil ao regime militar.

5 O MOVIMENTO RUMO À DEMOCRATIZAÇÃO

Em meados nos anos 70 se iniciou um lento e gradual processo de distensão e abertura política no país, com o desenvolvimento de mecanismos que viabilizavam tal processo e que contou com uma ampla mobilização política e social, apesar da resistência e dos empecilhos criados pelo regime militar vigente. Este também foi um período importante e de intensa movimentação institucional para a Ordem que efetivamente se posiciona contra as ações repressivas exercidas pelo Estado autoritário.

Esta seção irá explorar os eventos, circunstâncias e instrumentos utilizados pelo regime militar que afetaram as atividades profissionais e a instituição, motivando sua oposição e afirmando a OAB como um dos principais canais de resistência e um ator político relevante no processo de redemocratização do país. Para tanto, será examinado a conjuntura política e institucional desde meados da década de 1970 até a constitucionalização em 1988 que provocaram reflexos diretos no exercício da atividade profissional e na dinâmica de funcionamento da instituição. Neste sentido, é fundamental analisar o papel das Conferências Nacionais, à medida em que elas se consolidaram como um importante mecanismo de atuação institucional no debate público, e a participação da Ordem nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, não apenas como um grupo de interesse, mas principalmente como uma colaboradora especializada nos conhecimentos técnicos e jurídicos sobre as matérias constituintes em discussão.

O autoritarismo estatal não dava sinais de enfraquecimento e seu complexo aparelho repressor permanecia em plena atividade, identificando parcelas da sociedade que protestavam ou de qualquer forma se manifestavam contra sua dinâmica de funcionamento. Dentro desta perspectiva, e como vinha ocorrendo desde o estabelecimento do regime militar, especialmente os advogados de presos políticos enfrentavam diversas dificuldades no desempenho de suas funções, além de retaliações governamentais como as recorrentes prisões destes profissionais; o ano de 1973 foi particularmente marcante para a classe devido a intensificação deste tipo de repressão.

Para o novo presidente eleito da OAB, José Ribeiro de Castro Filho (1973-1975), aquele era o momento de canalizar os esforços institucionais na defesa da

ordem jurídica e na plenitude do *habeas corpus*, mas sobretudo na obrigatoriedade de comunicação das prisões ao Poder Judiciário e no respeito à integridade do preso, postulados considerados compromissos irrenunciáveis inerentes à instituição e ao exercício da advocacia.

Em maio de 1973 o advogado Brandão Monteiro foi sequestrado e preso sob a acusação de envolvimento em atividades subversivas. A ação institucional foi imediata com o envio de telegrama ao Ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, e a nomeação de Sobral Pinto para exercer sua defesa. O presidente da OAB se reuniu com o Ministro da Justiça para pedir informações sobre a localização e as condições físicas do preso, tendo em vista sua incomunicabilidade desde a prisão, aproveitando para reclamar sobre a ocorrência das inúmeras prisões de advogados sem a apuração dos motivos e punição das autoridades responsáveis (MOTTA; DANTAS, 2006). Em agosto do mesmo ano, mais quatro advogados da seccional do Paraná foram presos, mantidos incomunicáveis e transferidos para as dependências militares em Brasília, sendo que um deles, Henrique Cintra Ferreira de Ornellas, veio a falecer dias depois⁶⁹. No final do ano, ainda, a instituição contactou novamente o Ministro da Justiça sobre mais um sequestro e prisão ilegal de um outro grupo de advogados militantes na cidade de Maceió.

Em janeiro de 1974 foram realizadas eleições para presidente da República com a vitória do general Ernesto Geisel (1974-1979), cujo projeto de governo tencionava abrir o diálogo com a oposição e dar início a um processo gradual de liberalização do país e, apesar de não ter agradado o setor 'linha-dura' do Exército, a comunidade política em geral e diversos seguimentos da sociedade civil receberam tal proposta com bastante entusiasmo.

Afora o clima de otimismo, os efeitos desta proposta não foram imediatos e os mecanismos repressores governamentais permaneceram em operação. A Ordem, que neste momento difundia seu discurso de proteção aos direitos humanos e canalizava esforços no sentido de promover a defesa de seus membros e de suas prerrogativas profissionais diante dos constantes ataques governamentais, teve de enfrentar mais uma represália estatal, agora com vistas a atacar sua autonomia e

⁶⁹ Em comunicado oficial da época, as autoridades militares informaram que Henrique Cintra Ferreira de Ornellas havia cometido suicídio. Contudo, o relatório Volume I da Comissão Nacional da Verdade (CNV), baseado na análise dos próprios laudos da época, afirma que o advogado foi vítima de homicídio, morto por agentes estatais (Relatório CNV, Vol. I). Para maiores informações sobre este e outros casos de mortos e desaparecidos políticos, ver os relatórios da comissão disponíveis em: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

independência institucional, com a expedição do decreto nº 74.000/1974⁷⁰, vinculando seu Conselho Federal e suas seccionais ao Ministério do Trabalho.

Este decreto fazia parte de um projeto de reformulação política estruturada nos termos do decreto-lei nº 200/1967 que dispunha sobre a organização da administração pública federal e estabelecida diretrizes para uma reforma administrativa cujo o objetivo mais amplo era de centralizar as estruturas estatais. No mesmo sentido, o governo ainda expediu o decreto nº 74.296, em 16 de julho de 1974, dispondo sobre a estrutura básica do Ministério do Trabalho e confirmando a vinculação de todos os conselhos seccionais integrantes da OAB neste órgão federal.

Desta forma, assim como ocorrera na década de 1950, o Estado tentava submetê-la ao seu controle direto, vinculando e centralizando suas atividades e ações institucionais principalmente diante do incômodo que a movimentação e ampliação do debate público promovidos pela Ordem vinham causando ao regime militar nos últimos anos. Tais instrumentos normativos foram recebidos com consternação pela instituição por desprezarem os preceitos legais estabelecidos em seu estatuto de 1963, que além de assegurar a independência do advogado como prerrogativa fundamental ao exercício da atividade profissional, também garantia a autonomia institucional por representar uma classe que, ao lado da magistratura e dos membros do Ministério Público, era componente fundamental e indispensável à administração da Justiça.

Neste ambiente de repressão política aos direitos e liberdades individuais e do aumento das denúncias de abusos e violações às prerrogativas profissionais, como os constantes sequestros e prisões de advogados e invasões à escritórios por todo o país, a Ordem realizou sua V Conferência Nacional, em agosto de 1974, na cidade do Rio de Janeiro, cuja temática foi os direitos do homem, intensificando o debate sobre o papel exercido pela advocacia na luta pelos direitos humanos e a importância de sua autonomia no desenvolvimento deste mister.

As teses discutidas demonstraram a adesão institucional ao propósito de desenvolver mecanismos e estruturas que garantissem a proteção dos direitos fundamentais diante dos obstáculos criados pelo Estado de segurança nacional e

⁷⁰ O decreto nº 74.000, de 30 de abril de 1974, também vinculou outras estruturas profissionais e conselhos de classe ao Ministério do Trabalho. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74000-30-abril-1974-422698-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 3 out. 2018.

resguardassem as prerrogativas e a independência no exercício da profissão. Em seu entendimento, se fazia imprescindível a existência de um sistema articulado para a defesa desses direitos com um Poder Judiciário independente e a utilização de instrumentos processuais eficientes, o que somente seria possível na estrutura de um Estado de direito “onde o primado da lei ponha as liberdades fundamentais a salvo do arbítrio e da preponderância dos governantes, através de regime de segurança jurídica” (ANAIS CN-OAB 5, 1974, p. 88).

O quadro político, em 1975, não foi diferente dos anos anteriores. A prática de torturas e as violações aos direitos humanos permanecerem como os principais mecanismos de repressão estatal⁷¹, e mais advogados foram sequestrados e presos pelas forças de segurança, o que exigia constante intervenção da instituição junto ao Ministro da Justiça solicitando providências⁷².

Essa hostilidade estatal contra a classe pode ser entendida a partir de duas perspectivas. A primeira está relacionada à atuação do profissional da advocacia e aos meios utilizados para a representação e defesa de presos políticos, especialmente dos advogados criminalistas. Estes profissionais, atuavam diretamente perante um sistema jurídico autoritário, construído a partir de mecanismos que dificultavam a aplicação da justiça e a defesa de direitos, como foi a supressão das garantias do Poder Judiciário e do *habeas corpus*, principal garantia constitucional para a proteção da liberdade de locomoção contra os arbítrios do Estado. Desta forma, os advogados tinham que desenvolver novas estratégias de defesa que surtisses efeitos similares aos do *habeas corpus* e, mesmo que não resultassem na libertação imediata, ao menos cientificava a autoridade militar que o indivíduo preso estava sendo acompanhando por um

⁷¹ Em outubro de 1975, a morte do jornalista Wladimir Herzog gerou grande comoção e repercutiu nacionalmente. Segundo informações do 2^o Exército de São Paulo, o jornalista foi encontrado morto vítima de enforcamento em sua cela no DOI-CODI. Contudo, o relatório Volume III da CNV, baseado na análise dos laudos periciais da época, confirma que o jornalista foi torturado e morto por agentes estatais. Em janeiro de 1976, a história se repetiu com o operário Manoel Fiel Filho, morto sob as mesmas circunstâncias de Herzog. Para maiores informações sobre estes e outros casos de mortos pelas forças nacionais de segurança, ver os relatórios da CNV disponíveis em: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

⁷² Informações das Atas das reuniões do Conselho Federal da OAB de 07 e 25 de março de 1975. Durante o ano de 1975, foram sequestrados e presos os advogados militantes Roberto Camargo, Jayme Amorim de Miranda, Fernando Barcelos, José Gay Cunha e Orlando Bonfim, sendo que este último nunca foi encontrado. Para maiores informações sobre estes e outros casos de presos e desaparecidos políticos ver os Relatórios da Comissão Nacional da Verdade (CNV) disponíveis em: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

profissional, fato que não impedia a ocorrência das práticas de tortura, mas possibilitava que elas fossem denunciadas (SPIELER; QUEIROZ, 2013).

A segunda perspectiva se relaciona à própria instituição e o crescimento de sua mobilização no sentido de ampliar e difundir o debate público sobre as constantes torturas, violações de direitos humanos e atentados contra a advocacia realizados pelo Estado autoritário, e as características de organização institucional foram fundamentais neste processo. A Ordem era uma instituição de âmbito nacional que contava com seccionais estruturadas em todos os estados brasileiros atuando de forma coordenada às determinações estabelecidas pelo seu Conselho Federal, órgão máximo composto por representantes dessas seccionais. Essa disposição arrojada por todo o território nacional possibilitou à instituição expandir as discussões, alcançando diversos seguimentos sociais e situando a OAB como um canal de reivindicação e denúncias para a sociedade civil.

A preocupação com a autonomia profissional e institucional era uma questão sempre presente nas pautas de discussão do Conselho Federal, especialmente neste período em que o governo Geisel tentava exercer o máximo de controle sobre suas estruturas e limitar sua capacidade de ação. Além de vincular a Ordem ao Ministério do Trabalho, a pretensão estatal também era no sentido de obriga-la a prestar contas ao Tribunal de Contas da União, assim como as demais entidades profissionais.

A movimentação institucional foi imediata e a matéria foi discutida no plenário do Conselho, o qual decidiu que a Ordem não deveria prestar contas àquele Tribunal. A questão sobre sua autonomia foi resolvida apenas no ano de 1978, quando os diálogos sobre o processo de liberalização do regime estavam em andamento e o parecer favorável à sua não vinculação àquele Ministério, emitido pelo Consultor Geral e aprovado pelo presidente da República, foi publicado na imprensa oficial. Assim a OAB foi a única entidade de fiscalização profissional que manteve sua autonomia em relação ao Estado durante todo o período militar (ALMEIDA, 2010; VENÂNCIO FILHO, 1982).

Neste contexto de defesa de sua autonomia frente a um cenário de radicalização e repressão, foi realizada a VI Conferência Nacional da OAB na cidade de Salvador, em outubro de 1976, cujo tema principal abordou questões relacionadas à independência e autonomia do advogado e da instituição e à reforma do direito positivo brasileiro, com especial atenção para o projeto de reforma do

Poder Judiciário anunciado pelo governo federal. As discussões evoluíram no sentido de analisar o papel da advocacia em face do poder público, sua correlação com as prerrogativas constitucionais da magistratura e a necessidade de observância das garantias profissionais na defesa dos direitos frente aos obstáculos impostos pelos mecanismos repressivos estatais. Outras matérias imprescindíveis para o exercício da atividade profissional e independência da instituição também foram discutidas, inclusive sobre a necessidade de restabelecimento dos quadros democráticos e de restauração institucional do país.

Quanto à reforma do direito positivo, especificamente a questão da Reforma do Judiciário, as conclusões desta conferência foram no sentido de que somente seria possível uma reforma plena e eficaz se o Estado de direito fosse restabelecido, assim como também deveriam ser restabelecidas as garantias constitucionais da magistratura e da plenitude do *habeas corpus* para que os indivíduos pudessem ter acesso direto e íntegro aos mecanismos legais, anunciando, com isso, o comprometimento dos advogados e da Ordem com os ideais democrático-constitucionais (ANAIS CN-OAB 6, 1976).

