ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL — VINCULAÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

— Interpretação da Lei nº 4 215, de 1963.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

N.º L-69, de 9 de maio de 1975 "Aprovo. Em 21.6.75" (PR 3972/74 arquivado no SD da PR, em 14.2.78).

Processo: PR-3972/74 — 011/C/75

Assunto: Vinculação da Ordem dos Advogados do Brasil ao Ministério do Trabalho (Decreto n.º 74 296, de 16.7.1974).

Ementa: O preceito constante do parágrafo único do art. 139 da Lei n.º 4 215, de 1963, excluindo a OAB da incidência das "disposições legais referentes às autarquias ou entidades paraestatais", de caráter especial, não foi revogado, expressa ou implicitamente, pelas normas genéricas posteriores, quer do Decreto-lei n.º 200, de 1967, quer do Decreto-lei n.º 968, de 1969. (Art. 2.º, § 2.º, da Lei de Introdução ao Código Civil). Em vigor a norma legal específica, mostra-se juridicamente insubsistente o Decreto número 74 296/74, enquanto vincula a entidade ao Ministério do Trabalho, para efeito da supervisão ministerial.

Pelo Aviso n.º 340, de 23 de abril p.p, o ilustrado Gabinete Civil da Presidência solicita, de ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, o parecer

desta Consultoria Geral "sobre o problema da submissão da Ordem dos Advogados Brasil à vinculação ministerial de que trata o Decreto-lei n.º 200, de 1967, assunto objeto da carta anexa em que o Presidente daquela entidade manifesta empenho em ver solucionada a questão".

O processo vem instruído com estudos e pareceres de eminntes juristas, e manifestações de órgãos da Administração Fedral, constantes de dossiê apensado.

Questiona-se, precisamente, a respeito da legalidade do Decreto n.º 74 296, de 16 de julho de 1974, que dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Trabalho, no tocante à inclusão, nele feita, do Conselho Federal e Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, entre as entidades vinculadas a esse Ministério, para o art. 1.º, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 968, de 13 de outubro de 1969.

O Decreto n.º 74 296, acima referido, dispõe:

"Art. 4.º São vinculadas ao Misistério do Trabalho as seguintes entidades:

I — Para efeito da supervisão ministerial de que trata o art. 1.º, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 968, de 13 de outubro de 1969:

1 — .....

18. Conselho Federal e Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil."

Invocado como lastro legal desse Decreto, o Decreto-lei n.º 968, de 13 de outubro de 1969, dispõe sobre o exercício da supervisão ministerial relativamente às entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, nos termos seguintes:

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

Parágrafo único. As entidades de que trata este artigo estão sujeitas à supervisão ministerial prevista nos arts. 19 e 26 do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, restrita à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público."

A vinculação da OAB ao Ministério do Trabalho, para efeito de supervisão ministerial, afinal consubstanciada no Decreto n.º 74 296/74, como direta e imediata decorrência do disposto no Decreto-lei n.º 968/69, representou uma medida de Governo, que se fez apoiar no prévio e definido entendimento jurídico de autoridades credenciadas em razão da matéria, em manifestações expressas, tanto mais reclamado quanto o Parecer n.º 753-H/68, da Consultoria Geral da República, emitido pelo Doutor Adroaldo Mesquita, e aprovado pelo Presidente da República, anteriormente àquele diploma legal, dera como legalmente insubsistente vinculação idêntica estabelecida no Decreto n.º 60 900, de 26.6.1967.

Primeiro, o ilustre Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Doutor Marcelo Pimentel, sustentou, no Parecer n.º 173/70, de 17 de junho de 1970, no tocante ao assunto específico:

"5. Como se vê, a situação que se criou com o Decreto-lei n.º 968/69 altera o *status* anterior da Ordem dos Advogados do Brasil, que passa a ser supervisionada pelo MTPS.

As disposições do Decreto-lei n.º 968/69, são de caráter genérico e, muito embora a Ordem dos Advogados tenha legislação própria que lhe assegurava autonomia, conforme acentuamos no nosso Pa-

recer n.º 157/68, está ela agora abrangida pela disposição citada.

