

A OAB NO MOVIMENTO DE JUDICIALIZAÇÃO: AS AÇÕES PROPOSTAS PELA INSTITUIÇÃO EM CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE 1988 A 2020 E A DINÂMICA DE SEUS INTERESSES

Vinny Pellegrino¹
Jairo Lima²

RESUMO

A partir do reconhecimento da existência de uma dualidade de interesses da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – de um lado, interesses corporativos e, de outro, interesses gerais/nacionais, que reúnem todos os demais –, desenvolvemos a presente pesquisa buscando compreender a dinâmica dos blocos de interesses da OAB no uso de sua legitimidade para proposição de ações de controle abstrato de constitucionalidade das leis, de 1988 a 2020. Para tanto, realizamos quatro movimentos. Os três primeiros, por uma abordagem metodológica empírica pautada na estatística descritiva: na primeira seção, foram descritas as ações propostas pela OAB em controle abstrato de constitucionalidade no início da vigência da Constituição em 1988, até o ano 2000; na segunda seção, foram descritas as ações propostas entre os anos de 2001 a 2010; na terceira seção, as ações propostas entre os anos de 2011 a 2020, demonstrando-se a posição a dinâmica dos interesses da OAB em cada período; no último movimento, posicionamos teoricamente a discussão e as proposições da OAB frente a um movimento maior de judicialização da política. Ao final, a pesquisa contribuiu para uma melhor compreensão da dinâmica de interesses da OAB no uso de sua legitimidade para a proposição de ações de controle abstrato de constitucionalidade ao elucidar as ações propostas, a prevalência de ajuizamento de ações de interesse geral sobre as ações de interesse corporativo e uma possível utilização de ações de interesse geral pela OAB para o acúmulo de reputação suficiente a viabilizar politicamente o ajuizamento de ações de interesse corporativo.

PALAVRAS-CHAVE: OAB; legitimidade; interesses corporativos; dinâmica de interesses.

¹ Doutorando em Ciência Jurídica (UENP). Membro do Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas (CPOL/LAB-UENP). Professor de Direito na FASC, Santa Cruz do Rio Pardo/SP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5015119607634512>.

² Doutor em Direito Constitucional (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (UENP). Coordenador do Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas (CPOL/LAB-UENP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5837066319512062>.

THE BRAZILIAN BAR ASSOCIATION IN THE JUDICIALIZATION MOVEMENT: THE LAWSUITS FILED BY THE INSTITUTION IN ABSTRACT JUDICIAL REVIEW FROM 1988 TO 2020 AND THE DYNAMIC OF INTERESTS

Vinny Pellegrino
Jairo Lima

ABSTRACT

Starting from the recognition of the existence of a duality of interests of the Brazilian Bar Association (OAB) – on the one hand, corporate interests and, on the other hand, general/national interests, which bring together all the others –, we developed this research seeking to understand the dynamics of the OAB's interests in the use of its legitimacy to abstract judicial review, from 1988 to 2020. For that, we performed four movements, the first three by an empirical methodological approach based on descriptive statistics: in the first section, the lawsuits filed by the OAB in abstract judicial review from 1988 to 2000; in the second section, the cases between 2001 to 2010; in the third section, the cases between 2011 to 2020, demonstrating the position of OAB's interests and the dynamics of them in each period. In the last movement we theoretically positioned the discussion and propositions of the OAB in front of a larger movement of judicialization of politics. In conclusion, this research contributes to a better understanding of the dynamics of interests of the OAB in the use of its legitimacy for the abstract judicial review by elucidating the lawsuits filed, the prevalence of filing cases of general interest over the corporate one and a possible use of general interest's cases for the accumulation of sufficient reputation to make politically viable the filing of actions of corporate interests.

KEYWORDS: Brazilian Bar Association; legitimacy; corporate interests; interests' dynamics.

1 INTRODUÇÃO

No presente trabalho, buscamos descrever quais foram as ações em controle abstrato de constitucionalidade propostas pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no uso de sua legitimidade universal³ do art. 103, VII, da Constituição Federal de 1988, e quais foram os temas de interesse da OAB levados à análise do Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de aprofundar a discussão da atuação desse ator do sistema de justiça⁴ e, após identificar as características das ações propostas, entender como a OAB posicionou a dualidade de seus interesses, de um lado os interesses corporativos, de outro os interesses nacionais/gerais, ao propor essas ações, bem como qual foi a dinâmica entre esses interesses.

Como buscamos investigar as escolhas da OAB, trouxemos um enfoque ao ato de ajuizamento das ações, ao contrário de outras pesquisas que investigam e têm como ponto central as discussões sobre a probabilidade de sucesso de um ou outro legitimado⁵ ou a postura do STF frente às ações ajuizadas.

