PARECERES

ORDEM DOS ADVOGADOS — PESSOAS JURÍDICAS — AUTARQUIAS — SUPERVISÃO MINISTERIAL

— A Ordem dos Advogados do Brasil é uma autarquia de estrutura corporativa e forma federativa.

— O Decreto nº 74 000, de 1974, não pode ser aplicado à OAB; a supervisão ministerial diz respeito somente às autarquias que estão submetidas ao regime normal da administração e às manifestações da tutela do Estado.

PARECER

Além dos fins individuais, que se expressam na vida humana, há objetivos comuns que se projetam no tempo. Para a realização desses fins não é suficiente a personalidade individual, mas, ao contrário, se faz indispensável uma união de esforços capaz de perdurar no tempo e de exercer uma ação continuada e duradoura, que ultrapasse os lindes da vida humana. A pessoa jurídica surge como resposta aos desafios da contingência e representa a solução para transcender os limites humanos no atendimento daquelas exigências postas pelo interesse coletivo. "A finalidade, inacessível a um só indivíduo, é que faz surgir a pessoa jurídica, consociação de tantos indivíduos quantos bastem à persecução eficaz do propósito comum" (Cirne Lima, Ruy. *Princípios de direito Administrativo.* ed. 1964. p. 63, § 8º, nº 4).

As pessoas jurídicas ou são de direito público ou pertencem ao direito privado. Esse discrime somente foi alcançado pelo direito moderno Mayer, Otto. *Le droit administratif allemand.* ed. 1906. t. IV, p. 256). Com efeito, durante longo tempo essa distinção, que era conhecida dos romanos, esteve perdida nos caminhos da história, pois se considerava o Estado como uma grandeza extrajurídica (Ferrara, Francesco. *Tratado di diritto civile italiano.* ed. 1921. p. 621; Schulz, *Fritz. Classical roman law.* ed. 1954. Oxford, p. 89-101). Mas, no momento em que surge a concepção do Estado regulado pelo direito, a sua personalidade se impõe como exigência lógica decorrente do próprio ordenamento jurídico, a fim de que, pelo critério da personalidade, Estado e indivíduo possam situar-se em oposição perfeita; da mesma forma, a própria relação jurídica pública e os direitos subjetivos reclamam a personalidade do Estado, pois somente há direitos e deveres entre pessoas (Cirne Lima, Ruy. *Preparação à dogmática jurídica.* 2. ed. 1958. p. 16, nº 7; Jellinek, Georg. *Sistema dei di-*

riti pubblici subbiettivi. ed. 1912. cap. 2, p. 11).

A pessoa jurídica é uma relação de direito (Cirne Lima, Ruy. *Princípios de direito administrativos*. ed. 1964. p. 63). Como relação, ela se presta à multiplicação, pois as relações podem se processar até o infinito, fundando-se a relação sobre outra relação assim como a proporcionalidade se funda sobre a proporção (Cirne Lima, Ruy. *Sistema de direito administrativo*. ed. 1953. p. 144).

No direito público, aparece, de forma nítida, essa vocação das pessoas jurídicas para a multiplicação. A comunidade política não se expressa através de uma só personalidade, mas as suas manifestações, ao contrário, são múltiplas. O Estado, é verdade, representa a forma mais ampla da personalidade jurídica de direito público. Mas o Estado não se resume em uma só pessoa. O nosso direito constitucional, por exemplo, define a União pela reunião indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (Constituição Federal, art. 1º). São, essas pessoas, de natureza política e existência necessária, indispensáveis à existência do Estado brasileiro. Não é a federação, pela definição constitucional, suscetível de expressão mais simples. Nem a organização política delas pode prescindir no seu desenho fundamental. Verifica-se, por conseguinte, já na enunciação das pessoas de natureza política, cuja origem está na Constituição, a tendência inexorável à multiplicação dos entes jurídicos.

As pessoas administrativas, porém, não se limitam às entidades de natureza política. Ao seu lado, situam-se as pessoas de natureza meramente administrativa, cujo objetivo não é desenvolver função política, mas administrar. Tais pessoas, cuja origem não está na Constituição, mas na lei ordinária, representam, inquestionavelmente, o exemplo mais notável da expansão das pessoas jurídicas no plano publicístico. Dir-se-ia que os fins propostos à atividade da administração se multiplicam e que a sua multiplicação provoca e estimula, constantemente, a criação de novas pessoas administrativas, privadas de função política (Cirne Lima, Ruy. *Sistema de direito administrativo*. p. 145). Essas pessoas, cujas funções são meramente administrativas, são as chamadas entidades autárquicas, isto é, entidades que a si próprias se governam.