6. Enquadra-se a Ordem dos Advogados do Brasil na conceituação de *entidade criada por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissão liberal.* Assim, está, a partir da vigência do Decreto-lei n.º 968/69, sujeita àquele controle e "restrita à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público", por força do disposto no parágrafo único do art. 1.º do Decreto-lei referido.

7. Prejudicadas, assim, ficaram as conclusões do nosso parecer e do que foi emitido pela Consultoria Geral da República.

8. Conseqüentemente, pelo encaminhamento à Consultoria Geral da República, cuja audiência deve ser solicitada, em face da matéria ter sido objeto de seu exame."

A manifestação do ilustre Consultor Geral da República, Doutor Romeo de Almeida Ramos, se deu através do Ofício n.º 054, de 10 de março de 1971, endereçado ao Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil, nesses termos:

"Reportando-me ao Of. 448, de 14 de julho do ano passado, desse Gabinete Civil, capeando o proc. MTPS n.º 155 495/67, versando sobre a vinculação da Ordem dos Advogados do Brasil, tendo em vista o que dispõe o Decreto-lei n.º 968/69 sobre a matéria, cumpre-me informar a V. Ex.ª de que, ouvia a respeito, aquela Entidade, através de Comissão constituída dos Eminentes Advogados Samuel Duarte, Seabra Fagundes e Povina Cavalcanti, não contesta a aplicabilidade daquele Decreto-lei, *in casu,* levanta, entretanto, aspectos relativos à conveniência que justificariam a exclusão da Ordem da incidência do citado diploma legal.

A providência — se adotada — dependerá de medida legislativa, daí porque sugiro o encaminhamento do assunto ao Sr. Ministro da Justiça, dado à natureza da matéria e as naturais conotações com aquela Pasta."

Finalmente, o então Ministro da Justiça, o eminente Professor Alfredo Buzaid, pela Exposição de Motivos n.º 0692-B, de 11 de outubro de 1971, manifestou-se pelo arquivamento do pedido da OAB, em pleito por sua desvinculação, argumentando nesses termos:

"O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil encaminhou ao Excelentíssimo Senhor Consultor Geral da República um memorial demonstrando a preocupação dos advogados brasileiros pelo destino da entidade. Esse memorial, sem entrar no mérito da natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil, entende que tal supervisão afetaria "seriamente o papel e o destino da entidade", bem como a sujeitaria a uma certa coação que não se coadunaria com as suas atribuições de fiscalização do exercício da profissão de advogado.

Em verdade, Senhor Presidente, tais ponderações não resistiriam a um simples exame superficial. Primeiramente, supervisão não significa subordinação. Supervisão é a ação de supervisionar, isto é, orientar ou inspecionar em plano superior. De tal forma, não vejo onde se afetariam os destinos daquela entidade. A Ordem dos Advogados do Brasil tem suas atribuições e competência definidas em lei (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil — Lei n.º 4 215, de 27 de abril de 1963).

Isto posto, e de conformidade com o douto parecer do Senhor Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho e Previdência Social, opino que, a partir da vigência do Decreto-lei n.º 968/69, a Ordem dos Advogados do Brasil está sujeita àquele controle. Tendo em vista a inconveniência da exclusão, pois a referida supervisão não lhe comprometerá a independência, nem

desmerecerá os que a administram, sou pelo arquivamento do presente pedido."

A definição do aspecto jurídico da questão, assim posta, reclama o exame da gênese do Decreto-lei n.º 968/69, de sua significação no contexto da legislação pertinente a seu campo de incidência, e da aplicação dos seus dispositivos com relação à OAB.

II

Diversas entidades de natureza autárquica, tendo por finalidade essencial a ordenação e a fiscalização do exercício de profissões liberais, foram instituídas, no País, anteriormente à edição do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, inclusive a Ordem dos Advogados do Brasil, abstração feita, quanto a esta, de relevantes atribuições, outras, excedentes daquele quadro.

Revestiram, de modo geral, na forma das respectivas leis institucionais, a natureza de pessoas jurídicas de direito público, caracterizada no sistema jurídico, como autarquias, que a doutrina tem defido, na espécie, ora como autarquias corporativas, ora como autarquias profissionais, ou instituições de caráter corporativo.