5.1 O DESPERTAR INSTITUCIONAL E SUA MOBILIZAÇÃO

O ano de 1977 foi um marco para a política brasileira pois foi o ano em que se iniciou efetivamente o complexo processo de transição e liberalização do regime autoritário. Eram grandes as expectativas pelas reformas anunciadas pelo governo, especialmente quanto à reforma do Poder Judiciário, mas sobretudo porque elas precederiam às eleições diretas para governadores estaduais que seriam realizadas em 1978, de grande interesse do grupo governista. No entanto, tais expectativas foram frustradas quando no dia 1^o de abril o presidente Geisel, utilizando-se dos mecanismos estabelecidos pelo AI-5, decretou o fechamento temporário do Congresso Nacional sob a alegação de que o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) se negava a aprovar o projeto de reforma do Judiciário sem emendas.

Durante este período⁷³, o governo organizou e publicou um conjunto de reformas que ficou conhecido como 'Pacote de abril' alterando o sistema político

⁷³ O Congresso Nacional foi reaberto no dia 15/04/1977, um dia após a publicação do 'Pacote de abril'. A reforma do Poder Judiciário foi realizada através da EC n^o 7, de 14 de abril de 1977.

vigente (CRUZ; MARTINS, 2008). Dentre as principais medidas propostas destacaram-se o estabelecimento de eleições indiretas para governadores estaduais, eleição indireta de um terço (1/3) do Senado Federal, alteração do quórum para votação de emendas constitucionais pelo Congresso e a ampliação do mandato do presidente da República de 5 para 6 anos.

Indo na contramão do projeto de liberalização proposto anteriormente, tais medidas repercutiram por todo o país e provocaram uma onda de manifestações advindas, principalmente, dos grupos oposicionistas e de entidades da sociedade civil como os estudantes, o movimento operário, a Igreja Católica, o MDB, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a própria OAB, que neste período efetivamente se afirma como um importante canal de oposição ao regime militar e como um dos principais atores no processo de liberalização e redemocratização do Brasil (CARVALHO, 2008b).

Sob a presidência de Raymundo Faoro (1977-199)⁷⁴, a instituição expandiu sua capacidade de articulação com representantes do governo para desenvolver um projeto de abertura que em seu entendimento somente seria possível com o retorno imediato ao Estado de direito e a restauração do *habeas corpus* e das garantias constitucionais da magistratura.

A manifestação institucional contra as reformas foi imediata, aprovando e divulgando uma Nota Oficial sobre a situação política nacional. Invocando a missão social e o compromisso legal estatutário de defender a ordem jurídica, a Constituição e as instituições democráticas, denunciou a desfiguração do Estado de direito provocada pelos sucessivos atos de força contra as instituições e a ordem constitucional, argumentando que a ausência de limites às ações do autoproclamado poder revolucionário forçavam a nação a viver sobre o império de um arcabouço puramente formal e um modelo político absolutamente descomprometido com os preceitos democráticos, o que deslegitimava a ação governamental. Repudiando o recesso imposto ao Congresso Nacional e protestando contra a reforma do Poder Judiciário que fora outorgada por ato de força e não pela livre manifestação da

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em: 04 mai. 2018

⁷⁴ O perfil pessoal dos candidatos tornou a eleição para presidência da instituição no biênio 1977-1979 umas das mais acirradas da história da Ordem. Faoro, intelectual renomado no meio jurídico e acadêmico, disputou a presidência com também prestigiado jurista e político baiano, Josaphat Marinho, senador pelo MDB entre os anos de 1963 e 1977. Raymundo Faoro tomou posse da presidência da OAB coincidentemente no dia 01/04/77, data do fechamento do Congresso Nacional.

vontade popular, expressou o entendimento e a posição da classe e da instituição, especialmente quanto a necessidade de revogação imediata do entulho autoritário e a reconstitucionalização do país por meio de uma Assembleia Constituinte:

[...] Não se pode colher, no modelo político imposto à Nação, o mais leve traço de compromissos democráticos. O Brasil vive, na verdade, um período obscurantista da sua história constitucional, caracterizado por uma crescente distonia entre os atos do Governo e a vontade da Nação [...] Entendem os advogados brasileiros que não se poderia cogitar da reforma do Poder Judiciário, sem primeiro se restituírem à magistratura as garantias constitucionais de que está privada e admitir-se a concessão irrestrita de habeas-corpus. [...] já é tempo de se retomar o caminho da plenitude democrática, abandonando os desvios da exceção, que inquietam e intranquilizam o país. Ao reafirmarem a sua crença na necessidade de reimplantação do Estado de Direito, os advogados brasileiros, conscientes de suas responsabilidades perante a Nação, insistem na revogação imediata do Ato Institucional nº 5 e numa ampla reformulação constitucional, a ser empreendida por assembléia constituinte, integrada de representantes especialmente eleitos pelo voto popular, direto e secreto. (JORNAL DO BRASIL, 1977a, p. 14).

Em julho, novamente a instituição se manifestou sobre a ordem jurídico-política ao publicar a *Declaração de São Paulo*, documento resultante dos debates ocorridos durante o Encontro de Presidentes dos Conselhos Seccionais realizado na cidade de São Paulo. Reiterando os termos da *Declaração de Curitiba* (1972), reafirmaram o entendimento institucional sobre a imprescindibilidade da restauração integral do *habeas corpus*, da devolução das garantias constitucionais ao Poder Judiciário e do fim dos atos de exceção, condições indispensáveis para livrar os indivíduos da insegurança e assegurar efetivamente os direitos humanos. Para a Ordem, estas eram conquistas essenciais e inadiáveis para que fosse possível alcançar o Estado de direito em sua integralidade, por intermédio da deliberação livre, soberana e pacífica do povo. Afirmavam, ainda, que era preciso haver uma reconciliação do Estado com a sociedade civil no intuito de convergir esforços para a realização de um pacto político capaz de expressar as vontades e aspirações dos cidadãos e lhes assegurar a participação na vida pública⁷⁵.

A instituição também subscreveu a *Carta aos Brasileiros*, produzida por um grupo de juristas e lida durante as comemorações do sesquicentenário dos cursos jurídicos no Brasil, na faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em agosto de 1977. O documento analisava a situação de repressão vivida pelo país,

⁷⁵ *Declaração de São Paulo* publicada na edição de 17/07/1977 do Jornal do Brasil, caderno 1^o, p. 4. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/030015_09/164318>. Acesso em: 04 mai. 2018.

expressando a luta pelos direitos humanos contra as opressões exercidas pelo Estado autoritário, a fidelidade do povo brasileiros aos princípios democráticos, o apelo para o restabelecimento do Estado de direito, proclamando a soberania da Constituição elaborada livremente pelos representantes do povo⁷⁶.

A restauração do Estado de direito, aliás, foi a questão central defendida pela OAB, presente em suas manifestações públicas e que justificou sua dinâmica de atuação institucional neste período. O entendimento era que para o pleno funcionamento deste Estado de direito era fundamental que ele também se firmasse sob as bases de um Estado democrático, o que significaria o pleno exercício de direitos, liberdades e das garantias de participação pública. Deste modo, era imprescindível o restabelecimento imediato do *habeas corpus* como medida apta a garantir essas prerrogativas democráticas. Para Faoro, que na condição de presidente da OAB esteve envolvido no movimento de articulação entre representantes do governo e a sociedade civil para o desenvolvimento de propostas para a distensão política, não era possível falar em direitos humanos sem a disponibilização de tal instrumento jurídico garantidor do direito de liberdade, sendo ele “o primeiro passo para que se obtenha um consenso da nação que é o pressuposto do estado de direito e da legitimidade das instituições”⁷⁷.

Outra manifestação institucional que repercutiu publicamente foi a *Declaração de Recife*, Nota Pública expedida pelos presidentes das seccionais e do Conselho Federal reunidos em encontro realizado na cidade de Recife, em outubro de 1977. Nesta nota, reiterando o conteúdo da *Declaração de São Paulo* e da *Declaração de Curitiba* (1972), a instituição reafirmou seu entendimento de que somente com o restabelecimento do Estado de Direito no qual as vontades dos cidadãos são expressadas por seus representantes, seria possível garantir a paz e a estabilidade nacional. Ainda, destacava a impreterível necessidade de também se restabelecer as liberdades públicas alicerçadas no direito de participação social, de restituir o *habeas corpus* e as garantidas constitucionais da magistratura, etapas fundamentais para o aperfeiçoamento das instituições brasileiras. Quanto à necessidade do retorno aos princípios democráticos, a Nota expressou o anseio da classe e da

⁷⁶ *Carta aos Brasileiro* publicada na edição de 09/08/1977 do Jornal do Brasil, caderno 1^o, p. 16. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/030015_09/165592>. Acesso em: 04 mai. 2018.

⁷⁷ Entrevista de Raymundo Faoro publicada na edição de 15/07/1977 do Jornal do Brasil, 1^o caderno, p. 14. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/030015_09/164229>. Acesso em: 04 mai. 2018.

instituição por reformas aptas a anularem os instrumentos excepcionais que consagraram o predomínio da força sobre o direito, e que fossem capazes de estabelecer a supremacia da lei “votada e consentida pelo povo brasileiro, fonte legítima do poder” (JORNAL DO BRASIL, 1977b, p. 6).

Nesta atmosfera de movimentação política e social e de amplificação das discussões sobre o desenvolvimento de mecanismos viáveis para dar início ao processo de abertura e distensão do regime militar, a Ordem realizou sua VII Conferência Nacional, na cidade de Curitiba, em maio de 1978, cujo tema principal foi o Estado de direito, em conformidade com o discurso e as manifestações promovidas pela instituição. As 47 teses debatidas durante os trabalhos, além de criticarem o sistema autoritário brasileiro e seus mecanismos, apresentaram análises sobre os elementos conceituais do Estado de direito, indicando os fatores fundamentais para o seu restabelecimento tais como a reestruturação adequada do Poder Judiciário, instrumentos jurídico-processuais adequados ao pleno exercício dos direitos fundamentais, plenitude do *habeas corpus*, segurança nacional, anistia, direitos humanos e o direito de petição. Nesta perspectiva, ainda, debateu-se a relação da advocacia, sua dinâmica de funcionamento e as prerrogativas profissionais dentro da estrutura deste Estado de direito ideal.

Das conclusões desta VII Conferência se originou a *Declaração dos Advogados Brasileiros*, documento que sistematizou as medidas discutidas referentes a relação entre o direito e a democracia como fundamentos básicos para a construção do Estado democrático de direito. Reconhecendo o autoritarismo como o principal empecilho ao desenvolvimento jurídico, político e social do país, o documento elencou uma série de medidas consideradas requisitos indispensáveis e de realização imediata à existência e efetividade do Estado de direito tais como o restabelecimento do *habeas corpus*, a revogação da legislação excepcional reunidas no AI-5 ainda vigente, a concessão de anistia ampla, a restituição das garantias da magistratura e a proteção dos direitos e das liberdades públicas. A transcrição de alguns trechos transmite o entendimento institucional naquele período e o significado político-institucional desta Declaração:

[...] O Estado democrático é a única ordem que pode proporcionar as condições indispensáveis à existência do verdadeiro Estado de Direito, onde liberdade-autonomia cede lugar à liberdade-participação que pressupõe princípios pertinentes ao núcleo das decisões políticas e à sua legitimidade institucional [...] As restrições à liberdade somente se tornam

legítimas na medida em que visem à preservação do interesse coletivo – respeitado o limite infranqueável da dignidade da pessoa. O controle judicial, por tribunais dotados das garantias da magistratura, cuidará de remediar qualquer lesão ou ameaça de lesão à liberdade, síntese dos direitos humanos [...] agressões à dignidade da pessoa não se justificam; ainda quando se dissimulam debaixo do pretexto da segurança nacional. No Estado de Direito, a segurança nacional constitui meio de garantir as liberdades públicas. Protege-se o Estado para que esse possa garantir os direitos individuais. [...] Não haverá o Estado de Direito nem segurança nacional democraticamente entendidos, sem a plenitude do *habeas corpus* que assegure a primeira das liberdades e base de todas as outras – a liberdade física – em regime que consagre a inviolabilidade e a independência dos juízes. [...] No Estado de Direito as garantias institucionais decorrem da partilha das funções do Estado entre vários poderes, de modo que um não amesquinhe nem anule os outros, mas todos se limitem mutuamente, em sistemas de fiscalização e controle recíprocos. A vigência do AI-5 faz reinar no Brasil uma situação de excepcionalidade, a mais longa da história brasileira, tradicionalmente ferida de temporários colapsos da liberdade. Declaramos, todavia, que a simples revogação do AI-5 não restauraria, por si só, o Estado de Direito, diante da realidade que a vigente Constituição não forma estrutura política democrática. Não se negará, dentro do Estado de Direito, a legitimidade de instrumentos que o defendam, ao tempo e na justa medida que defendam a liberdade dos cidadãos. [...] A anistia, embora não leve, por si só, ao Estado de Direito, clamor de consciência jurídica do país, não é reivindicação exclusiva de classes ou grupos, mas constitui o necessário pacto de convivência de todos [...]. (ANAIS CN-OAB 7, 1978, p. 9 a 15).

Ainda no ano de 1978, começaram a ser constituídos os mecanismos para dar andamento à gradual distensão com a supressão de alguns instrumentos mais básicos da estrutura autoritária. Em outubro, o governo Geisel aprovou a Emenda Constitucional nº 11 com importantes mudanças para a ordem político-jurídica como a abolição do AI-5 e, conseqüentemente, o fim de cassações e suspensões de direitos políticos e da possibilidade de o presidente declarar o recesso do Congresso Nacional; o restabelecimento do *habeas corpus* por motivos políticos; a abolição das penas de morte, prisão perpétua e banimento; e a restauração da independência do Judiciário e das garantias da magistratura. No entanto, dispositivos desta emenda ainda asseguravam ao presidente da República significativos poderes como o de decretar medidas coercitivas para preservar a ordem pública e o “Estado de emergência”, que poderiam ser renovados sem aprovação legislativa e nos termos por ela estabelecidos. Como resquícios do autoritarismo estatal, foram mantidos o “pacote de abril” e a Lei de segurança nacional (lei nº 6.620/1978)⁷⁸.