As entidades autárquicas, é indúbio, constituem o maior número das pessoas administrativas. A sua criação é obra da lei e se verifica ao influxo das necessidades da administração pública. São pessoas cuja existência é contingente, pois não estão situadas no plano constitucional e a organização administrativa do Estado delas poderia prescindir. "Autarquia" — é definida como "o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada" (Decreto-lei nº 200, 25.2.1967, art. 5º, I).

Nessa disposição legal aparecem os traços característicos da entidade autárquica. Em primeiro lugar, a personalidade jurídica, em segundo lugar, a criação pela lei e, por fim, o seu objetivo, que é a execução de uma atividade típica da administração pública. Acessoriamente, são acrescentadas as notações conceituais de autonomia, de serviço público e de descentralização, largamente utilizadas pela doutrina na identificação das entidades autárquicas.

Pessoa administrativa, a autarquia será sempre uma pessoa jurídica de direito público. Não há autarquias destituídas de personalidade. Pessoa administrativa, a autarquia deverá ser constituída por obra da

lei. Somente a lei cria ou extingue autarquias (Forsthoff, Ernst. *Lehrbuch des verwal tungsrechts*. ed. 1953. § 24. p. 398). Pessoa administrativa, ela será preposta, por lei, de forma imediata, à execução de uma atividade de administração pública. Todas essas notas individualizadoras da entidade autárquica podem ser identificadas na enunciação legal, pela qual se tem a confirmação de que as pessoas administrativas são realmente as pessoas jurídicas de direito público, prepostas, de modo imediato, à atividade de administração pública (Cirne Lima, Ruy. *Princípios*... ed. 1964, p. 62).

As pessoas administrativas obedecem a diversas formas estruturais. No direito privado as pessoas jurídicas ou são corporações ou fundações. O primeiro tipo tem uma precedência histórica e uma origem mais remota, pois durante muitos séculos a doutrina das pessoas jurídicas se reduziu a uma doutrina das corporações. Com efeito, a fundação como espécie de pessoa jurídica, não era conhecida dos romanos, tendo sido desenvolvida posteriormente no direito continental.... (Shultz, Fritz. *Classica roman law*. Oxford. ed. 1954. p. 86). As corporações são organismos animados internamente, cujo destino é ordenado e alterado por seus componentes. As fundações, ao contrário, dependem da vontade do fundador, que persiste no tempo, imutável como uma projeção do passado. Essa diversidade de estrutura tem repercussões tanto no lado patrimonial quanto no aspecto funcional das pessoas jurídicas. A corporação procura realizar as finalidades próprias de seus associados, sendo os seus recursos financeiros fornecidos pelos seus membros e o patrimônio de sua livre propriedade. Já nas fundações a finalidade é ditada pelo fundador, que estabelece uma dotação patrimonial destinada a realizar os objetivos por ele estabelecidos.

A pessoa jurídica, já o dissemos, é uma relação de direito. Na corporação, essa relação se estabelece entre os seus membros, isto é, as pessoas que se reunem para formá-la. Na fundação, a relação se constitui entre o fundador e o povo. Num caso a relação se constitui em função das pessoas, noutro a relação é constituída tendo como base uma dotação patrimonial (Cirne Lima, Ruy. *Princípios*.... ed. 1964. p. 66. nº 6).

No direito administrativo, a essas duas formas estruturais vem se acrescentar uma terceira, que é a do estabelecimento público. O estabelecimento público é a personificação do serviço público. Não se confunde com a fundação. Enquanto a fundação é comum ao direito privado e ao público, o estabelecimento público é figura típica do direito público. A afirmação não está ao abrigo de controvérsia, pois há opiniões no sentido de subsumir o estabelecimento público na fundação (Bandeira de Mello, Celso Antonio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. 1967. p. 382). Entretanto, a opinião mais acertada é aquela que defende a tripartição dos tipos estruturais, admitindo a corporação, a fundação e o estabelecimento público. Discorrendo sobre a classificação das pessoas de direito público, E. Forsthoff afirma que a noção de pessoa moral de direito público foi tomada de empréstimo do direito civil. Primeiramente foi o Estado qualificado como pessoa jurídica, pois, no dizer de Otto Mayer, os professores alemães, sem a ajuda de ninguém, fizeram do Estado uma pessoa moral. Depois, na segunda metade do século passado, a noção foi aplicada a diversas formas de administração autônoma e se constituiu uma lista estável das diferentes pessoas jurídicas de direito público: corporações, estabelecimentos públicos e fundações (Forsthoff, E. *Traité de droit administratif allemand*.