Vale enumerar, dentre aquelas acima mencionadas, o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Medicina, instituídos pelo Decreto-lei n.º 7 995, de 13 de setembro de 1945, e reestruturadas pela Lei n.º 3 268, de 30 de setembro de 1957; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, criados pelo Decreto n.º 23 569, de 11 de dezembro de 1933, reestruturados na forma do Decerto-lei n.º 8 620, de 10 de janeiro de 1946; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Contabilidade, criados pelo Decreto-lei n.º 9 295, de 27 de maio de 1946, alterado pela Lei n.º 570, de 22 de dezembro de 1948; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Economistas Profissionais, instituídos pela Lei n.º 1 411, de 13 de agosto de 1951; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Química, pela Lei n.º 2 800, de 18 de junho de 1956; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Farmácia, pela Lei n.º 3 820, de 1.º de novembro de 1960; a Ordem dos Músicos do Brasil, pela Lei n.º 3 857, de 22 de dezembro de 1960; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Biblioteconomia, pela Lei n.º 4 084, de 30 de junho de 1962; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia, instituídos pela Lei n.º 4 324, de 14 de abril de 1964; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Estatística, pela Lei n.º 4 739, de 15 de julho de 1965; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração, criados pela Lei n.º 4 769, de 9 de setembro de 1965; o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Representantes Comerciais, pela Lei n.º 4 886, de 9 de dezembro de 1965; posteriores a 1967, as instituições, em lei, dos Conselhos de Medicina Veterinária dos de Profissionais de Relações Públicas, dos de Psicologia e dos de Enfermagem.

A Ordem dos Advogados do Brasil, criada pelo art. 17 do Decreto n.º 19 408, de 18 de novembro de 1930, e regulamentada pelo Decreto n.º 20 784, de 14 de dezembro de 1931, com alterações aduzidas pelo Decreto n.º 22 039, de 1.º de fevereiro de 1932, e Decreto n.º 22 478, de 20 de fevereiro de 1933, foi afinal reestruturada, pela Lei n.º 4 215, de 27 de abril de 1963, contemporaneamente, portanto, às entidades mencionadas.

Aquelas leis institucionais, de modo quase unânime, tornaram expresso, respectivamente, que o Conselho Federal e os Conselhos Regionais, em cada caso, constituíam "em seu conjunto, uma autarquia, sendo cada um deles dotado de persona-

lidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira", sem estabelecer qualquer ressalva ou restrição quanto à atribuição desse ser jurídico e aos seus pertinentes efeitos no ordenamento administrativo. O menor número, que o não tenha feito expressamente, proporcionou as conotações necessárias a que se induzisse idêntica natureza. Em várias dessas leis, por sinal, já se manifesta um vínculo embrionário com o Ministério do Trabalho, de cujo contexto administrativo exsurgiram pelo fenômeno da descentralização e autarquização de serviços, a ele originariamente pertinentes, e em todas se prescreve, de algum modo, o regime de tutela administrativa próprio desses entes, conformando-as ao princípio geral do Direito Administrativo, no tocante ao controle da Administração sobre as autarquias.

Todavia, conquanto propicie notas conceituais pelas quais a Ordem dos Advogados do Brasil se deva configurar como entidade autárquica, categoria a que deve corresponder no universo das pessoas jurídicas de direito público interno, a Lei n.º 4 215/63 excepcionou o princípio geral, subtraindo-a à incidência da disciplina ordinária desses entes menores, ao dispor no § 1.º do art. 139 que "não se aplicam à Ordem as disposições legais referentes às autarquias ou entidades paraestatais".

É irrecusável que o legislador, no arbítrio que lhe cabe em dispor normativamente, discricionariedade que só tem por linde a Constituição, poderia assim fazê-lo, instituindo um direito singular, atendendo a razões que houve por bem valorar. Assim, pela própria lei institucional, se conferia à OAB uma situação peculiar, excepcional, divergnte da que se atribuira às suas congêneres, compreendidas no estalão comum.