⁷⁸ A lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, que revogou o decreto-lei nº 898/1969, definia os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e estabelecia seu processo e julgamento.

Em 1979, o novo presidente da República, João Batista Figueiredo (1979-1985), assumiu o cargo com a missão de dar continuidade ao processo de distensão numa conjuntura política ainda bastante delicada. A questão da anistia ganha destaque e apoio dos diversos seguimentos da sociedade sendo considerada o caminho viável e adequado para o restabelecimento de uma ordem política com ampla participação popular, e a Ordem foi uma das patrocinadoras do 'Seminário Direito, Cidadania e Participação', organizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). O objetivo principal do evento foi o de promover uma análise das relações existentes entre o Direito e a sociedade no Brasil, e os assuntos discutidos se originaram da preocupação com a defesa dos direitos humanos e com o restabelecimento pleno da democracia no país, refletindo os desafios de promover a conciliação da liberdade política com a liberdade de participação (LAMOUNIER et. al., 1981).

No âmbito interno, e tendo em vista a tramitação congressional de projeto de lei do governo sobre a anistia, a instituição intensificou os debates sobre este tema nas reuniões do Conselho Federal. Em atendimento à solicitação do então presidente da entidade, Eduardo Seabra Fagundes (1979-1981)⁷⁹, o conselheiro Sepúlveda Pertence emitiu parecer sobre o referido projeto. Analisando seus termos e especificações, o parecer considerou o projeto incompatível com o conceito objetivo de anistia que é o de apagar a existência do crime e excluir suas punições, pretendendo o governo muito mais uma espécie de indulto coletivo do que uma anistia propriamente dita, ampla, geral e irrestrita, conforme ansiavam a sociedade e a própria OAB. Considerando-o contraditório por fazer diferenciações entre os tipos de delito, agentes que o praticam e a retroatividade da aplicação da norma, o parecer ainda destacou:

[...] E se a anistia – pelo seu caráter de objetividade, insito ao conceito do instituto, que se presume incorporado à Constituição – retroage para retirar

⁷⁹ A atuação mais aguerrida de Eduardo S. Fagundes e suas constantes manifestações de natureza política, desagradava alguns membros da entidade tendo em vista as limitações estatutárias impostas à OAB neste sentido (Art. 145 do estatuto de 1963). Apesar disso, no período em que esteve à frente da presidência (1979-1981), Seabra conseguiu intensificar a participação e a presença da Ordem nos espaços de discussão pública de temas como anistia, liberdades democráticas e especialmente sobre direitos humanos, tendo trabalhado juntamente com o Ministro da Justiça, Petrônio Portela, para o retorno das atividades do CDDPH.

a criminalidade de um fato, não é lícito ao legislador ordinário discriminar arbitrariamente entre os seu co-autores, com base em circunstâncias de todo estranha ao mesmo fato anistiado ou à diversidade de conduta dos seus diversos partícipes. A discriminação desarrazoada, além de politicamente amoral, é ofensa típica do princípio constitucional da igualdade, e há de ser denunciada, para que, se o Congresso não vier a extirpar o despautério do protejo, fique expressa a confiança dos advogados em que os Tribunais o farão [...]. (OAB, 1979, p.3)⁸⁰.

Apesar de toda movimentação promovida pela sociedade e pela instituição, a Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, foi publicada nos moldes propostos originalmente pelo governo. A anistia foi concedida a todos aqueles que cometeram crimes políticos ou crimes eleitorais e aos que sofreram qualquer tipo de restrição em seus direitos políticos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares entre as datas de 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, excetuando do benefício os condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal, mas contemplando os agentes estatais que cometeram crimes comuns conexos com os crimes políticos durante a ditadura.

Mesmo reconhecendo os avanços da lei para o processo de abertura com a restauração de direitos políticos e a reintegração de anistiados à vida político-partidária nacional, tanto a Ordem quanto os movimentos sociais pró-anistia, dentre eles o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA)⁸¹, não ficaram satisfeitos com as determinações estabelecidas pela nova legislação, unindo esforços mútuos com o objetivo de intensificar os debates e ampliar a luta para a promoção de maiores avanços dos direitos humanos e das liberdade democráticas (COELHO, 1996).

Não obstante ao desenvolvimento do complexo processo de distensão política e de todo o progresso até então realizado, a essência autoritária do Estado não havia se deteriorado, mantendo-se presente na vida política e social do país através da conservação de instrumentos e padrões repressivos como a Lei de

⁸⁰ Parecer emitido pelo conselheiro federal José Paulo Sepúlveda Pertence em 24/07/1979 e encaminhado pelo presidente da OAB ao presidente do Senado Federal em 15/08/1979. Juntamente com o parecer, foi enviado ofício dos membros do CDDPH ao Ministro da Justiça, Petrônio Portela, para que este tomasse providências face às restrições impostas pelo projeto e seu tratamento desigual às pessoas que infringiram igualmente a lei penal (BASTOS, 2007).

⁸¹ O CBA era uma organização civil independente formada a partir de 1978 em vários estados do país por advogados, amigos e parentes de presos políticos, com o objetivo de coordenar os esforços em prol do movimento pela anistia ampla, geral e irrestrita dos atingidos pelos atos de exceção praticados pelo regime militar instaurado no país em abril de 1964. Depois da decretação da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979), os CBAs foram diminuindo suas atividades, até se dissolverem em entidades de defesa dos direitos humanos no início da década de 1980. Fonte: Acervo CPDOC-FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/comite-brasileiro-pela-anistia-cba>>. Acesso em: 09 mai. 2018.

Segurança Nacional e a Emenda Constitucional nº 1/1969. Nesta perspectiva, a Ordem realizou sua VIII Conferência Nacional, em maio de 1980, na cidade de Manaus, cuja temática principal foi a questão da liberdade.

As teses discutidas abordaram a liberdade no seu sentido mais amplo, como o resultado final da soma de outros direitos e liberdades imprescindíveis que deveriam ser viabilizadas pelo Estado, relacionando-as ao contexto e às demandas políticas e sociais do país. Os debates ressaltaram os aspectos ainda existentes do arcabouço estatal autoritário que dificultavam o exercício dessas liberdades e o estabelecimento de um efetivo Estado democrático de direito receptivo às novas necessidades e exigências da sociedade brasileira.

Como resultado desta conferência, foi expedida a *Declaração de Manaus*, documento de significativo teor político pelo qual a classe e a instituição manifestaram sua insatisfação e rejeição ao poder estatal autoritário institucionalizado através de um Estado de Segurança Nacional ilegítimo, logo, não consentido pela vontade da nação. Tal Declaração ressaltava, ainda, a importância de uma democracia representativa com ampla participação popular e a necessidade de uma imediata reformulação das bases constitucionais através de uma Assembleia Constituinte exclusiva, forma adequada e legítima para superar os vícios de representação, incorporando o povo efetivamente no processo político. De acordo com as disposições desta Declaração:

[...] O grande problema atual do poder é um problema de legitimidade. Não há poder legítimo sem consentimento do povo. [...] O regime instaurado em 1964, decorridos mais de quinze anos, insiste em desprezar a forma democrática de legitimação através do voto popular. [...] Ainda agora, pretextos e artifícios estão em marcha para suprimir eleições e prorrogar mandatos, forma de criar representantes sem representações [...]. Vai, assim, a ilegitimidade, num crescendo, contaminar o exercício do poder em todos os planos da administração e da vida pública do país. [...] a aplicação sistemática de uma doutrina autoritária de segurança nacional, carregada de preconceitos, tem gerado apenas o reforço de autoridade, à custa da crescente insegurança coletiva. O anunciado abandono do regime de exceção não conduziu à restauração da responsabilidade na esfera do poder político, com a supressão do arbítrio e da violência institucionalizada como forma de governo. [...] É geral a repulsa à legislação ditatorial que, armando o governo de poder absoluto, atenta contra as garantias dos cidadãos [...] A Constituição não pode ser uma concessão governamental. Ela é ato solene de criação, por todo o povo, do regime político de sua preferência. [...] O poder constituinte há de retomar ao povo, seu único titular legítimo. Urge a convocação de uma Assembléia Constituinte que, superando em sua composição os vícios inveterados de nossa representação popular, incorpore efetivamente ao processo político a maioria que nele tem sido ignorada. O conjunto de teses [...] associa o fecundo princípio da liberdade aos mais variados campos da convivência

social. A fonte inspiradora de nossos debates foi a idéia de recriar condições para que a norma jurídica não seja mais um comando do alto, porém instrumento de emanção popular para a formação de uma sociedade democrática [...]. Reivindicamos o regime de Liberdade, como a aspiração maior do povo brasileiro. (ANAIS CF-OAB 8, 1980, p. 7-8).

Apesar de toda movimentação na luta pela anistia, liberdades públicas e a consolidação da distensão política, e de serem essas as principais reivindicações da sociedade, neste período surgiram grupos paraestatais ligados à setores militares mais radicais contrários ao processo de abertura que extremaram suas ações por meio da violência, especialmente contra àqueles agentes políticos e sociais que integravam e participavam dos movimentos liberalizantes (SKIDMORE, 1988)⁸².

As atividades promovidas pela Ordem bem como a intensificação de sua participação pública nas discussões sobre os mecanismos para viabilizar a distensão política, a situaram como mais um alvo do extremismo, e em agosto de 1980, uma carta bomba explodiu na sede do Conselho Federal na cidade do Rio de Janeiro vitimando a funcionária Lyda Monteiro. Tal fato repercutiu nacionalmente e colocou em evidência os esforços institucionais empreendidos para o reconhecimento de direitos, liberdades, anistia e para o restabelecimento do Estado de direito democrático, destacando sua atuação no desenvolvimento do processo de liberalização e abertura política.

Não obstante este cenário de radicalização e das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento dos mecanismos liberalizantes, mesmo que de forma lenta e gradual o projeto de abertura política estava sendo construído, e a questão econômica se apresentou como um fator preocupante para a continuidade deste processo. O modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado promoveu ações na economia que elevaram a inflação a níveis exorbitantes e a política recessiva praticada repercutiu direta e negativamente na vida socioeconômica da população (SKIDMORE, 1988). Desta forma, o surgimento de novos problemas desta natureza numa conjuntura de um Estado que restringia o exercício de direitos e de liberdades públicas e ainda mantinha resquícios de uma legislação autoritária, foi o contexto

⁸² Nos anos de 1980 e início de 1981 uma onda de explosões ocorreu no país promovida, principalmente, por grupos radicais de direita contrários à liberalização. Diversas bancas de jornais foram destruídas, redações de jornais recebiam ameaças de bombas diariamente, inclusive a sede da ABI; uma bomba explodiu na Câmara Municipal do Rio de Janeiro ferindo gravemente diversos funcionários, dentre outras ameaças de explosões que ocorreram durante este período. O maior desses atentados foi a explosão de uma bomba no centro de convenções no Rio de Janeiro (RIOcentro) durante as festividades de comemoração do Dia do Trabalhador, em 1981 (SKIDMORE, 1980; Acervo CPDOC-FGV).

para a IX Conferência Nacional da OAB, realizada em maio de 1982, na cidade de Florianópolis, que propôs discutir a questão sobre justiça social.

As teses desenvolvidas durante a conferência convergiram no sentido de analisar a crise econômica gerada pelo modelo de desenvolvimento adotado ao longo dos anos pelo regime militar que acumulou e concentrou riquezas nas mãos de grupos específicos, deixando a grande maioria dos brasileiros à margem deste processo, ocasionando sérios problemas sociais e econômicos. Reconhecendo a existência de relevantes melhorias em relação às liberdades fundamentais, os debates demonstraram que ainda haviam muitos obstáculos a serem superados para o restabelecimento de uma democracia plena com todas as garantias essenciais asseguradas à população, e que isso somente seria possível com a construção de novos ideais expressados através da promulgação de uma Constituição democrática que representasse a verdadeira vontade popular.

Desta forma, a *Carta de Florianópolis*, documento conclusivo das discussões ocorridos durante a conferência, estabeleceu importantes preceitos no intuito de estimular a debate político sobre a necessidade de revogação da legislação opressora ainda existente e de uma constitucionalização do país através da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte representativa, livre e soberana, “única forma capaz de legitimar o poder e o ordenamento jurídico nacional” (ANAIS CF-OAB 9, 1982, p. 7 a 9).

5.2 'DIRETAS JÁ' E O PROCESSO CONSTITUINTE

Dando continuidade ao processo rumo a abertura e democratização, o ano de 1983 foi de importantes acontecimentos políticos e sociais, com destaque para a mobilização pró eleições presidenciais diretas. A emenda constitucional (EC) nº 15 de 1980, havia restabelecido o sistema do voto direto para o cargo de governador estadual e senador e a eleição de novembro de 1982 foi a primeira eleição direta para estes cargos desde os anos de 1960. Em março, o deputado federal Dante de Oliveira (PMDB) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5/1983, cujo objetivo era estender as eleições diretas para o cargo de presidente da República, acabando, assim, com o sistema de eleições indiretas, um dos principais sustentáculos dos governos militares no poder.

Para a Ordem, internamente, foi um ano bastante movimentado. Neste período a instituição vivia um ambiente de divergências entre aqueles membros que almejavam uma instituição mais voltada para as questões relacionadas à profissão e estruturação interna, e aqueles que a entendiam como uma instituição para além das fronteiras da classe, verdadeiramente representativa dos interesses da sociedade brasileira (BASTOS, 2007). As eleições do novo presidente para o biênio 1983-1985 refletiram esta atmosfera antagônica e, após cinco escrutínios de votação, foi eleito Mário Sérgio Duarte Garcia para o cargo de presidente e Hermann Assis Baeta para a vice-presidência.