ed. 1969. trad. francesa, p. 696). Da mesma forma, entre nós, Ruy Cirne Lima defende a tripartição, cujo fundamento se encontra nas disposições do nosso Código Civil (arts. 22, 66, inciso II) (Princípios...., p. 66).

A corporação pública é, por conseguinte, uma das formas que pode revestir a entidade autárquica. Afirmada a existência de corporações públicas, surge a pergunta: de que forma uma corporação é elevada à condição de corporação de direito público? Quem inicialmente examinou essa questão de modo percuciente foi Rosin, na obra *Das Recht der Offentlich Genossenschaft*. Segundo a sua opinião, a natureza publicística da corporação estaria na obrigação em que se encontra a corporação pública, diante do Estado, no sentido de realizar os fins para que foi construída.

Entretanto, os deveres atribuídos pelo Estado às corporações não bastam para caracterizar a sua natureza publicística, pois há associações privadas que também devem cumprir obrigações diante do Estado e realizar objetivos que o Estado impõe à sua ação (Jellinek, George. *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*. ed. 1912. trad. italiana, p. 291). A simples obrigação da associação para com o Estado não tem influência sobre a posição jurídica daqueles que a compõem, pois as relações entre corporação e componentes podem continuar reguladas pelo direito privado. Logo, a obrigação de realizar objetivos definidos pelo Estado pode dizer respeito às corporações de direito privado também, e não serve de traço distintivo para estremar as corporações públicas das privadas.

Otto Mayer tentou estabelecer um critério distintivo com base no fim para que é constituída a corporação de direito público. Segundo a sua concepção, pessoas morais de direito público são aquelas que existem tendo como finalidade exercer a administração pública (*Le droit administratif allemand*. t. IV, p. 260). Ora, não é lógico, assim como pretende Mayer, que toda a pessoa jurídica que existe para desenvolver atividade de administração pertença, *ipso facto*, ao direito público. Inúmeras pessoas existem, hodiernamente, criadas por lei, incluídas até mesmo na administração indireta do Estado, para desenvolver atividades que interessam à administração pública, que, inobstante, não são pessoas de direito público. As empresas públicas, inseridas na administração indireta da União Federal (art. 5º, inciso II, Decreto-lei nº 200), são pessoas que desenvolvem atividade de administração, e são consideradas, sem embargo, pessoas de direito privado.

Georg Jellinek, dizendo que a característica da obrigação imposta à corporação de perseguir os seus fins não pode ser a que permite classificá-la como de direito público, sugere que o traço distintivo deve ser procurado na circunstância de as corporações públicas gozarem de direitos que pertençam à esfera de soberania do Estado. Sucederia com a corporação de direito público aquilo que se verifica com o próprio Estado, o qual é sujeito de direito público por força do poder soberano que a ele é peculiar. Para que uma corporação seja elevada à posição de corporação de direito público, devem lhe ser atribuídas faculdades diversas daquelas que pertencem às demais associações. Ora, essas faculdades não poderiam ser outras senão aquelas correspondentes aos direitos de soberania. Esses direitos devem se manifestar de dois modos. Em primeiro lugar, o exercício da soberania deve ser localizado pela lei na esfera da associação de forma tal que o direito lhe diga respeito diante do Estado. O Estado transfere o *imperium* a essas corporações de tal sorte que essas,

ao exercitá-lo, cumprem não somente um dever, mas afirmam um direito. O Estado não pode, portanto, avocar a si, por atos administrativos, o poder de império concedido à associação por força da lei. A associação é juridicamente tutelada na pretensão jurídica ao poder soberano que lhe pertence. Em segundo lugar, essas corporações devem exercitar necessariamente os direitos de soberania que lhes são reconhecidos, sobre aqueles que são os seus membros (*Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*. ed. 1912, p. 293.