III

Em virtude do disposto nos arts. 19 e 26 do Decreto-lei n.º 200/67, as entidades de administração indireta, catalogadas no art. 4.º, II, do mesmo diploma legal, consideradas "vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada a sua principal atividade", ficaram sujeitas à supervisão do Ministro de Estado do setor respectivo. Conseqüentemente, as autarquias, inclusive aquelas anteriormente mencionadas, incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, e legalmente definidas como tais, se submeteram automaticamente, *ex-lege*, ao novo regime do Decreto-lei n.º 200/67, em continuidade e substituição ao regime próprio de entidades autárquicas a que já se achavam subordinadas por força da legislação anterior, quer a geral, quer a específica de cada uma.

Por esse efeito, o Decreto n.º 60 900, de 26 de junho de 1967, que dispôs, em caráter de regulamento, sobre a vinculação das entidades da Administração Indireta, nos termos do art. 4.º, II, do Decreto-lei n.º 200/67, incluiu, virtualmente, na área de competência do Ministério do Trabalho e Previdência Social, a totalidade das autarquias profissionais então existentes, vindo a enumerar também, entre elas, a Ordem dos Advogados do Brasil.

Entretanto, a inclusão da OAB, por esse Decreto, no elenco das entidades sujeitas à supervisão do Ministério do Trabalho tornou-se à época, objeto de controvérsia, afinal dirimida, na área do Poder Executivo, com a aprovação presidencial ao Parecer n.º H-753, de 27.9.1968, da Consultoria Geral da República, tornando-se, conseqüentemente, a sua proposição jurídica, norma para a Administração Federal.

A tese do ilustrado Parecer, após destacadas as opiniões sobre o ser, ou não, a

OAB autarquia, vem exposta na seguinte conclusão:

"13. De conseguinte, as opiniões dos doutos, sobre o assunto, são divergentes. A Lei n.º 4 215, de 1963, que dispôs sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados, no entanto, dirime as dúvidas, ao estabelecer, expressa e taxativamente, no seu § 1.º do art. 139, *in verbis*:

"Não se aplicam à Ordem as disposições legais referentes às autarquias ou entidades paraestatais."

14. Não há, pois, o que discutir: considere-se, ou não, a Ordem como autarquia, as disposições legais referentes a esta não se lhe aplicam, di-lo o § 1.º retrotranscrito. A discussão, portanto, a essa altura, se reveste, apenas, de interesse acadêmico.

15. Conseqüentemente, o decreto n.º 60 900, de 1967, ao vincular a Ordem dos Advogados ao Ministério do Trabalho, por força dos dispositivos da Reforma Administrativa (Decreto-lei 200/67) aplicáveis às autarquias, violou o disposto no § 1.º, do art. 139, da Lei n.º 4 215, de 1963 (Estatuto da Ordem dos Advogados). Assim sendo, é ilegal e deve ser declarado nulo, no particular, mediante decreto a ser expedido pelo Poder Executivo."

IV

A colocação jurídica do douto Parecer H-753 tem, implicitamente, como suposto a não revogação do disposto no § 1.º da Lei n.º 4 215/63 pelo Decreto-lei n.º 200/67, pois em virtude de permancer incólume a vigência do dispositivo do Estatuto da OAB, em confronto com o advento da lei nova sobre a Reforma Administrativa, é que resulta inválida a aplicação das normas de controle e supervisão ministerial à entidade de classe dos advogados.

Desde logo é de avançar que esse pressuposto reveste de incontestável cunho jurídico a conclusão adotada pelo douto Titular que, então, ilustrava a Consultoria Geral da República.

Com efeito, o problema específico concentrava-se, então, em indagar se a preceituação sobre supervisão ministerial, do Decreto-lei n.º 200/67, lei posterior, derrogara o preexistente dispositivo legal do Estatuto da OAB, em referência.

Se o Estatuto da OAB corporifica, no contexto do Direito Administrativo, uma lei especial, o dispositivo, em causa, (art. 139, § 1.º), versando sobre o próprio relacionamento da entidade no conjunto da Administração, constitui um preceito, um direito excepcional, divergente, que decorre, em seus próprios termos de uma colocação em contraposição ao sistema. Configura-se, aí, tipicamente o *jus singulare*, que o jurisconsulto definiu como *quod contra tenorem rationis propter aliquam utilitatem introductum est.*

Lei especial, ou lei excepcional, conceitos de difícil distinção no campo do direito mas de idênticos efeitos para a hipótese, como se comportam, no plano da eficácia da lei no tempo, em face de lei posterior, de caráter geral?