Em seu discurso de posse, o novo presidente assinalou as principais aspirações pelas quais a instituição movimentaria seus esforços naquele período. A primeira delas era o comprometimento institucional prioritário com a convocação de uma Assembleia Geral Constituinte, entendida como a única maneira de estabelecer uma redemocratização efetiva para o país. Outra aspiração institucional importante era o desenvolvimento de estudos sobre as questões sociais e econômicas com o objetivo de contribuir concretamente para melhorar a condição de vida dos brasileiros, tendo em vista as dificuldades econômicas que o país enfrentava como o crescimento da inflação, o aumento do endividamento externo e a queda do produto interno bruto (PIB)⁸³.

Em relação ao compromisso institucional prioritário, a Ordem deu início a uma larga campanha para a convocação de uma Assembleia Constituinte promovendo o Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, em outubro de 1983. Com a realização deste evento, que contou com a participação de profissionais de diversas áreas e segmentos da sociedade civil, a instituição fomentou a ampliação das discussões públicas sobre a temática Constituinte e a necessidade de se produzir uma Constituição livre, soberana e que refletisse o interesse da nação como um todo, questionando a ilegitimidade do poder estatal e ressaltando a imprescindibilidade da revogação da legislação autoritária ainda vigente e o estabelecimento de uma legislação que reconhecesse os direitos e as liberdades democráticas.

Em 1984 a atenção pública concentrou-se na votação da PEC nº 5/1983 que propunha a realização de eleições diretas para o cargo de presidente da República.

⁸³ Trechos do discurso de posse de Duarte Garcia em BASTOS (2007) e MOTTA; DANTAS (2006).

Desde sua propositura, crescia a mobilização político-partidária em torno da aprovação desta emenda, sobretudo diante da significativa participação popular nas eleições estaduais diretas realizadas em 1982 e do resultado alcançado pelas frentes políticas opositoras nestas eleições⁸⁴. Desta forma, o governo se deparava com um cenário político desgastado em que, além das dificuldades enfrentadas para conter o avanço da crise econômica, se via perdendo o controle de posições políticas estratégicas que agora seriam ocupados pela oposição, dificultando, assim, a manutenção de apoio aos seus interesses e a legitimidade do sistema eleitoral indireto (ROCHA, 20013; SKIDMORE, 1988).

O movimento ganhou força própria transpondo os limites político-partidários e alcançando os mais diversos seguimentos da sociedade, se tornando um dos maiores movimentos populares de reivindicação da história do Brasil. Uma série de comícios e passeatas foram realizados por todo o país para incentivar a população a aderir a campanha pelas 'diretas já' e pressionar o Congresso Nacional a votar a favor da emenda.

A OAB também aderiu ao movimento, mas sua participação não foi imediata, apesar da manifestação pública de apoio e atuação direta de membros notórios da entidade como Sobral Pinto⁸⁵, Marcio Thomaz Bastos e Hermann Baeta. Como argumenta Bastos (2007) isto se deveu ao fato de que a estratégia institucional adotada pelo Conselho Federal desde o início da distensão política, foi a de defender a convocação de uma Assembleia Constituinte livre e soberana, fruto da participação democrática dos cidadãos, como instrumento ideal para a consolidação do processo de redemocratização.

Contudo, a demonstração pública de insatisfação com o cenário político materializada pela ampla mobilização político-social que foi o movimento 'diretas já', dominou as pautas das reuniões do Conselho Federal e as discussões evoluíram no sentido de que se tornava imprescindível que a instituição se posicionasse publicamente em relação ao movimento. Baseado em documento produzido pelo membro nato e ex-presidente, Miguel Seabra Fagundes (1954-1957), resultado de

⁸⁴ Apesar de a votação nos partidos de oposição (PMDB, PDT, PTB e PT) ter sido expressiva, tendo em vista as circunstâncias da época, o partido governista (PDS) conseguiu a maioria dos cargos nas eleições: 12 governadores, 235 deputados federais e 15 senadores. Dados retirados de IBGE – Estatística do Séc. XX, disponíveis em: <<https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/representacao-politica.html>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

⁸⁵ Sobral Pinto foi uma das personalidades que integraram o palanque no comício da Candelária, ocorrido em 10/04/1983, na cidade do Rio de Janeiro, considerado um dos maiores acontecimentos pró 'diretas já' (SCALERCIO, 2014).

seus estudos sobre as questões políticas e técnicas relacionadas à viabilidade de realização de eleições diretas, e tendo em vista sua obrigação legal-estatutária de defender a ordem jurídica e contribuir para o aprimoramento das instituições nacionais, em janeiro de 1984 o Conselho Federal publicou Nota Oficial na imprensa manifestando-se “em favor da imediata adoção do sufrágio universal para a escolha do titular da Presidência da República” (JORNAL DO BRASIL, 1984, p. 2), tornando pública a adesão institucional à campanha.

Com a aproximação da data para votação da emenda, marcada para o dia 25 de abril de 1984, a mobilização foi intensificada. Para acompanhar e organizar as manifestações foi criado um Comitê Nacional Pró-diretas, um organismo suprapartidário que contava com a participação de diversas forças políticas e sociais como os partidos oposicionistas, centrais sindicais, entidades estudantis e profissionais, dentre elas a OAB⁸⁶. Ainda em abril, dois grandes comícios foram realizados nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, reunindo centenas de milhares de pessoas, artistas e políticos pedindo a aprovação da emenda. A adesão popular massiva ao movimento impressionou o governo que, temendo que estas manifestações influenciassem ou coagissem os legisladores, decidiu decretar medidas de emergência na região do Distrito Federal na semana anterior à votação, restringindo os direitos à liberdade de reunião e censurando a imprensa⁸⁷.

Apesar do clamor e entusiasmo popular, a votação da PEC na Câmara do Deputados não atingiu o quórum necessário para que pudesse ser enviada ao Senado Federal e, com isso, as próximas eleições presidenciais ainda seriam realizadas de forma indireta, evidenciando que o arcabouço e a estrutura autoritária ainda prevaleciam com força suficiente para sustentar os interesses do regime militar. Todavia, a dimensão e repercussão do movimento pelas ‘diretas já’ demonstrou a capacidade de articulação da sociedade civil em torno de um ideal maior que era o de restabelecer a legitimidade do poder político estatal através da participação direta do povo no processo democrático de escolha de seus representantes manifestada através do voto direto, mecanismo adequado ao restabelecimento das relações entre o Estado e a sociedade.

⁸⁶ Mais informações sobre o Comitê Nacional Pró-diretas em Acervo CPDOC-FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/diretas-ja>>. Acesso em: 09 mai. 2018.

⁸⁷ Medidas determinadas através do decreto nº 89.566, de 18 de abril de 1984. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89566-18-abril-1984-439992-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

Nesta perspectiva de estabelecimento de uma recomposição democrática, a Ordem realizou sua X Conferência Nacional, em outubro de 1984, na cidade de Recife, focando no tema da democratização. Os debates demonstraram que a democratização deveria ser compreendida como um processo amplo e contínuo, que exigia o desenvolvimento de meios e instrumentos capazes de substituir o regime autoritário por um regime democrático e, para isso, era fundamental que toda a estrutura jurídico-legal repressiva fosse eliminada e novas bases de participação social e controle do poder político estatal fossem construídas. Além disso, para a instauração de uma democracia plena, mais do que restabelecer liberdades públicas e ampliar os meios de participação, era essencial a definição e a implementação de fundamentos que possibilitassem o desenvolvimento de igualmente social capaz de atender as necessidades da nação, tendo em vista os graves problemas sociais gerados pelo modelo econômico adotado pelos governos militares.

A *Carta do Recife*, documento conclusivo desta X Conferência, além de listar parâmetros necessários para esta reformulação do Estado democrático de direito, novamente afirmou o projeto institucional pela convocação de uma Assembleia Constituinte como o mecanismo solene para estabelecer um novo pacto político resultante da vontade popular:

[...] alguns pontos emergem como inevitavelmente presentes no ideário de um governo democrático: o pluralismo político, o restabelecimento das eleições diretas em todos os níveis, a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, antecedida da supressão ou da substancial modificação de algumas leis de matizes desenganadamente autoritárias [...] que, no momento, distorcem o sentido da vontade da nação e, em consequência, desnaturam a representatividade de qualquer Constituinte. Esta haverá de ser representativa, livre e soberana, porque não comprometida com a ordem jurídica autoritária preexistente[...]. (ANAIS CF-OAB 10, 1984, p. 9-10).

5.2.1 A Pretensão Institucional: uma Constituinte Exclusiva

O ano de 1985 foi de intensa atividade política e determinante para os rumos que o país estava tomando. Com a rejeição da PEC nº 5/1983, as eleições de janeiro foram realizadas por um Colégio Eleitoral, e Tancredo Neves (PMDB) foi eleito o primeiro presidente civil desde a implantação do regime militar em 1964, vindo a falecer antes de ser empossado, assumindo o cargo o vice eleito, José Sarney (PFL).

Deste modo, ficou a cargo de Sarney decidir sobre importantes questões que foram compromissos assumidos por Tancredo durante sua campanha, especialmente em relação à consolidação do processo de democratização em andamento como a realização das próximas eleições diretas para presidente e a duração do mandato, a legalização dos partidos políticos e a convocação da Assembleia Constituinte (SKIDMORE, 1988). Neste sentido, publica o decreto nº 91.450/1985, instituindo uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais⁸⁸ responsáveis por desenvolver estudos e pesquisas a fim de colaborar com os trabalhos da futura Assembleia Constituinte.

A expectativa de instalação de uma Constituinte movimentou a Ordem que intensificou suas atividades internas e externas nesta direção, tendo em vista ter sido este o projeto defendido pela instituição desde o início da distensão política. Em janeiro, integrou o 'Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte', cujo objetivo era estimular a criação de grupos de participação sobre as discussões constituintes em diversos municípios do país e, posteriormente, criou uma comissão interna para compilar tais discussões, resultando em um conjunto de propostas sobre a alteração da legislação autoritária (COELHO, 1996).

Em abril de 1985, ao tomar posse como novo presidente da entidade, Hermann de Assis Baeta (1985-1987) identificou as condições entendidas pela instituição como essenciais para o desenvolvimento do processo e elaboração da nova constituição: a imprescindibilidade de revogação da legislação autoritária remanescente; o amplo diálogo nacional estendido ao conjunto da sociedade civil organizada; inexistência de influência de qualquer anteprojeto de constituição, e a não atribuição de poder constituinte originário ao Congresso Nacional.

Nestes termos, para a instituição era incompatível com a construção de um Estado democrático de direito a manutenção de um arcabouço jurídico-legal repressivo que limitasse o exercício dos direitos e das liberdades públicas e,

⁸⁸ Esta comissão ficou popularmente conhecida como 'comissão de notáveis', por ser constituída por eminentes juristas nacionais, e também 'comissão Afonso Arinos', em referência ao seu presidente, o constitucionalista Afonso Arinos de Melo Franco. O resultado dos trabalhos realizados por esta comissão foi entregue ao Executivo em setembro de 1986, e, apesar de não ter sido enviado ao Congresso Nacional, foi apresentado como sugestão aos legisladores, servindo de base para as discussões constituintes (ROCHA, 2013). Anteprojeto publicado no Diário Oficial de 26/09/1986. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

exatamente por isso, era imprescindível a revogação imediata de toda legislação autoritária ainda existente e uma reformulação da legislação eleitoral para que fosse possível uma ampla participação política de todos os grupos sociais ideológicos.

Além disso, se posicionava contrariamente a elaboração de qualquer tipo de texto constitucional prévio ou anteprojeto de constituição realizada por juristas ou grupos especializados em questões técnico-jurídicas, tendo em vista a visão institucional de que a constituição deveria ser o resultado de um consenso popular que refletisse o conjunto de interesses de toda sociedade civil organizada, numa clara oposição à “comissão de notáveis” estabelecida por meio do decreto nº 91.450/1985 (BAETA, 2003b)⁸⁹.

A convocação de uma assembleia constituinte, em particular, era a principal aspiração da instituição. Desde o final da década de 1970, quando iniciaram os primeiros movimentos para uma distensão do regime, todos os discursos, manifestações públicas, congressos e conferências realizadas pela a Ordem ou que ela participava, foram no sentido de ressaltar a necessidade de se promover uma ampla reconstitucionalização do país em novas bases jurídicas, políticas e sociais, verdadeiramente representativas dos interesses da nação⁹⁰. Nesta acepção, ao tratar sobre as origens do poder constituinte, aquele capaz de criar uma nova constituição e inaugurar uma nova ordem jurídico-política para o país, Faoro (2007) demonstrou que o movimento de 1964 deslocou a titularidade deste poder para os militares, retirando-a do povo, e que somente pela via constituinte, com a confecção de uma nova Carta que fosse a expressão da vontade popular soberana, o autoritarismo teria fim, a democracia renasceria e a ordem pública seria recuperada e legitimada.

Para a instituição, esta reformulação constitucional deveria ser realizada por meio de uma Assembleia Constituinte livre, soberana e, sobretudo, exclusiva, ou seja, integrada por representantes eleitos pelo voto popular direto especificamente para produzir o novo pacto político-social materializado através de uma nova

⁸⁹ As divergências pessoais entre Afonso Arinos e o presidente da OAB, Hermann Baeta, chegaram ao conhecimento público, tendo colaborado para aumentar a resistência institucional em relação aos trabalhos realizados pela ‘comissão de notáveis’ (BAETA, 2003b, págs. 167 a 169).