Em relação ao reconhecimento da dualidade de interesses da OAB pelo STF, identificamos que o Tribunal apontou a condição de entidade detentora de interesses múltiplos em dois principais momentos: o primeiro deles ocorreu no dia 7 de fevereiro de 1992 com o julgamento de uma das primeiras Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) propostas, a primeira proposta pela OAB (n. 3/DF), quando firmou entendimento no sentido de que a entidade possuía legitimação universal para a propositura de ações em controle abstrato de constitucionalidade, assim como os demais listados nos incisos do art. 103 da Constituição, ou seja, que poderia ajuizar ações desse tipo sem demonstrar

³ Utilizaremos no presente trabalho o termo “legitimidade universal” para nos referirmos à legitimação para a propositura das ações constitucionais sem a necessidade de comprovação de vinculação temática. Embora não conste expressamente no texto da Constituição de 1988 a questão da desnecessidade de vinculação temática, o reconhecimento dessa condição foi realizado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 3, proposta em 12 de outubro de 1988, ao argumento de que a inclusão da previsão do art. 103, VII, da Constituição Federal, no *locus* em que inserido “deve ser interpretada como feita para lhe permitir, na defesa da ordem jurídica com o primado da Constituição Federal, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra qualquer ato normativo que possa ser objeto dessa ação, independe do requisito da pertinência entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados como tais de que a ordem e entidade de classe” (ADI 3, Relator(a): Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 7 de fevereiro de 1992, DJ 18-09-1992 PP-15407 EMENT VOL-01676-01 PP-00001 RTJ VOL-00142-02 PP-00363). Recuperado em 9 de julho de 2021, de <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1480234>

⁴ A preocupação com o estudo da influência, das atividades e das características dos demais atores do sistema de justiça vem ampliando, em especial quando da discussão sobre a influência no movimento de judicialização da política e nas tomadas de decisão políticas, como se observa em Oliveira, Lotta, e Vasconcelos (2020), e em Carvalho e Leitão (2010). A segunda obra mencionada traz, ainda, importante discussão sobre o lobby do Ministério Público na ANC de 1987-88 e a influência dele para seu rearranjo institucional.

⁵ Por exemplo, o artigo de Hartmann, Ferreira, e Rego (2016).

pertinência temática (interesses corporativos/de classe), requisito necessário às entidades de classe comuns; o segundo ocorreu no dia 8 de junho de 2006, com o julgamento da ADI n. 3.026, no qual o Tribunal expressamente afirmou que a “OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas”⁶ como um dos fundamentos de sua diferenciação em relação às demais entidades de classe.

Sobre as ações, ao todo no período foram propostas 322 ações pela OAB no âmbito no controle abstrato de constitucionalidade, das quais 299 foram ADIs⁷ (92,86% das ações propostas); 14 foram Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs)⁸ (4,35% das ações propostas); 5 foram Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs)⁹ (1,55% das ações propostas); e 4 foram Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADOs)¹⁰ (1,24% das ações propostas).

Após a descrição metodológica, apresentando detalhes da confecção do banco de dados, dividiremos o trabalho nos seguintes tópicos, que representam 3 séries temporais e um último de posicionamento teórico da discussão:

⁶ Ver ADI n. 3.026, Relator(a): Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 8 de junho de 2006, DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-03 PP-00478 RTJ VOL-00201-01 PP-00093.

⁷ De acordo com o Glossário Jurídico do STF, ação direta de inconstitucionalidade é uma ação de competência originária do STF que tem por objetivo a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal ou estadual. Nesse tipo de ação, é feita a análise em abstrato da norma impugnada, sem avaliar sua aplicação a um caso concreto. A legitimidade ativa para propor a ação está prevista no art. 103 da CF. No Supremo Tribunal Federal, essa ação é representada pela sigla ADI. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/glossario.asp>

⁸ De acordo com o Glossário Jurídico do STF, arguição de descumprimento de preceito fundamental é uma ação de competência originária do STF, com efeitos *erga omnes* e vinculantes, que visa reparar ou evitar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Como instrumento de controle abstrato de constitucionalidade, também caberá para questionar a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição Federal de 1988. Possui caráter subsidiário, sendo incabível sua propositura quando houver qualquer outra medida eficaz para sanar a lesividade. A legitimidade ativa para propor a ação está prevista no art. 103 da CF. No Supremo Tribunal Federal, essa ação é representada pela sigla ADPF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/glossario.asp>

⁹ De acordo com o Glossário Jurídico do STF, ação declaratória de constitucionalidade é uma ação de competência originária do STF que tem como objetivo a declaração de conformidade de uma lei ou ato normativo federal autônomo (não regulamentar) com a Constituição Federal. Nesse tipo de ação, é feita a análise em abstrato da norma impugnada, sem avaliar sua aplicação a um caso concreto. A legitimidade ativa para propor a ação está prevista no art. 103 da CF. No Supremo Tribunal Federal, essa ação é representada pela sigla ADC. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/glossario.asp>