A revogação da lei não se presume, (*posteriores leges ad priores pertinent nisi contrariae sint*), é preciso que assim definitivamente resulte, ou por expressamente declarada no novo texto, ou então, quando se figura a revogação tácita, por ser a lei nova de todo incompatível com a anterior ou, bem, regule inteiramente a matéria constante das normas precedentes. É de ver, no entanto, que nenhuma dessas hipóteses se verificou, claramente, para demonstrar a antinomia entre a lei antiga e a lei nova, verificação tanto mais exigível quanto o confronto se estabelecera entre uma norma singular e uma norma geral posterior, circunstância condicionante de critérios específicos de apreciação.

De fato, rege o princípio, conquanto não absoluto, de que as leis especiais não podem ser tacitamente revogadas por lei geral, *legi speciali per generalem non derogatur*. O princípio alcançara tradução na primitiva Lei de Introdução ao Código Civil, onde se disse que "a disposição especial não revoga a geral, nem a geral revoga a especial, senão quando a ela, ou ao seu assunto, se referir, alterando-a, explícita ou implicitamente" (art. 4.º), encontrando correspondência no § 2.º do art. 2.º da lei introdutória vigente, ao dispor que "a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior".

Já comentava Clóvis Beviláqua:

"O segundo preceito do artigo é um elemento de conciliação entre os dispositivos das leis diversas, que compõem um sistema legislativo, fazendo desaparecer as antinomias aparentes entre as mesmas. A lei posterior revoga a anterior, expressamente, quando assim o declara, ou tacitamente, quando há incompatibilidade entre as respectivas disposições. Mas se a segunda lei é especial, isto é, se dispõe para um caso particular, ou para um determinado instituto, entende-se que apenas abriu uma exceção à regra geral. Também, se leis especiais regulam um instituto ou uma relação particular, é princípio de direito que a lei geral posterior lhe permite a continuação, quando não a revoga explícita ou implicitamente, porque a regra divergente já existia e, se devesse desaparecer, di-lo-ía, claramente, a lei nova, ou disporia de modo a contrariá-la, regulando o mesmo assunto."

(*in* Código Civil Comentado, I/100).

Ora, o Decreto-lei n.º 200/67 tem por missão geral a organização da Administração Federal, em suas grandes linhas, e o estabelecimento de diretrizes para a Reforma Administrativa, não se referindo expressamente à OAB nem dispondo sobre a sua estrutura íntima, não contendo, ademais, prescrição taxativa que elida ou profligue as normas excepcionais preexistentes, como as que resguardam aquela entidade de classe.

Nas palavras de Louis Josserand, uma lei geral não abroga tacitamente uma lei especial, por não ser a existência de uma exceção incompatível com a de uma regra.

E o mestre C. Maximiliano, ao comentar a máxima, "a lei geral posterior não derroga a especial anterior", sintetiza:

"... é máxima que prevalece apenas no sentido de não poder o aparecimento da norma ampla causar, só por si, sem mais nada, a queda da autoridade da prescrição especial vigente. Na verdade, em princípio, não se presume que a lei geral revogue a especial; é mister que esse intuito decorra claramente do contexto." (*in* Hermenêutica e Interpretação, p. 423).

Lição venerável, Windscheidt indaga se a abrogação de uma regra geral também importa na abrogação das exceções daquela regra, para dizer:

"... é uma questão de interpretação o ver se a nova norma jurídica quis tirar as exceções da antiga regra; na dúvida, tal questão se resolve em sentido negativo." (*in* Diritto delle Pandette, trad. de Fadda e Bensa, I/87).