Giovanni Miele, porém, em estudo posterior, nos informa que a classificação de um ente na categoria das pessoas jurídicas públicas não importa como conseqüência essencial no gozo dos mesmos poderes que pertencem ao Estado no desenvolvimento da atividade de administração pública, e que a caracterização da pessoa de direito público somente poderá ter como *base o direito vigente e nunca os critérios abstratos* (La distinzione fra ente pubblico e privato. *Studi in memoria di Francesco Ferrara*, v. 2, p. 536, 1943.

Tomando por base a afirmação de Miele, devemos considerar que o traço distintivo da corporação de direito público não decorre isoladamente, ou da obrigação de perseguir um fim proposto pelo Estado, ou do fim público, ou da atribuição de poderes de *imperium*. Todos esses são elementos de valia para a caracterização dessas entidades, mas de nada servirão sem o exame da disposição legal que determinar os fundamentos da corporação, pois todas as pessoas de direito público têm como origem comum a vontade do Estado, manifestada através da lei (Mayer Otto. *Le droit administratif allemand*. ed. 1906. t. IV, p. 280).

O que distingue a corporação do direito público das demais pessoas públicas é o seu caráter associativo. A corporação é uma reunião de pessoas. Aqueles que fazem parte da coletividade de pessoas adquirem a qualidade de membros da corporação. A forma da corporação pública tem sido empregada com o propósito de quebrar o aspecto monopolítico da administração pública e de diferenciar as autoridades de execução dos serviços públicos de acordo com as condições locais (Forsthoff, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. ed. 1953. § 24, p. 378). A corporação pública representa, destarte, uma das formas de que é suscetível o processo de descentralização administrativa (Cirne Lima, Ruy. *Princípios de direito administrativo*. ed. 1964. p. 147, 151; Forsthoff, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 1953. § 24, p. 378). Na identificação das corporações de direito público aparece como elemento necessário a vinculação dos componentes à corporação como seus membros. Não são os seus direitos que os identificam, pois, em inúmeras situações, a vinculação é obrigatória e o traço da compulsão é o mais saliente. Outro elemento importante está na atribuição à corporação de prerrogativas inerentes ao poder público, notadamente o poder de exercer compulsão sobre os seus membros (Forsthoff, E. op. cit. § 24, p. 379). Todos esses elementos, entretanto, devem ser examinados sempre à luz da disposição legal que rege a corporação de que se cuida, pois as corporações públicas são variadas e diferem na sua organização de uma para outra, de tal sorte que as normas singulares que disciplinam cada uma delas é que representam o único roteiro seguro para fixar as suas características.

As autarquias são organizadas, freqüentes vezes, obedecendo à forma estrutural da corporação. Dentre as corporações de direito público, conumeram-se as de disciplina profissional, de que são exemplo conspícuo as Ordem de Advogados (Cirne Lima, Ruy. *Princípios*.... p. 67; Waline,

Marcel. *Précis de droit administratif*. 1969. p. 306; Laubadère, André de. *Traité élémentaire de droit administratif*. 1963. t. I, p. 576, nº 1 100).

As Ordens de Advogados são corporações cuja raízes remontam a longes tempos. A profissão de advogado, no último período do direito romano, que começa com Diocleciano e finda com Justiniano, no anos 534 da nossa era, suportou uma importante modificação. Os jurisconsultos do período clássico, como aqueles do último século da República, tinham se mantido distantes da advocacia. Eles a abandonavam aos retóricos, os quais, possuindo apenas um conhecimento superficial do direito, procuravam orientação jurídica junto aos jurisconsultos. Mas, pelo século IV a situação havia se transformado no Império oriental: os advogados agora passavam a ser verdadeiros juristas. Fez-se norma que o pretendente à carreira advocatícia deveria freqüentar uma escola de direito e não apenas uma escola de retórica na qual o direito era ensinado de forma insuficiente. Nessa época, a mais preclara escola de direito era a de Berytus, na qual o direito romano era estudado de modo sério por quatro ou cinco anos. Assim como durante a República e o Principado, os membros da classe aristocrática e os mais cultos eram os que se voltavam para o direito no Império oriental, com o objetivo de se tornarem advogados e funcionários de elevada categoria. De resto, tanto no ocidente quanto no oriente, as principais funções públicas eram ocupadas por advogados. Os efeitos dessa contínua corrente de iniciados na ciência jurídica durante o século IV vieram a se produzir no século V através de um florescimento da jurisprudência em Berytus e no movimento que culminou com a codificação de Justiniano e a conseqüente preservação do direito romano para os séculos futuros.