⁹⁰ A primeira manifestação da Ordem neste sentido foi em 1977. Contudo, admite-se que o primeiro documento propondo a convocação de uma assembleia constituinte foi a *Carta do Recife*, resultado dos debates realizados durante o encontro nacional do MDB ocorrido na cidade de Recife no ano de 1971 (MICHILES, 1989).

constituição. No entendimento institucional, o poder constituinte não poderia ser exercido pelo mesmo órgão responsável pelas funções legislativas do poder constituído (Poder Legislativo)⁹¹, e nesta perspectiva, apenas legisladores constituintes eleitos democrática e exclusivamente para este fim teriam legitimidade e plena condição para dismantelar todos os mecanismos e estruturas existentes, reconstruí-los ou criar novas composições, concebendo, assim, uma nova ordem constitucional⁹².

Contudo, as pretensões da instituição foram frustradas pela EC nº 26/1985 que convocou os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para se reunirem unicameralmente em Assembleia Nacional Constituinte (ANC) livre e soberana, atribuindo poderes constituintes originários ao Congresso Nacional eleito. Esta forma de convocação, aliás, gerou questionamentos a cerca da natureza do poder constituinte conferido à ANC 1987-88.

Segundo Ferreira Filho (2014), a revolução é o meio pelo qual o poder constituinte se manifesta, é o instrumento pelo qual ele se concretiza, criando e impondo uma nova constituição, e com ela uma nova ordem jurídica, um novo Estado. Nesta perspectiva, o poder constituinte pode ser originário, quando cria uma constituição e não observa nenhum tipo de limitação preexistente, ou derivado, aquele poder que é limitado, condicionado e constituído por meio de uma constituição⁹³. Para este autor, a Constituição Federal de 1988 foi fruto do poder constituinte derivado tendo em vista que ela foi produzida por uma ANC convocada por meio de uma emenda à Constituição de 1967, reconhecendo, assim, uma

⁹¹ Emmanuel Sieyès desenvolveu a Teoria do Poder Constituinte, base teórica para o princípio da supremacia da norma constitucional. Segundo ele, o poder constituinte é inaugural, incondicionado, ilimitado, inerente ao povo e representativo da vontade da nação. O poder constituído, ao contrário, é criado e limitado pelo poder constituinte, recebendo dele suas competências e atribuições. Ver: SIEYÈS, Emmanuel. **A constituição burguesa** (Qu'est-ce que le Tiers État?). Tradução Norma Azevedo. 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

⁹² Neste sentido, foram os debates ocorridos durante o II Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, em outubro de 1985. O objetivo principal do evento era provocar a discussão entre os advogados brasileiros sobre a elaboração da nova constituição como um produto da participação de toda a sociedade por meio da convocação de uma Assembleia Constituinte livre, soberana, exclusiva e representativa de toda a sociedade brasileira (Anais do II Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1985).

⁹³ De uma forma mais completa, o poder constituinte originário é o poder político ou de fato que cria uma nova constituição e com ela inaugura uma nova ordem jurídica, por isso é incondicionado e não observa nenhum tipo de restrição ou limitação prévia. O poder constituinte derivado é aquele que foi inserido na constituição pelo poder constituinte originário no intuito de realizar as reformas e adaptações no texto constitucional de acordo com as transformações do Estado e da sociedade, por isso é juridicamente subordinado, limitado e condicionado aos preceitos estabelecidos pelo poder originário na constituição construída (BARROSO, 2010; SILVA, 2007; BONAVIDES, 2004).

ordem constitucional preexistente e composta por integrantes de um Poder Legislativo instituído⁹⁴. Desta forma, o eleitorado não teria concedido poderes constituintes originários aos membros do Congresso Nacional que simplesmente detinham poderes constituintes derivados de reforma⁹⁵.

Todavia, para José Afonso da Silva (2007), não obstante às críticas quanto ao modo de convocação⁹⁶, é fundamental considerar o cenário político nacional, o caráter atípico do processo constituinte e a singularidade da ANC de 1987-88, que não se originou de um fato revolucionário. O histórico de constituintes demonstra que esta foi a primeira Constituinte convocada quando estava em funcionamento um órgão de representação popular, e por isso o ato convocatório (emenda constitucional) foi realizado tendo em vista a combinação de vontades de órgãos de governo constituídos, ou seja, pela iniciativa do presidente da República e elaboração do Congresso Nacional.

Segundo o autor, na prática, este ato convocatório não se trata de uma emenda constitucional propriamente dita, uma vez que não pretendia apenas modificar a constituição existente. Ao contrário, a EC n^o 26/1985 se caracterizou como um verdadeiro ato revolucionário e colocou em xeque a ordem constitucional vigente ao estabelecer os princípios de liberdade e soberania à Assembleia, o que significa que o novo texto constitucional foi construído e estruturado sem vinculação com textos constitucionais anteriores, não se prendendo a nenhuma limitação formal ou material, conferindo, assim, o exercício de poder constituinte originário à ANC 1987-88⁹⁷.

Nesta perspectiva, o poder constituinte é entendido essencialmente como um fato político que consiste na capacidade de elaborar e instituir uma nova

⁹⁴ Nesta mesma perspectiva: RAMOS, Saulo. **O código da vida**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007; VIANNA LOPES, J. A. **A Carta da Democracia – O Processo Constituinte da Ordem Pública de 1988**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

⁹⁵ O autor salienta que, apesar dessas regras procedimentais, a Assembleia era livre para deliberar, não sofrendo nenhuma limitação material, haja vista os princípios de liberdade e soberania atribuídos a ANC pela EC n^o 26/1985 (FERREIRA FILHO, 2014, pág. 277).

⁹⁶ O autor concorda com as críticas quanto à forma de convocação da ANC de 1987-88 e admite que o modelo ideal seria de uma constituinte exclusiva, com representante eleitos exclusivamente para elaborar a nova constituição. Para Silva, na prática, foram outorgados poderes constituintes para o Congresso Nacional e o que se observou foi uma Constituinte Congressual ou um Congresso Constituinte (SILVA, 2007).

⁹⁷ No mesmo sentido é o entendimento de Virgílio Afonso da Silva (2001, p. 28) salientando que “a EC 26/85 não pode ser encarada como mera manifestação do poder constituinte derivado, mas como um artifício político para uma ruptura na ordem constitucional então vigente” (Ulisses, as sereias e o poder constituinte derivado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 11-32, out. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47233>>. Acesso em: 02 jun. 2018).

constituição, cuja legitimidade está baseada na soberania popular e, como saliente Barroso, se associa a “um momento cívico especial, caracterizado pela mobilização ampla do povo em torno de novos valores e de uma nova ideia de Direito” (BARROSO, 2008, pág. 135). De acordo com este autor, todos esses componentes integravam as bases das manifestações políticas e sociais do país na década de 1980 ao exigirem o fim do regime militar repressivo, eleições diretas presidenciais e o retorno à democracia participativa com o estabelecimento de uma nova ordem constitucional. Ainda, o recurso à emenda constitucional foi o instrumento formal utilizado pelas forças políticas da época como “ato de reconhecimento e de acatamento da vontade popular soberana” (BARROSO, 2008, pág. 135).

Dando sequência às discussões constituintes, em agosto de 1986, na cidade de Belém, a Ordem realizou sua XI Conferência Nacional, cuja temática foi justamente constituição, uma evolução das conferências e dos congressos anteriores que já focalizavam os debates nas questões de natureza constitucional. As discussões se desenvolveram mais no sentido de apresentar e viabilizar a análise de propostas e tópicos constituintes do que elaborar um anteprojeto de constituição propriamente dito. As teses foram planejadas e sistematizadas com vistas a estruturar uma construção ideológica exequível para o futuro texto constitucional, alicerçado em bases democráticas sólidas que ampliariam o processo de participação nos planos político, econômico e social, contemplando um conjunto de exigências que atenderiam, simultaneamente, o sentimento cívico e a consciência nacional.

Como resultado das discussões, foi elaborado um relatório constituinte conclusivo nomeado *Declaração de Belém*, no qual foram destacadas e explicitadas as percepções dos advogados brasileiros sobre as questões constituintes relevantes e indispensáveis à concepção constitucional, especialmente diante do cenário político pré-instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Neste relatório, a instituição identificou temas relevantes e sugeriu parâmetros de análise de conteúdos constitucionais que, inclusive, estiveram presentes nas discussões constituintes e na elaboração do texto constitucional de 1988 (ANAIS CF-OAB 11, 1986):

- 1) Garantia e proteção dos direitos da pessoa pelo Estado, tanto no sentido individual quanto no social. Além disso, o reconhecimento de novos

direitos emergentes, impondo a consagração constitucional de institutos e instrumento para efetiva concretização e para a plenitude da igualdade real almejada;

- 2) Princípios de igualdade: com a eliminação de todas as formas de discriminação entre brasileiros, destacando os direitos das mulheres e dos menos favorecidos, removendo obstáculos econômicos, sociais e culturais que reproduzam as desigualdades;
- 3) Reivindicação de direitos sociais e econômicos: através dos mecanismos de estabilidade no emprego compatibilizada com um sistema de fundo de garantia, autonomia e liberdade de organização sindical, livre exercício do direito de greve, salário mínimo capaz de assegurar alimentação, moradia, educação e lazer do trabalhador e de sua família;
- 4) Organização política do país diante da necessidade de descentralização e desconcentração do poder e da criação de modalidades de participação da comunidade no processo decisório;
- 5) Realização da justiça como dever do Estado e a garantia do acesso ao Poder Judiciário como um direito de todos;
- 6) Recomendação da inserção do advogado no texto constitucional como integrante da administração da justiça (ANAIS CF-OAB 11, 1986).

5.3 UMA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

Em fevereiro de 1987, o Congresso Nacional se reuniu em Assembleia Constituinte com amplos poderes para dar início aos trabalhos de elaboração da nova constituição brasileira. O regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte⁹⁸ estabeleceu um sistema descentralizado de elaboração do projeto de constituição que seria realizado por meio de 8 comissões temáticas divididas em 24 subcomissões⁹⁹. Os trabalhos dessas comissões e subcomissões contaram com a

⁹⁸ O regimento interno da ANC (RI-ANC) foi instituído pela Resolução nº 2, de 25/03/1987. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987>. Acesso em: 05 jun. 2018. Este regimento foi alterado em 05/01/1988 através da Resolução nº 03/1988.

⁹⁹ As deliberações de cada subcomissão eram enviadas para as comissões respectivas que, ao receberem os relatórios dessas subcomissões, também deliberavam e elaboravam seus próprios relatórios conclusivos. Estes, por sua vez, eram enviados para a comissão de sistematização cuja responsabilidade era de organizar estes relatórios, sem introduzir conteúdos novos, e confeccionar o

realização de audiências públicas nas quais entidades representativas dos diversos seguimentos sociais, acadêmicos e personalidades públicas e políticas eram convidadas para debater e discutir os temas correspondentes (SOUZA, 2003).

O regimento trouxe uma importante inovação que foi a ampliação dos meios de participação no processo constituinte, admitindo propostas advindas diretamente da população e de entidades da sociedade civil. Estavam aptos a enviar propostas de emenda as assembleias legislativas estaduais, as câmaras de vereadores, os tribunais judiciais e os cidadãos¹⁰⁰. As organizações civis também estavam habilitadas a enviar suas sugestões sobre matéria constitucional, que eram encaminhadas pelo presidente da Assembleia Constituinte às respectivas comissões e subcomissões. Tal sistemática regimental foi construída e negociada pelos diversos grupos componentes da ANC e tinham como principal objetivo ampliar a participação cidadã e afastar o isolamento dos legisladores constituintes (SOUZA, 2001).

A adoção de regras procedimentais diversas dos modelos constituintes anteriores possibilitou uma ampla mobilização popular em torno dos trabalhos constituintes. A dinâmica de desenvolvimento desses trabalhos institucionalizou os mecanismos de participação dos cidadãos e também de grupos de interesses organizados como sindicatos, entidades profissionais e movimentos sociais, fazendo da ANC um *locus* para o exercício da democracia e participação. O sistema descentralizado em comissões e subcomissões “foi capaz de romper com o paradigma restrito às instituições e com a formulação de textos constitucionais guiada por técnicos de governo” (TROIANO, 2016, p. 123), viabilizando a ingerência da sociedade diretamente no processo de elaboração do texto constitucional.

Nesta perspectiva de participação de setores da sociedade civil, a OAB se fez efetivamente presente durante o processo de elaboração da nova constituição, tendo em vista, sobretudo, as constantes convocações realizadas pelas comissões e subcomissões para participar dos debates constituintes, colaborando com os conhecimentos técnicos e jurídicos pertinentes aos assuntos demandados

anteprojeto de constituição que seria enviado ao plenário da ANC para discussão, emendas e votação.

¹⁰⁰ No caso de propostas enviadas por cidadãos em geral, conforme estabelecia o regimento interno da ANC, estas deveriam ser subscritas por 30 mil eleitores e respaldadas por 3 entidades associativas legalmente instituídas.

(ROCHA, 2013). Como forma de sistematizar e coordenar suas atividades, o então presidente, Márcio Thomaz Bastos (1987-1989), instaurou o *Bureau* de Acompanhamento Constitucional, um grupo de trabalho constituído por pessoas diretamente ligadas a ele com elevado conhecimento jurídico e intelectual cujo objetivo era dar o assessoramento quando das convocações da Assembleia.