Quanto a esse entendimento, a doutrina é sem dúvida, indiscrepante (Cf. Ennecerus-Kipp-Wolf, Tratado de Derecho Civil, trad. esp., I/177; F. Ferrara, Trattado di Diritto Civile, I/86; Oscar Tenório, Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, p. 49. Carvalho Santos, Código Civil Brasileiro Interpretado, /62; M. M. Serpa Lopes, Lei de Introdução ao Código Civil, I/60; Eduardo Espínola, Tratado de Direito Civil Brasileiro, I/133; Clóvis Beviláqua, Código Civil Comentado, I/100; Wilson de

Souza Batalha, Lei de Introdução ao Código Civil, p. 117; Paulo Lacerda, Manual do Código Civil, I/21; Carlos Maximiliano, Hermenêutina e Apicação do Direito, p. 418; San Tiago Dantas, Problemas de Direito Positivo, p. 215; O. A. Bandeira de Mello, Princípios de Direito Administrativo, I/254; Windschedt, Diritto Delle Pandette, trad. it., I/84-87).

Ora, se o Decreto-lei n.º 200/67, lei geral posterior, não regulou inteiramente a matéria disciplinada pela Lei n.º 4 215/63, lei especial; se a esta não se referiu de modo expresso nem se mostra definidamente infenso à preexistência da norma de exceção; então não se há de deduzir incompatibilidade que iniba a plena vigência do parágrafo único do art. 139 da Lei n.º 4 215/63, e, de conseguinte, sublinha-se a juridicidade e concluência do Parecer H-753, de 27.9.1968, ao haver estabelecido a impossibilidade jurídica de submeter-se a OAB à supervisão ministerial, por efeito de vinculação ao MTPS, à época e nos termos do Decreto n.º 60 900/67.

V

A fim de que se apreendam os motivos e a finalidade do Decreto-lei n.º 968/69, novo crivo legal para o deslinde da questão, de modo a estabelecer, objetivamente, o sentido e alcance de sua preceituação, importa reconhecer as necessidades a que responde em face dos precedentes da legislação a que se vincula.

Parece evidente, à luz mesmo de uma indagação elementar, que a submissão das entidades incumbidas de fiscalização do exercício de profissões liberais se mostra inadequada aos objetivos e às medidas pertinentes à supervisão ministerial, como estabelecidos, no art. 26 do Decreto-lei n.º 200/67, para a generalidade dos entes de administração indireta. A isso induz a inteligível constatação da natureza específica dessas autarquias profissionais, com objetivos e atuação nitidamente diferenciados das demais, contrasteados com os propósitos da supervisão ministerial escalados nos itens I a IV em correlação com os procedimentos inerentes à sua consecução, enumerados nas alíneas *a* a *i* do mesmo art. 26.

Desse modo, a intenção fundamental que preside à edição do Decreto n.º 968/69, terá sido, lógica e inequivocamente, a de retirar essas entidades de sob o controle e supervisão, a que automaticamente se submeteram por efeito do Decreto-lei 200/67 e do Decreto 60 900/67, na verdade, rígidos e excessivos, em vista do tipo de atuação administrativa em causa, e ao mesmo tempo sujeitá-las a uma forma de tutela administrativa menos exigente e complexa, delimitando-a ao intento de verificação do cumprimento dos objetivos legais respectivos. O legislador teve, então, em mira, em obséquio à peculiaridade de sua estrutura, composição e finalidade, reconsiderar os seus atributos de autonomia e auto-organização, "não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter geral, relativas à administração interna das autarquias federais" (art. 1.º), restringindo-se a supervisão ministerial à "verificação dos correspondentes objetivos legais de interesse público" (art. 1.º, parágrafo único), com o resguardo das respectivas legislações específicas.

Assumindo, tão claramente, pela sua posição no contexto das leis, notadamente com relação ao Decreto-lei 200, efeitos de liberação de um mais rigoroso e complexo controle, e de atenuação de vínculos administrativos, em favor de mais ampla autonomia, seria incompatível e incongruente interpretar-se o Decreto-lei n.º 968/69, em caráter limitativo ou restritivo, em sentido contrário ao pensamento da lei, à sua

razão de ser, para dar-lhe efeitos de coibir, de reduzir, de estreitar posições já configuradas, em teor mais amplo.