Porém, mesmo no Império oriental, o curso jurídico não era imposto por lei. No ano de 460, entretanto, uma lei do Imperador Leo pela primeira vez tornou legal aquilo que havia sido objeto de exigência costumeira, isto é, que todo aquele que desejasse comparecer como advogado diante dos tribunais deveria se submeter a um exame de direito e apresentar um certificado de um professor atestando os seus conhecimentos. No ocidente a situação era diversa. Embora os candidatos ao exercício da advocacia algumas vezes estudassem na escola de direito de Roma, não há evidência de nenhuma exigência similar àquela feita no Império oriental. O advogado permanecia, no ocidente, essencialmente um retórico, que procurava junto ao jurisconsulto os ensinamentos jurídicos. Uma lei de Valentiniano, no ocidente, datada de 452, descreve o contraste clássico entre o advogado e o jurisconsulto, e uma outra lei, anterior, de 442, estabelece que os *studia* representam a condição para ser admitido como advogado, mas referindo-se aos estudos de retórica. Cassiodoro, no início do século VI, diz, apositivamente: "Advocati tibi militant eruditi, quando in illa patria difficile non est oratores implere, ubi magistros eloquentiae contigit semper audire". Obviamente, no Império do ocidente, os advogados eram fundamentalmente retóricos.

Havia, contudo, um ponto comum entre as tendências dos Impérios oriental e ocidental. Esse ponto comum consistia na burocratização da profissão de advogado. Cada tribunal admitia os que perante ele iriam advogar e, nessa admissão, a qualificação profissional era testada. Um número máximo (*numerus clausus*) de advogados foi cedo introduzido, embora Constantino tivesse abolido essa exigência no ano 319 da nossa era. Os advogados admitidos perante um tribunal eram inscritos

em um registro especial e *formavam uma 'schola", dotada de direitos corporativos.* É por isso que, segundo refere Mommsen, os advogados eram também chamados de *scholastici,* pois pertenciam a uma *Schola,* isto é, uma corporação de advogados. Como membros de uma corporação, gozavam de determinados privilégios, mas estavam submetidos a um controle disciplinar perante o magistrado diante do qual tinham titulação para aparecer e atuar como advogados. Por outro lado, as taxas e honorário que lhes era permitido cobrar eram fixados por lei (Schulz, Fritz. *History of roman legal science.* ed. 1953. Oxford, p. 268-171).

A reunião dos advogados numa corporação não representará, por conseguinte, uma criação do direito moderno. Há mais de um milênio, no Império Romano, já eram conhecidas as corporações de advogados, dotados de direitos próprios. Referência expressa a essas corporações, denominadas *collegia* pelos romanos, encontramos, de resto, no *Codicis Repetitiae Praelectionis* de Justiniano, no livro V, título 48, nº 1. *De Incertis Personis*: "Dicit constitutio valere quod relinquitur *licito collegio,* aut corpori,.... vel medicis, vel doctoribus, vel *advocati,*...."

Por outro lado, as corporações, os *collegia* romanos, tinham um caráter público, pois eram criados e funcionavam no interesse público, como uma espécie de apêndice da administração do Estado e dos *municipia* (Schulz, Fritz. *Classical roman law.* ed. 1954. Oxford, p. 95, nº 165). Ora, as corporações de advogado participavam do caráter publicístico das corporações em geral. Portanto, desde essa época, as corporações profissionais de advogados já eram havidas como pessoas de direito público. Pessoas de direito público, não se submetiam, porém, a uma disciplina legal regular. Pelo contrário, as corporações de advogados estavam submetidas a disposições de direito singular, que lhes definiam a organização, os direitos e os deveres, e a participação dos seus componentes nas atividades forenses (Schulz, Fritz. *History*.... p. 271, notas 5, 8 e 12).