Serotini (2014) salienta que a instituição teve uma atuação destacada em especial na comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo e na subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, notadamente no que se referiu à reorganização deste Poder, tendo em vista que os advogados eram profissionais que lidavam diariamente com o sistema de justiça, estando, por isso, capacitados a identificar falhas e sugerir possíveis soluções para o seu aperfeiçoamento e melhoria. Como representante de uma parcela da sociedade civil, para a OAB a sua participação no processo constituinte visava auxiliar a criação de uma constituição que fosse capaz de abarcar toda a densidade da realidade brasileira, promovendo as reformas indispensáveis para que fosse possível a construção das bases de um verdadeiro Estado democrático de direito (ANC, 1987).

Não obstante este argumento institucional, é relevante destacar o expressivo número de legisladores integrantes da Assembleia Constituinte que pertenciam a classe de advogados, muitos deles, inclusive, integravam os quadros institucionais da Ordem na condição de conselheiros federais ou seccionais. De acordo com os dados apurados por Serotini (2014), na composição geral da ANC observou-se um percentual de 41,48%, na comissão de Organização dos Poderes 59,05% e na subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público um total de 75,67% de constituintes pertencentes à categoria profissional¹⁰¹.

A sistemática institucional estabelecida pela ANC estimulou a participação popular e societal no processo constituinte, possibilitando a inserção de interesses de diversos grupos e atores políticos e o acesso direto destes aos espaços de discussão, ora situados no ambiente externo, ora situados internamente como integrantes da ANC (TROIANO, 2013).

¹⁰¹ Para a apuração dos dados, o autor considerou todos aqueles parlamentares que tomaram posse em algum momento do mandato constituinte, seja titular ou suplente, o que corresponde a um universo de 593 legisladores constituintes. Outros percentuais e metodologia de apuração dos dados em SEROTINI, 2014, pág. 118 a 130.

Nesta acepção, é possível compreender a expressiva concentração de advogados nesses espaços constituintes tendo em vista a relação existente entre as matérias constantes na temática abordada pela comissão e a formação profissional dos parlamentares, que legitimavam esta participação com base em qualificação e conhecimento técnico e domínio da expertise jurídica. Ademais, era esperado que esses parlamentares se direcionassem para aquela comissão que mais se relacionava com seus interesses devido à natureza da atividade profissional e sua ligação direta em especial com o sistema de justiça e o Poder Judiciário; assim, as propostas e demandas apresentadas teriam mais chances de serem aprovadas ou atendidas na comissão e subcomissão do que em Plenário da Assembleia Nacional Constituinte (GOMES, 2006).

As contribuições e sugestões levadas à Assembleia Constituinte pela Ordem se revelaram coerentes e em sintonia com as matérias constituintes, haja vista que elas já vinham sendo formuladas nas Conferências Nacionais e nos congressos promovidos pela instituição nos últimos anos e não se limitavam aos debates sobre o Poder Judiciário, desenvolvendo teses e conteúdos constitucionais relacionados também com os poderes Executivo e Legislativo e as estruturas de organização do Estado como um todo.

Entretanto, foi justamente em relação aos aspectos que envolviam a sistemática do Poder Judiciário que as contribuições institucionais se apresentaram mais relevantes, especialmente devido a ligação direta da atividade profissional com o sistema judicial e diante do seu entendimento sobre a necessidade de se realizar uma completa reformulação na estrutura deste Poder. Merecem destaque as seguintes propostas apresentadas pela Ordem (ANC, 1987, pág. 13-22):

- 1) Promover modificações e reestruturação a partir da base até a cúpula do Judiciário, modernizando e ampliando os mecanismos de acesso à justiça;
- 2) Atribuição de independência ao Poder com o estabelecimento de total autonomia financeira e orçamentária, deixando de ser um apêndice do Poder Executivo para que ele fosse capaz de prover suas necessidades presentes e futuras. Em compensação, como princípio limitante à sua estrutura, a criação de mecanismos de controle externo, do qual fossem partes integrantes os jurisdicionados e a sociedade civil;

- 3) O estabelecimento de princípio constitucional que proibisse as decisões judiciais imotivadas, as sessões secretas e as votações anônimas em respeito à transparência dos atos judiciais;
- 4) Criação de um Tribunal Constitucional eleito pelos membros do Congresso Nacional com mandatos periódicos para exercer funções de natureza política tais como: velar pelas questões constitucionais, pelo cumprimento da Constituição, pelo julgamento das arguições de inconstitucionalidade por ação ou por omissão e pela defesa dos princípios constitucionais nos casos concretos;
- 5) Inserção constitucional do exercício da advocacia que, ao lado da Magistratura e do Ministério Público, era considerada serviço de interesse público e indispensável à administração da justiça. Além disso, a garantia constitucional da inviolabilidade do exercício da profissão, o estabelecimento de competências constitucionais à OAB e a garantia de que um quarto (1/4) das vagas de qualquer Tribunal fosse preenchido por membros do Ministério Público e advogados, nos termos a serem estabelecidos¹⁰² (ANC, 1987, pág. 13-22).

No biênio 1987-1988 as atenções públicas voltaram-se para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição brasileira, inaugurando uma nova ordem político-jurídica e social, instaurando um novo Estado de direito para o país, livre dos mecanismos repressivos impostos pelo regime militar e alicerçado em novas bases democráticas garantidoras dos direitos fundamentais e do pleno exercício das liberdades públicas.

Apesar da ANC não ter sido realizada no modelo ideal exclusivo como ansiava a OAB, de observar uma organização estrutural descentralizada em comissões e subcomissões temáticas e ter em sua composição uma base político-

¹⁰² O texto constitucional vigente demonstra que algumas dessas propostas foram efetivamente consideradas e inseridas na Constituição de 1988 e outras foram adaptadas ou modificadas de acordo com o andamento das discussões, votações e emendas. Atas das reuniões e o andamento dos trabalhos da comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/copy_of_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/comissao3>. Acesso em: 24 maio 2018.

ideológica de tendência mais conservadora¹⁰³, o resultado final de suas atividades foi surpreendente, com a produção de um texto constitucional com características bastante progressistas, denso de princípios e fundamentos para a nova ordem política e social articulada.

5.3.1 O Posicionamento Constitucional da Ordem

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) inaugurou uma nova ordem jurídica e é considerada o marco institucional do longo processo de redemocratização do país, que passou de um Estado autoritário e repressivo para um Estado de direito democrático, privilegiando a dignidade humana e os direitos e garantias fundamentais. O pacto político-social por ela construído conseguiu alinhar os poderes republicanos à vontade popular e estabelecer novas estruturas sociais e institucionais, resultando, assim, no surgimento de novas demandas e novos atores nos espaços públicos de discussão e decisão política.

Este realinhamento de estruturas e mecanismos institucionais reduziu os desequilíbrios existentes, principalmente, entre os Poderes republicanos constituídos, delineando e organizando novas dinâmicas de funcionamento baseadas nos princípios de independência e harmonia entre eles. Especialmente no que tange ao Poder Judiciário, a nova Constituição democrática restaurou e fortaleceu suas competências e atribuições, possibilitando sua participação e atuação mais direta nas questões públicas e no processo político decisório (TAYLOR, 2007).

Como argumenta Sadek (2002), este fenômeno não ficou restrito ao Judiciário, alcançando as demais instituições jurídicas e também os operadores do direito, os quais foram atribuídas novas funções de relevância constitucional, configurando uma profunda mudança em seus perfis e nos de seus integrantes, ampliando suas possibilidades de ação e envolvimento na arena política, introduzindo, assim, novos atores com capacidade de intervenção direta na vida pública. Neste contexto de estruturação das bases institucionais democráticas, tanto a Ordem quanto a advocacia foram contempladas, recebendo especial destaque ao lhes serem

¹⁰³ Sobre as clivagens político-ideológicas e seus reflexos na ANC 1987-88 ver: BONAVIDES; ANDRADE, 1991; GOMES, 2006; SOUZA, 2001; SOUZA, 2003; PILATTI, 2008.

atribuídas importantes funções que as inseriram formal e diretamente na organização jurídico-constitucional do poder político.

Quanto à advocacia, a Constituição de 1988 estabeleceu sua indispensabilidade à administração da justiça, além de garantir a inviolabilidade dos atos e manifestações dos advogados no exercício da profissão (Art. 133 CF/88). A movimentação para a constitucionalização da advocacia, assim como para a garantia da representação judicial das partes por advogado, foi uma das principais conclusões da XI Conferência Nacional da OAB de 1986, que destacou os temas fundamentais para a concepção da nova Constituição diante dos preparativos para o início das atividades da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Tais conclusões, que já constavam no estatuto de 1963, foram resultado da percepção desenvolvida pela classe e pela instituição de entender a advocacia mais como um *munus publico* do que apenas o exercício da atividade profissional, desempenhando um papel social e político justificado pela presença e participação na vida pública nacional, desde a construção das bases burocráticas estatais até as ações de resistência ao Estado de segurança nacional estabelecido em 1964.

Durante a realização dos trabalhos da Assembleia Constituinte esta concepção de 'função pública' da advocacia mobilizou tanto advogados quanto a Ordem, figuras presentes diretamente no processo de elaboração da nova constituição, seja na condição de legisladores constituintes, seja na participação institucional nas comissões e subcomissões com a colaboração técnico-jurídica requisitada. Mesmo tendo em vista esta influência e acesso direto ao processo constituinte, fato é que os advogados foram incorporados à estrutura formal do sistema de administração de justiça que se compõem de um conjunto de instituições estatais com a finalidade de garantir os preceitos constitucionais, aplicando as leis, atribuindo a justiça e ampliando o seu acesso (SADEK, 2002, 2010).

Este sistema não se limita à estrutura do Poder Judiciário ou às instituições jurídicas, sendo considerado mais amplo e dinâmico, constituído por outras instituições capazes de absorver e organizar os conflitos coletivos. Como expõe Almeida (2006), além do advogado ser presença obrigatória em grande parte dos procedimentos judiciais, ele é considerado, na maioria das vezes, a principal forma de acesso do cidadão ao sistema de justiça, se constituindo, portanto, em um importante elemento para o seu funcionamento e para o processo de ampliação do acesso à justiça no país.

Quanto à OAB, tendo em vista a agregação e o acúmulo de funções institucionais ao longo de sua trajetória assim como seu histórico de atuação e participação na vida pública do país, especialmente pelo reconhecimento público de seu envolvimento direto no processo de redemocratização, a nova ordem constitucional fortaleceu sua posição perante a estrutura de organização política do Estado brasileiro e da sociedade civil organizada ao inseri-la no rol dos legitimados a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (Art. 103 CF/88), concedendo-lhe, com isso, prerrogativas singulares de intervenção no processo político decisório (CARVALHO, et. al., 2014; TAYLOR, 2008).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN)¹⁰⁴ é o instrumento utilizado no exercício do chamado controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade. Este é caracterizado pela impessoalidade, abstração e generalidade, já que não há uma situação concreta a ser solucionada, consistindo em um mecanismo de verificação da conformidade entre a lei ou o ato normativo com a Constituição, base do ordenamento jurídico brasileiro. A ADIN, também chamada de ação genérica, é uma ação específica destinada a retirar do ordenamento qualquer elemento que não esteja em conformidade com a norma constitucional, devendo indicar aqueles atos incompatíveis e as razões desta incompatibilidade, objetivando que o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão responsável pela guarda precípua da Constituição (Art. 102 CF/88), declare a inconstitucionalidade da norma e a expurgue do sistema jurídico-legal (BARROSO, 2012).

Esta ação foi introduzida no sistema pátrio pela EC nº 16/1965 num contexto de um regime de exceção em que a competência para seu oferecimento era exercida com exclusividade pelo Procurador-geral, cargo de confiança do presidente da República e que possuía total discricionariedade para decidir sobre a viabilidade de sua submissão à discussão constitucional no Supremo. Porém, com a constitucionalização de 1988 e o restabelecimento de um regime democrático e de participação política, este quadro foi alterado com a significativa ampliação dos legitimados ativos para propor ADIN¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Conforme estabelece o Art. 103 CF/88, os mesmos legitimados para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade, são legitimados para propor Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADCON), que, ao contrário da ADIN, é um instrumento utilizado para obter a declaração de constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo.

¹⁰⁵ De acordo com o Art. 103 da CF/88 são legitimados para propor ADIN/ADCON: Presidente da República; as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal (esta introduzida pela EC 45/2004);

Através desta espécie ação é possível discutir a constitucionalidade de qualquer lei ou ato realizado por quaisquer dos Poderes Públicos constituídos, sendo considerado um instrumento de suma importância para o controle político das ações por eles praticadas, amparando o pleno exercício da cidadania e a efetiva aplicação da justiça em um Estado de Direito como o brasileiro. Logo, além de possuir a força jurídica e política necessárias para a preservação da ordem pública constitucional, ela também tem a capacidade de modificar o cenário e as decisões políticas realizadas pelos Poderes republicanos (CARVALHO, 1999).

Nesta lógica, como argumenta Taylor (2008) e Carvalho et. al. (2014), é manifesto o poder político atribuído aos legitimados a propor tal ação, situando esses atores numa posição de interferência direta nas matérias relacionadas à vida pública nacional e, dentre eles, está o Conselho Federal da OAB, contemplado em inciso autônomo (Art. 103, VII CF/88), diferente daquele que assegura a mesma prerrogativa às demais entidades de classe de âmbito nacional (Art. 103, IX CF/88). Os autores observam, ainda, que é possível perceber que em relação àquele ator específico esta capacidade de intervenção propiciou um poder político inédito e bastante expressivo, tendo em vista suas características peculiares de ser uma instituição representativa de interesses de classe ao mesmo tempo em que possui uma configuração pública de autonomia em relação à estrutura estatal.