Se tais tendências se evidenciam, sem necessidade de esforçada exegese, da compreensão do texto do Decreto-lei em causa, é incomportável pretender-se que, tendo por meta instituir um regime mais favorável a todas as entidades profissionais, no sentido de maior autonomia administrativa, viesse a ser entendido em detrimento tão somente, para menor, da autonomia plena da OAB, já reconhecida, no entanto, pela Lei n.º 4 215/63, em grau eminente e com suporte em interpretação unívoca quer da Administração, quer do Poder Judiciário. Ao contrário, há de se ter, objetivamente, como meta do legislador o de aproximá-las ao regime peculiar da entidade dos advogados, sem a esta, todavia, reduzir a menos.

A intenção da lei, os seus motivos e a sua significação, o pensamento do legislador, no que conta, são aqueles que resultam do exame objetivo da norma, como um produto intelectual autônomo e completo em si mesmo, no quanto nele é declarado e expresso, independente de motivos e propósitos da elaboração que se não tenham evidenciado no texto legal.

Resultante da objetiva apreensão da *mens legis* a inequívoca característica que acima se destacou, cabe advertir-se que se o legislador houvesse querido abranger a OAB na compreensão do Decreto-lei 968/69, tê-lo-ía dito de modo expresso, por isso que, reitere-se, com relação somente a ela o efeito legal seria restritivo. Não poderia, outrossim passar despercebido, além de decisão judicial mais remota, o entendimento oficial do Poder Executivo, muito próximo no tempo, sobre a posição jurídica daquela entidade, dado pela aprovação do Presidente da República ao Parecer H-753. Por isso, ao editar o Decreto-lei n.º 968/69, o legislador, senão o Poder Executivo na absorvência do exercício pleno da função legislativa, poderia ter e teria elidido simplesmente a reconhecida singularidade, que reveste a OAB, se houvesse real intento de fazê-lo, o que vale, além do mais, como dado interpretativo da *occasio legis*, em termos de tratamento objetivo do texto legal, o único placitado pelos legítimos cânones da hermenêutica.

VI

De qualquer modo, a mesma razão de haver-se excluído a OAB da regência do Decreto-lei n.º 200/67 e da conseqüente vinculação posta no Decreto n.º 60 900/67, se faz valer para hipótese, ora examinada, em que a paridade da situação se equaciona em termos análogos, isto é, no confronto do Decreto-lei n.º 968/69 e do Decreto n.º 74 296/74, norma legal e norma regulamentar.

O Decreto-lei n.º 968/69, no campo de incidência a que se destina, tem por objeto a disciplina genérica de todas as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, que não são outras senão as autarquias profissionais contempladas e disciplinadas na legislação. Não é senão em razão de serem autarquias que se lhes aplica a nova disciplina, agora peculiar, em substituição à que se lhes impunha por efeito do Decreto-lei n.º 200/67.

Vista sob o prisma de sua abrangência, um campo de aplicação de normas homogêneas endereçadas a entidades conceituadas, de modo genérico e global, a problemática da sobrvivência do preceito anterior em face de ulterior mandamento legal, se coloca e se resolve nos mesmos termos da tese precedentemente posta em relação

ao assunto, objeto de decisão na esfera administrativa federal.

Lei nova, sem remissão expressa à OAB, não terá por conseqüência revogar a norma singular da Lei n.º 4 215/63, que exclui a entidade dos advogados da incidência da disciplina das autarquias, estas ou aquelas. Inocorrente a incompatibilidade entre uma e outra, ter-se-á a prevalência do preceito, em vigor, do art. 2.º, § 2.º, da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei n.º 4 657/42): *a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.*

Logo, a igual do Decreto n.º 60 900/67, conforme reconhecido à época, é legalmente insubsistente o Decreto n.º 74 296/74, no efeito de vincular a OAB ao Ministério do Trabalho e sujeitá-la à supervisão ministerial prevista no Decreto-lei n.º 968/69 c/c com os artigos 19 e 26 do Decreto-lei n.º 200/67, posto que em contrariedade, a nível de regulamento, ao preceituado no § 1.º do art. 139 da Lei número 4 215/63.

Brasília, 9 de maio de 1975

Luiz Rafael Mayer

Consultor-Geral da República