As corporações de advogados trouxeram para o direito moderno os sinais distintivos de sua remota origem. A tradição corporativa dos colégios de advogados irradiou-se do direito romano para o direito hodierno. Henri Berthélemy faz essa constatação ao afirmar que é mais por tradição do que por necessidade que a profissão de advogado é submetida a regras corporativas (*Traité élémentaire de droit administratif.* ed. 1933. p. 374). As ordens de advogados têm mantido no curso da história a característica de corporações. É bem verdade que, na sua vida, têm sofrido alguns ataques e manifestações adversas no sentido de sua eliminação, a todos, porém, resistindo e subsistindo. A revolução francesa, por exemplo, ao eliminar as corporações, suprimiu as ordens de advogados. Não tardou muito e os resultados perniciosos se fizeram sentir, obrigando o Estado a uma revisão em sua posição original, decorrente daquele movimento político, no sentido do restabelecimento das ordens (Berthélemy, H. op. cit. p. 374).

São, destarte, as ordens de advogados, havidas como pessoas de direito público, de estrutura corporativa, assim na França (Waline, Marcel. *Précis de droit administratif.* 1969. t. I, n.º 572, p. 306), na Itália (Vitta, Cino, *Diritto amministrativo.* 1962, t. I, n.º 134, 135, p. 717 e 719), em Portugal (Caetano, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 1970. ed. Forense, Rio, t I, p. 355) e no Brasil (*Cirne Lima,* Ruy. *Princípios*.... ed. 1964. p. 67).

Embora reconhecidas como pessoas de direito público, as ordens têm obedecido, comenta André de Laubadère, a um regime misto, que se caracteriza pelo fato

de não se aplicar a essas corporações, na regulação de sua atividade, a disciplina normal do direito público em toda a sua extensão (*Traité élémentaire de droit administratif*. ed. 1963. t. I, nº 1 102, p. 577). Aquilo que o mestre francês denomina de regime misto, na verdade, representa a disciplina de direito singular que estabelece a normação para as ordens profissionais, especialmente as de advogados. No Brasil, embora se reconheça a natureza autárquica da Ordem dos Advogados (Cretella Júnior, *Tratado de direito administrativo*, v. 7, nº 35, p. 84), admite-se que a sua disciplina jurídica não é idêntica à das demais entidades autárquicas para se constituir em regulação especial particularmente adaptada às peculiaridades desse tipo de pessoa (Almeida Magalhães, Dario de. Parecer, *Revista de Direito Administrativo*, v. 20, p. 340).

Todo sistema de direito, seja geral ou especial, tem os seus princípios fundamentais, as suas idéias diretivas, os seus pressupostos básicos, mas também tem pontos em que os princípios são bruscamente cortados contra as próprias exigências lógicas, para ceder a certos desvios impostos por razões práticas. Ora a necessidade de dar uma proteção especial a certas pessoas, ora determinadas razões políticas e circunstâncias extraordinárias levam a que sejam sacrificados alguns princípios a fim de evitar que certas disposições se apliquem a pessoas ou relações que não devem ser abrangidas pelas disposições legais. O conjunto das exceções, postas ao direito regular, forma o direito singular, também denominado de anômalo devido à sua desarmonia com o sistema jurídico normal. O direito singular foi definido de forma lapidar pelo grande jurisconsulto Paulo (D. 1, 3, 16) nos seguintes termos: "Jus singulare est quod contra tenorem rationis propter aliquam utilitatem auctoritate constituentium introductum est." O direito singular é o direito que contraria a lógica, que diverge dos princípios gerais, mas que é introduzido porque a necessidade assim obriga. O direito singular representa um desvio das normas diretivas do sistema, uma anormalidade ditada por razões de conveniência (Ferrara, Francesco. *Trattato di diritto civile italiano*. ed. 1921. p. 86).

O direito singular subsiste até que seja alterado por norma que a ele se refira especificamente. Não têm, destarte, as disposições genéricas e regulares a virtude de eliimnar o direito singular, cujos princípios refogem às determinações do direito regular. Necessário se faz, portanto, que a norma legal se volte contra as determinações que expressam o direito singular para que não sejam mais reconhecidas e aplicadas. O direito singular reclama, por conseguinte, para a sua revogação, a estipulação específica no sentido de sua derrogação.

A Ordem dos Advogados do Brasil é uma autarquia de estrutura corporativa e forma federativa (art. 1º, Lei nº 4 215, 27.4.1963). O seu caráter corporativo decorre de sua composição, classe de advogados, que são os membros da ordem. Na sua organização há um órgão colegiado deliberante, que se sobrepõe aos demais órgãos, o Conselho Federal (art. 13), cujas atribuições são da mais alta relevância, competindo-lhe dentre outras atribuições "defender a ordem jurídica e a Constituição da República, pugnar pela boa aplicação das leis e pela rápida administração da justiça e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas" (art. 18, I). A sua natureza publicística é manifesta, pois é considerada "serviço público federal" "gozando os seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total' (art. 139), e aplicando-se aos seus funcionários as disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (art. 148).