Este tratamento diferenciado da OAB pode ser compreendido sob 3 perspectivas. A primeira delas se relaciona ao fato de a Ordem ser uma instituição autogovernada que se manteve autônoma desde sua criação. Ao longo de sua trajetória ela conseguiu manter o total controle sobre o exercício da profissão, exercer a fiscalização e a disciplina de seus membros em todo território nacional e organizar a própria estrutura, conservando sua autonomia e independência em relação ao Estado e mantendo a coesão entre o grupo profissional. Estas condições, por sua vez, foram viabilizadas pela acumulação e transmissão de preceitos profissionais entre os membros e devido as relações mantidas por suas principais lideranças que circulavam em posições privilegiadas na estrutura de poder estatal.

A segunda perspectiva é consequência imediata da primeira e se refere à condição institucional de não estar vinculada, em princípio, a nenhum dos Poderes constituídos do Estado, não observando, assim, nenhum tipo de controle externo

Procurador-Geral da República; Conselho Federal da OAB; partido político com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

sobre suas atividades ou composição. Apesar da caracterização da Ordem como serviço público federal, seu estatuto de 1963, recepcionado pela Constituição de 1988, não a subordinou ao Poder Executivo, assegurando que a ela não seriam aplicadas as regras referentes às autarquias ou as demais entidades paraestatais. Ademais, mesmo sua relação particular com os mecanismos e instrumentos do Poder Judiciário devido à natureza da atividade advocatícia, não foram suficientes para submetê-la à ordem deste Poder, e o advogado, assim como juízes e membros do ministério público, foram elevados à condição de elemento indispensável à administração da justiça, não havendo hierarquia nem subordinação entre eles.

A terceira perspectiva está relacionada ao reconhecimento público e prestígio social alcançados devido a sua atuação política na defesa de direitos individuais, liberdades públicas e da ordem jurídico-constitucional, especialmente durante o processo de abertura e redemocratização do país. As ofensas diretas às prerrogativas dos advogados, bem como os obstáculos criados pelos mecanismos repressivos estatais contra o sistema judiciário e de aplicação da justiça, fortaleceram o posicionamento institucional de defensora da ordem jurídica e do Estado de direito neste período, e o conjunto de ações praticadas pela instituição e por seus membros a situaram como um dos principais canais interlocutores das demandas sociais contra o arbítrio praticado pelo Estado de exceção de 1964.

Afora a delegação desta atribuição atípica de nítida intervenção no processo político decisório com reflexos diretos em toda estrutura do poder estatal, a Constituição de 1988 estabeleceu, ainda, a participação da Ordem no processo de ingresso nas carreiras da magistratura e do Ministério Público e na composição de órgãos do Poder Judiciário através do quinto constitucional, dispositivo que assegura que um quinto (1/5) das vagas de tribunais específicos sejam preenchidas por membros do Ministério Público e por advogados, estes indicados em lista sêxtupla elaborada pela OAB¹⁰⁶. Desta forma, a nova ordem constitucional concedeu à Ordem dos Advogados do Brasil um grau significativo de influência na estruturação e definição de competências daquele Poder constituído que não é observado por outras entidades de classe e instituições jurídicas ou estatais.

¹⁰⁶ Art. 93, inciso I – participação da OAB no ingresso na carreira da magistratura; Art. 94 – quinto constitucional; Art. 129, § 4º – participação da OAB no ingresso na carreira do Ministério Público (promotor de justiça).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Ordem dos Advogados do Brasil é, em sua essência, uma instituição representativa criada para organizar e disciplinar a classe de advogados brasileiros, ao mesmo tempo em que possui uma configuração pública de autonomia e independência em relação ao Estado. Com o passar do tempo, além de crescimento e fortalecimento interno corporativo, sua presença e participação nos diversos níveis do poder político nacional expandiram suas funções institucionais, agregando novos valores de caráter mais amplo, possibilitando sua afirmação como um ator coletivo no cenário político e social com alcance de uma posição constitucional singular. Esta pesquisa foi conduzida a fim de demonstrar os principais aspectos e mecanismos que guiaram o processo de institucionalização e o contexto histórico político no qual ele se desenvolveu, desde a criação da instituição, em 1930, até sua consolidação constitucional na nova ordem política estabelecida em 1988.

Para tanto, na seção 2 buscou-se demonstrar o processo de formação e estruturação jurídico-legal da Ordem e sua atuação na arena política até o período do Estado Novo varguista. Criada em 1930 por ato de um governo revolucionário e não pela evolução do Instituto dos Advogados (IAB) ou da transformação dos ideais profissionais, seu objetivo principal era de representar interesses próprios e disciplinar a classe de advogados. Seu regulamento de 1933 sistematizou o exercício da profissão e as respectivas regras de funcionamento. Além disso, ele também a vinculou à estrutura do Estado como serviço público paraestatal, o que assegurou à instituição certo grau de autonomia por considerá-la transcendente à ordem exclusivamente civil, possibilitando, assim, a integralização de interesses corporativos e institucionais aos de natureza e significância pública.

O envolvimento institucional no combate ao Estado Novo, cujas ações e instrumentos ofensivos atacavam as estruturas político-institucionais, foi motivado, sobretudo, pela defesa do pleno e livre exercício da advocacia e pela rejeição dos atos atentatórios contra a ordem jurídica, fatores que afetavam diretamente a atividade profissional e a instituição. Esta atuação delineou um comportamento mais proativo de comprometimento com sua autonomia e independência.

Assim, ela assumiu uma postura mais arrojada que foi capaz de conjugar o aperfeiçoamento do exercício da atividade profissional no âmbito interno, com sua

participação e atuação no plano externo ao assumir o papel de defensora da ordem jurídica, buscando alcançar legitimação de seus pares, da sociedade e do Estado. Este quadro que compatibilizou consolidação institucional e atuação na esfera pública foi fortalecido, especialmente, devido as relações existentes entre as principais lideranças da instituição e suas posições privilegiadas na estrutura do poder estatal em todos os níveis de governo.

A seção 3 analisou a reestruturação da Ordem que possibilitou o desenvolvimento de novas perspectivas e diretrizes institucionais. O estatuto instituído por meio da Lei nº 4.215/1963, além de fixar modelos normativos de sistematização das estruturas, regras internas e representação de interesses corporativos de forma pormenorizada, também trouxe importantes determinações em relação a natureza jurídica e a definição de novas atribuições à instituição que viabilizaram o empreendimento de novos padrões de atuação na esfera pública.

Esta legislação reforçou seu caráter de serviço público federal e definiu que ela não seria submetida às normatizações aplicáveis às demais entidades estatais, condição que lhe assegurou maior independência funcional frente ao sistema organizacional do Estado e a inobservância de qualquer tipo de controle sobre suas atividades. O estatuto, ainda, elevou os advogados à condição de elementos indispensáveis à administração da justiça, ao lado dos membros do Ministério Público e da magistratura. As novas competências delegadas ao Conselho Federal, especialmente quanto à defesa da ordem jurídica e da Constituição, possibilitaram novas perspectivas de ação, transcendendo aos limites exclusivamente corporativos, motivando uma maior autonomia e atuação institucional mais eficaz no ordenamento jurídico e no sistema de aplicação da justiça brasileiro.

A seção 4 trouxe à discussão o contexto de estabelecimento de um regime de exceção em 1964 e seus reflexos diretos na estrutura e no comportamento institucional. Como visto, o apoio inicial ao regime militar foi sendo gradativamente alterado para uma postura mais crítica à medida que as ações e os instrumentos repressivos estatais enfraqueciam as instituições políticas e sociais, atacando os direitos fundamentais e as prerrogativas profissionais.

O enfraquecimento do Poder Judiciário e a suspensão da garantia do *habeas corpus* afetaram a dinâmica do sistema de justiça e os procedimentos judiciais com efeitos diretos no exercício da advocacia, o que desencadeou uma mudança de postura e o desenvolvimento de ações institucionais visando o enfrentamento do

sistema arbitrário. Uma dessas ações foi a intensificação das Conferências Nacionais, eventos organizados pela instituição e que contavam com a participação de diversos seguimentos sociais, o que propiciou a ampliação das discussões públicas sobre os efeitos dos instrumentos repressivos sobre a ordem jurídica e a sociedade.

A seção 5 explorou os efeitos desta repressão estatal sobre a advocacia e sobre a OAB que motivaram sua oposição e mobilização política contra o regime, situando-a como um dos principais atores no processo de liberalização e redemocratização com posicionamento destacado na nova ordem constitucional. Como visto, as inovações introduzidas pela Constituição de 1988, notadamente quanto à dinâmica do sistema jurídico construída e à independência do Poder Judiciário, destacaram o “mundo do Direito” e a ordem jurídica, além de propiciar uma visibilidade pública ao advogado que fortaleceu a identidade da classe e preservou o vínculo com a instituição (BONELLI, 2002). As novas determinações constitucionais alinhadas ao seu histórico de participação e envolvimento na vida pública nacional e no processo constituinte de 1987-88, bem como o acúmulo de funções institucionais ao longo de sua trajetória, destacaram tanto a atividade profissional quanto a instituição, garantindo uma posição privilegiada na estrutura do sistema de administração da justiça e um significativo poder de ingerência na arena política decisória ao inserir a OAB no rol dos legitimados a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN).

Diante dessas perspectivas contextuais e da análise realizada nesta pesquisa, foi possível reconhecer que a OAB é mais do que uma organização de classe propriamente dita. Ela é uma instituição que adquiriu significativos poderes políticos que foram estruturados e consolidados ao longo de seu processo de desenvolvimento institucional. Como instituição, ela foi capaz de fornecer um contexto para a ação efetiva dos atores, organizar e fundamentar regras consistentes de comportamento e interação política e social, moldando interesses e estruturando suas relações de poder, influenciando, com isso, nos resultados políticos e institucionais (THELEN; STEINMO, 1992).

Desta forma, foi possível identificar sua natureza peculiar híbrida, pois é uma instituição representativa de classe, criada para organizar e disciplinar uma categoria profissional, ao mesmo tempo em que possui feições públicas com autonomia e independência em relação ao Estado, não observando nenhum tipo de controle

externo sobre suas atividades e atuando na esfera pública como um ator político representativo da sociedade.

Às funções corporativas de classe se acumularam funções de caráter institucional verificadas ao longo de sua trajetória, ampliando seu campo de atuação e possibilitando afirmação institucional, expandindo seus objetivos e imprimindo elevado grau de complexidade no processo de institucionalização. A perspectiva histórica utilizada foi a forma mais adequada para compreender este processo, isto porque importantes aspectos da realidade político-social são entendidos de forma mais satisfatória enquanto processos temporais, cuja evolução ao longo do tempo é fundamental para a análise e capaz de explicar importantes resultados institucionais. Nesta concepção institucionalista histórica, o desenvolvimento político e institucional deve ser visto como um processo que se desenrola ao longo do tempo e suas implicações são incorporadas às instituições, sejam como regras formais, estruturas políticas ou normas (PIERSON, 2000).

Nesta lógica, ainda, foi importante relevar os efeitos dessas incorporações sobre as ações e as escolhas institucionais e como isso influenciou na trajetória da OAB e na sua estabilidade e reprodução institucional. A principal explicação analítica relaciona-se com o mecanismo de *path dependence*, ou dependência da trajetória, a maneira como as definições e determinações institucionais adotadas no passado ou na sua gênese, condicionaram e estruturaram sua ação e trajeto institucionais subsequentes. Isto significa que, a cada passo dado em uma mesma trajetória, aumenta a probabilidade de se seguir por esta mesma trajetória, uma vez que os benefícios da ação atual comparados às opções anteriores, aumentam com o tempo e os resultados produzidos a torna mais interessante.

Contudo, isso não quer dizer que mudanças não podem ocorrer e conduzir a novos trajetos, e a noção de momento crítico orienta na compreensão sobre os aspectos da mudança institucional. Momento crítico é um período ou série de acontecimentos que provocam alterações profundas no contexto político-institucional, iniciando um processo de mudança que conduz a outras escolhas e preferências (FERNANDES, 2002, *apud* D. COLLIER; R. COLLIER, 1991). Neste contexto, fatores determinantes de tais mudanças podem ser motivados tanto por processos e ou eventos internos quanto externos ao contexto institucional.

Como se observou na pesquisa, a instalação de um regime militar causou profundas alterações nas estruturas de poder político e social do país; à medida que

suas ações repressivas avançavam sobre a ordem jurídica, as prerrogativas profissionais e os direitos dos cidadãos, a OAB iniciava um processo de mudança institucional, se posicionando como opositora ao regime e se afirmando como uma das principais instituições na luta pela abertura e redemocratização.

Com a Constituição de 1988 um novo arranjo político e novas bases institucionais foram estabelecidas, causando mudanças profundas na dinâmica e no exercício do poder político em todos os níveis. Como consequência, novos atores foram inseridos nesta conjuntura, recebendo da própria constituição prerrogativas e acesso à organização constitucional do poder político, e é neste contexto que tanto a advocacia quanto a Ordem foram contempladas com funções privilegiadas.

A institucionalização do advogado no sistema de justiça deu amplitude a classe e possibilitou sua ingerência direta no processo de distribuição e efetivação do acesso à justiça no país, estabelecendo, assim, uma maior aproximação com a infraestrutura do poder estatal, caracterizando a atividade advocatícia mais como uma *função pública* do que o simples exercício de uma atividade profissional.

No mesmo sentido foi a inserção da OAB no rol de legitimados ativos para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). Este instrumento, destinado a retirar do ordenamento os elementos normativos que estejam em desconformidade com a Constituição, é um poderoso mecanismo de controle político sobre as ações realizadas pelos Poderes republicanos em um Estado democrático de Direito como é o brasileiro, garantindo a preservação da ordem pública constitucional, o exercício da cidadania e dos preceitos de justiça.