Se é incontroverso o caráter publicístico da Ordem, também inequívoco se afigura o regime de direito singular a que está submetida. No art. 139, § 1º, da Lei nº 4 215, dispõe a lei, de forma taxativa, que "não se aplicam à Ordem as disposições legais referentes às autarquias ou entidades paraestatais". Essa disposição tem como endereço certo afastar, no que concerne à Ordem, o poder de ingerência da União Federal sobre as suas entidades autárquicas, poder esse caracterizado pela tutela administrativa. A tutela do Estado, tanto nas manifestações ordinárias quanto extraordinárias, é considerada como um dos elementos a serem considerados na noção de corporação pública (Forsthoff, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. ed. 1953. § 24, p. 382; Rivero, Jean. *Droit administratif*. Dalloz, 1973. nº 511, p. 462). Essa é a regra adotada pelo direito regular. Contudo, o direito singular, manifestado pelo art. 139, § 1º, representa a regra anômala, a disposição divergente, normação contrária à razão e à lógica, introduzida por força de "alguma utilidade".

Essa utilidade está consubstanciada na proteção da dignidade e independência da Ordem dos Advogados, cuja missão não se esgota no cumprimento de simples atividade de administração, mas, transcendendo os limites dessa, situa-se no plano mais elevado da defesa da ordem jurídica e da Constituição da República. Para realizar mister tão relevante e de tal magnitude não se conceberia estivesse a Ordem subordinada aos mesmos vínculos a que se subordinam as demais autarquias, cuja ação se circunscreve aos lindes estritos da administração. A missão superior, atribuída pela lei à Ordem, impede toda e qualquer ingerência do Poder Executivo em seus destinos. Se essa intromissão fosse admitida e reconhecida como legal, estariam falseados os postulados definidos pelas próprias normas constantes do diploma legal que gerou a Ordem. Como não se admite contradições na ordem jurídica, a única interpretação consentânea com os seus ditames é a de afastar toda e qualquer intromissão do executivo em sua vida.

O Decreto-lei nº 200, de 25.2.1967, em seus artigos 19 e 26, determinou a *supervisão ministerial* para os órgãos da administração indireta da União Federal. De acordo com o art. 5º, do mesmo documento legislativo, a administração indireta é constituída por autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, aquelas pessoas de direito público, as últimas pessoas jurídicas de direito privado inseridas na administração do Estado por força de disposição legal. Sendo a Ordem dos Advogados do Brasil reconhecida, de forma incontroversa, como autarquia corporativa, o Poder Executivo, pelo Decreto nº 74 000, de 1º de maio de 1974, vinculou-a ao Ministério do Trabalho, determinando-lhe a obrigação de atender à supervisão ministerial, de conformidade com os arts. 19 e 26 do Decreto-lei nº 200.

O Decreto nº 74 000, de 1.5.1974, entretanto, não pode ser aplicado à Ordem dos Advogados. A supervisão ministerial diz respeito tão-somente às autarquias que estão submetidas ao regime normal da administração e às manifestações da tutela do Estado. O mesmo não ocorre com a Ordem dos Advogados, eximida por lei de atender a todas as imposições legais obrigatórias para as demais entidades autárquicas. Esse regime de direito singular, escolhido para regular a Ordem, até hoje não foi objeto de alteração. Por conseguinte, a determinação do Decreto nº 74 000 é ilegal e fere o direito, de auto-administração ampla e irrestrita, não restringida pelo poder de supervisão ministerial.

Esse entendimento é o único que se coaduna com os princípios legais que disciplinam a formação da Ordem dos Advo-

gados. De outra parte, nele está espelhado o sentido de independência e de dignidade que a própria lei exige da instituição, na defesa do livre exercício da advocacia e na luta incessante pela preservação da ordem jurídica, faina diuturna que fez da profissão de advogado verdadeiro *seminarium dignitatis* na expressão feliz de uma antiga Constituição Imperial do século V da nossa era.

É o parecer,
S.M.J.

Porto Alegre, 21 de junho de 1974. *Paulo Alberto Pasqualini,* Advogado em Porto Alegre.