Ao delegar competência para propor tal ação, a Constituição de 1988 concedeu à OAB prerrogativas singulares de interferência no processo político decisório que não são observadas por nenhuma outra organização de representação profissional, gerando para ela um poder político ainda maior tendo em vista sua autonomia e independência em relação ao Estado e a inexistência de controle externo sobre suas atividades.

Assim, foi possível concluir que o processo de institucionalização da Ordem compreendeu a integralização de interesses corporativos de classe com os de caráter mais amplo de participação política na esfera pública. Ao longo de sua trajetória político-institucional, mesmo com todos os entraves e as tentativas estatais de interferência, ela conseguiu manter o pleno controle sobre o exercício da atividade profissional e sobre a organização da estrutura institucional, conservando

sua autonomia e independência em relação ao Estado. Nesta conjuntura, suas normatizações foram fundamentais para fixar e afirmar as definições e preceitos institucionais.

Tais condições foram viabilizadas em razão dos esforços institucionais para preservar a coesão e integridade do grupo profissional e das relações mantidas entre suas principais lideranças com o poder estatal. O hibridismo institucional característico da OAB possibilitou participação na vida pública nacional, intensificada durante o processo de abertura democrática, que a posicionou como um dos principais atores sociais na vanguarda deste movimento. As funções privilegiadas delegadas pela Constituição aos advogados e, sobretudo, à OAB, lhes garantiram participação e intervenção na organização do poder político não observada por outras categorias ou organizações profissionais.

Os resultados desta pesquisa sinalizam que a concessão daquelas funções promoveu o fortalecimento e a expansão institucional. Contudo, ainda são poucos os estudos sobre o papel político desenvolvido pelo OAB e sua influência nas estruturas estatais especialmente no período pós Constituição de 1988, e seu desenvolvimento e consolidação institucional na nova ordem constitucional se apresentam como uma promissora agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. **A advocacia e o acesso à justiça no estado de São Paulo (1980 - 2005)**. 2006. 132f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26062007-155516/pt-br.php>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

_____. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/pt-br.php>>. Acesso em: 04 out. 2018.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. Ata da 1ª Reunião de Audiência Pública realizada em 29 de abril de 1987. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=13>. Acesso em: 08 jun. 2018.

BAETA, Herman Assis (Coord.). **História da Ordem dos Advogados do Brasil: luta pela criação e resistências**. Brasília: OAB-Ed., 2003a.

_____. **História da Ordem dos Advogados do Brasil: a OAB na voz de seus presidentes**. Brasília: OAB-Ed., 2003b.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da constituição brasileira de 1988: o estado a que chegamos. In: BONAVIDES, Paulo [et al.]. **As constituições brasileiras: notícia, história e análise crítica**. Brasília: OAB Editora, 2008.

_____. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, Aurélio Wander. **A Ordem dos Advogados e o Estado democrático no Brasil**. 2007. 1161 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&o_obra=129585>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A UDN E O UDENISMO: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro (1945 - 1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado**. São Carlos: EdUFSCar: Sumaré, 2002.

_____. O Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros e o Estado: a profissionalização no Brasil e os limites dos modelos centrados no mercado. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 61-81, fev. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 set. 2017.

BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6744?show=full>>. Acesso: 20 mar. 2017.

BRASIL. Ato Institucional nº 1 (AI-1) de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Diário Oficial da União**, 9 abr. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. Ato Institucional nº 2 (AI-2) de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 27 out. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm>. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. Ato Institucional nº 3 (AI-3) de 5 de fevereiro de 1966. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 7 dez. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm>. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. Ato Institucional nº 4 (AI-4) de 7 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 7 dez. 1966. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-04-66.htm>. Acesso em: 04 jun. 2018.

_____. Ato Institucional nº 5 (AI-5) de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13 dez. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 04 jun. 2018.

_____. Ato Institucional nº 12 (AI-12) de 1º de setembro de 1969. Dispõe sobre o exercício temporário das funções de Presidente da República pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, enquanto durar o impedimento, por motivo de saúde, do Marechal Arthur da Costa e Silva, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 1º set. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-12-69.htm>. Acesso em: 04 jun. 2018.

_____. Ato Institucional nº 14 (AI-14) de 5 de setembro de 1969. Dá nova redação ao parágrafo 11 do artigo 150 da Constituição do Brasil, acrescentando que não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar - esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na administração pública direta ou indireta. **Diário Oficial da União**, 10 set. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-14-69.htm>. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. Ato Institucional nº 16 (AI-16) de 14 de outubro de 1969. Declara a vacância dos cargos e fixa data para eleições e posse de Presidente e Vice-Presidente da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 15 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-16-69.htm>. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça**. Relator Milton Campos. Diário do Congresso Nacional de 1º maio de 1958. Distrito Federal, 1958. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1958.pdf#page=>>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL nº 1.751/1956**. Dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e regula o exercício da profissão de advogado. Rio de Janeiro, 1956. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=195766>>. Acesso em: 14 dez. 2017. Texto Original.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14 dez. 2017.

BRASIL. **Declaração de Curitiba**. Diário do Congresso Nacional, Brasília, Seção I, 9 jun., 1972. p. 1618. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09JUN1972.pdf#page>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça**. Relator Aloysio de Carvalho Filho. Diário do Congresso Nacional de 08 de julho de 1962. Capital Federal, 1962. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=10908&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=32>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

CAMPOS, Reynaldo Pompeu de. **Repressão judicial no Estado Novo**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Ernani. Os dilemas do controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro. **Política Hoje**, Recife, v. 1, n. 10, p. 153-168, 1999.

_____; BARBOSA, Luis Felipe Andrade; GOMES NETO, José Mário Wanderley. OAB e as prerrogativas atípicas na arena política da revisão judicial. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 69-98, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322014000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 set. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008a.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 2008b.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

COELHO, Fernando de Vasconcellos. **A OAB e o Regime Militar (1964-1986)**. Recife: OAB-PE, 1996.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (CN-OAB), 1, 1958. Rio de Janeiro. **Anais da I Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Rio de Janeiro: Ordem dos Advogados do Brasil, 1958. 770 p.

(CN-OAB), 3, 1968. Recife. **Anais da III Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Recife: Ordem dos Advogados do Brasil, 1970. 702 p.

(CN-OAB), 4, 1970. São Paulo. **Anais da IV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. São Paulo: Ordem dos Advogados do Brasil, 1970. 431 p.

(CN-OAB), 5, 1974. Rio de Janeiro. **Anais da V Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Rio de Janeiro: Ordem dos Advogados do Brasil, 1974. 791 p.

(CN-OAB), 6, 1976. Salvador. **Anais da VI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Salvador: Ordem dos Advogados do Brasil, 1976. 526 p.

(CN-OAB), 7, 1978. Curitiba. **Anais da VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Curitiba: Ordem dos Advogados do Brasil, 1978. 893 p.

(CN-OAB), 8, 1980. Manaus. **Anais da VIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Manaus: Ordem dos Advogados do Brasil, 1980. 1023 p.

(CN-OAB), 9, 1982. Florianópolis. **Anais da IX Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Florianópolis: Ordem dos Advogados do Brasil, 1982. 991 p.

(CN-OAB), 10, 1984. Recife. **Anais da X Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Recife: Ordem dos Advogados do Brasil, 1984. 1118 p.

(CN-OAB), 11, 1984. Belém. **Anais da XI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Belém: Ordem dos Advogados do Brasil, 1986. 924 p.

CORREIO DA MANHÃ. Manifesto da OAB pede acato à lei (Resolução). **Correio da Manhã**, 22 de março de 1964, Rio de Janeiro, p. 24, 1964. Disponível em: <http://memoria.bn.br/pdf/089842/per089842_1964_21768.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

CRUZ, Sebastião C. Velasco E.; MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "abertura". In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo (Orgs.). **Sociedade política no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: BVCE, 2008.

D'ARAÚJO, Maria Celina et. al. **Os anos de chumbo**: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FAGUNDES, Laura. **Instituto dos Advogados Brasileiros: 150 anos de história, 1843-1993**. Rio de Janeiro: IAB/Destaque, 1995.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

_____. Assembleia Constituinte: a legitimidade resgatada. In: _____. **A República Inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Path dependency* e os estudos históricos comparados. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 53, p. 79-102, 2002. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-53/533-path-dependency-e-os-estudos-historicos-comparados/file>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014.

FRAGOSO, Heleno. **Advocacia da Liberdade**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

GASPARI, Elio. **1. A ditadura envergonhada**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014a.

GASPARI, Elio. **2. A ditadura escancarada**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014b.

GOMES, Ângela Maria de Castro et al. **O Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 jun. 2018.

GUEIROS, Nehemias. **A advocacia e o seu estatuto**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.

GUIMARÃES, Lúcia Maria Paschoal; BESSONE, Tânia. **História da Ordem dos Advogados do Brasil: o IAB e os Advogados no Império**. Brasília: OAB-Ed., 2003a.

_____. **História da Ordem dos Advogados do Brasil: criação, primeiros percursos e desafios (1930-1945)**. Brasília: OAB-Ed., 2003b.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, pp.193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010>. Acesso em: 14 mai. 2018.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics and society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

JORNAL DO BRASIL. OAB repudia o recesso e condena reforma judiciária (Nota Oficial). **Jornal do Brasil**, 20 de abril de 1977a, Rio de Janeiro, caderno 1^o, p. 14, 1977a. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_09/159474?pesq=>. Acesso em: 04 mai. 2018.

_____. A Declaração de Recife. **Jornal do Brasil**, 15 de outubro de 1977, Rio de Janeiro, caderno 1^o, p.6, 1977b. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/030015_09/169119>. Acesso em: 04 mai. 2018.

_____. A OAB e as eleições diretas (Nota Oficial). **Jornal do Brasil**, 17 de janeiro de 1984, Rio de Janeiro, caderno 1^o, p. 2, 1984. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/030015_10/74828?pesq=ordemdosadvogadosdobrasil>. Acesso em: 04 mai. 2018.

LAMOUNIER, Bolívar et. al. **Direito, Cidadania e Participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

LIMA, Sadi (Org.). **Miguel Seabra Fagundes: guerreiro do direito**. Florianópolis: OAB, 1999.

LINS E SILVA, Evandro. **O Salão dos Passos Perdidos**. Depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MAGALHÃES, Dario Almeida. Ordem dos Advogados do Brasil - sua natureza jurídica, seus poderes, funções e encargos - conceito de autarquia e face da doutrina e da lei - prestação de contas ao Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 340-351, mai. 1950. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11582/10522>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

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. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-06062011-164833/pt-br.php>>. Acesso em: 10 out. 2017.

MOTTA, Marly Silva da; DANTAS, André. **História da Ordem dos Advogados do Brasil: da redemocratização ao Estado democrático de direito (1946-1988)**. Rio de Janeiro, OAB, 2006. v. 5.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Cadernos de Pesquisas em Administração**, São Paulo: vol. 1, número 3, 2º semestre de 1996.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). **Parecer do Conselho Federal nº 415/GP**, de 15 agosto de 1979. Anistia. Crítica ao projeto de lei de anistia submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. Sugestões para a sua compatibilização com o próprio conceito de anistia e com as aspirações nacionais em favor da construção do Estado de Direito Democrático. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer_oab_anistia_79.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2018.

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.

QUEIRÓS, João José de. Ordem dos Advogados do Brasil - Prestação de contas ao Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 33, p. 222-224, jul. 1953. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13128/12022>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

RAMOS, Saulo. **O código da vida**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 mai. 2018.

SADEK, Maria Tereza. Estudos sobre o sistema de justiça. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O Que Ler na Ciência Social Brasileira**. São Paulo: Sumaré/Anpocs, 2002, v. 4.

_____. (Org.). **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. 137 p. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/59fv5/pdf/sadek-9788579820397.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

SEROTINI, André. **Tribunal constitucional: uma proposta da Ordem dos Advogados do Brasil na constituinte de 1987/88**. 2014. 228f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – UFSCar, São Carlos, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/965/6104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular**: estudos sobre a constituição. São Paulo: Malheiros, 2007.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Tradução de Ismênia Tunes Dantas. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985.** Tradução de Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOBRAL PINTO, Heráclito Fontoura. **Por que defendo os comunistas.** Belo Horizonte: Comunicação, 1979.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 jun. 2018.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 37-59, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 jun. 2018.

SPIELER, Paula; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (Coords.). **Advocacia em tempos difíceis: ditadura militar 1964-1985.** Curitiba: Edição do Autor, 2013.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 jul. 2018.

_____. **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil.** California: Stanford University Press, 2008.

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.

TOLEDO, Caio N. **O governo Goulart e o Golpe de 64.** 18. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

TROIANO, Mariele. **As associações empresariais e o processo constituinte de 1987-88.** 2013. 148 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UFSCar, São Carlos, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1008/4786.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. ENTRE O PASSADO E O FUTURO: O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-88. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria/RS, v. 11, n. 1, p. 113-131, jun. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19970>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo: 150 Anos de Ensino Jurídico no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1977.

_____. **Notícia histórica da Ordem dos Advogados do Brasil** (1930-1980). Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1982.

VENTURA, Zuenir. **1968: o ano que não terminou**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2008.

VIANA FILHO, Luís. **O Governo Castelo Branco**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975.

VIANNA LOPES, J. A. **A Carta da Democracia – O Processo Constituinte da Ordem Pública de 1988**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck. Os intelectuais da tradição e a modernidade: os juristas-políticos da OAB. In: SOARES, Maria Susana A. (Coord.). **Os intelectuais nos processos políticos da América Latina**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1985. p. 191-224.