¹⁰ De acordo com o Glossário Jurídico do STF, ação direta de inconstitucionalidade por omissão é uma ação de competência originária do STF que tem por objetivo dar efetividade a determinada norma constitucional, uma vez reconhecida omissão, falta ou falha do Poder Público, por ter deixado de praticar ato imprescindível à exequibilidade do preceito constitucional. Nesses casos, a Suprema Corte dá ciência ao poder responsável pelo ato para adoção das providências necessárias. Em se tratando de órgão administrativo, será determinado que empreenda as medidas reclamadas no prazo de trinta dias, sob pena de sanção. Podem propor a ação os que possuem legitimidade ativa para a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, previstos no artigo 103 da CF. No Supremo Tribunal Federal, essa ação é representada pela sigla ADO. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/glossario.asp>

- O fim dos anos 1980 e os anos 1990 — os primeiros anos de vigência da Constituição de 1988 [1988; 2000].
- Os anos 2000 — os 10 anos intermediários [2001; 2010].
- Os anos 2010 — os 10 últimos anos [2011; 2020].
- A OAB e a judicialização da política.

Na primeira série temporal, foram ajuizadas 93 ADIs, e nenhum outro tipo de ação; na segunda série, foram ajuizadas 98 ADIs e 5 ADPFs, e nenhum outro tipo ação, em um total de 103 ações; na terceira série temporal foram ajuizadas 108 ADIs, 9 ADPFs, 4 ADOs e 5 ADCs, em um total de 126 ações.

A divisão do trabalho utilizando um critério temporal se justifica porque possibilita uma melhor compreensão do balanceamento dos interesses da OAB em três blocos de tempo distintos (porém contendo períodos aproximados — dez anos cada) que vão se afastando de momento histórico relevante (período pré-ANC e durante o processo da ANC).¹¹ Dividir o período em três permite jogar uma lupa sobre cada um deles, trazendo maiores detalhes sobre as ações ajuizadas e suas características. É importante destacar, no entanto, que a divisão proposta não compromete a análise das ações como um todo, ou seja, quando considerado o período completo, de 1988 até 2020. Podendo o trabalho ser lido e interpretado também considerando o período completo como um único bloco, como faremos nas conclusões.

Como já apontado, entendemos que a apresentação em blocos temporais permitirá uma melhor descrição das ações propostas e permitirá visualizar se o distanciamento do momento constituinte trouxe algum tipo de alteração na postura da OAB em relação aos seus temas de interesse no processo de judicialização das questões em controle abstrato de constitucionalidade.

Assim como a divisão do período total analisado [1988; 2020] em três blocos temporais — [1988; 2000], [2001; 2010], e [2011; 2020] — mostra-se proveitosa para um melhor exame e compreensão das questões judicializadas pela OAB ao longo de 32 anos de vigência da Constituição de 1988, o mesmo ato — que chamamos de “jogar uma lupa” — foi realizado durante o trabalho quando considerada a OAB, um dos legitimados ao ajuizamento das ações de controle abstrato de constitucionalidade, em relação ao fenômeno mais amplo da judicialização da política.

A descrição empírica realizada no trabalho, para além de uma maior compreensão dos interesses da OAB enquanto legitimada à proposição das ações estudadas, permite também uma

¹¹ Sobre o tema, ver Pellegrino e Lima (2023).

melhor compreensão de sua atuação dentro (e como parte) de um movimento maior, o da judicialização da política no Brasil. A pesquisa demonstrou que a OAB não está fora desse movimento de judicialização, mas participa dele e sua atuação vai ao encontro desse fenômeno, trazendo junto os problemas e as questões que afligem os pesquisadores da área.

A presente pesquisa se insere no movimento de confirmação empírica de algumas das teorias propostas pelos pesquisadores da judicialização da política, buscando a melhor adequação entre a realidade (o mundo do ser) e a construção teórica (dever ser). Esse tipo de aproximação, em conjunto com a análise da postura do STF — autocontida ou ativista — vem sendo bastante explorada por autores como Luiz Werneck Vianna (Vianna *et al.*, 1999; Vianna, Burgos, & Salles, 2007), Ernani Carvalho (2004; 2009; 2010), Thamy Pogrebinski (2011), Alexandre Costa e Juliano Benvindo (2014), José Wanderley Gomes Neto, Ernani Carvalho e Luiz Felipe Andrade Barbosa (2014) e Flavia Santiago Lima (2015), os quais apresentam perspectivas diversas a depender do modelo proposto e dos critérios adotados para a análise.

Quanto ao movimento de judicialização, Diego Werneck Arguelhes e Leandro Ribeiro (2019), em uma tentativa de oferecer um mapa teórico sobre a inserção do STF no processo decisório e definir uma tipologia da judicialização com as diferentes formas de acesso ao Tribunal, apontam que a diversidade de perspectivas “se une em torno da ideia de ‘judicialização da política’, que vem sendo usada para caracterizar a atuação do Supremo na política brasileira” (p. 2) e as pesquisas

[...] procuram descrever e explicar as formas de ação política do Supremo, o quanto atores relevantes o acessam para atingir seus objetivos na arena política e a importância do tribunal para a alteração ou a manutenção do *status quo* em termos de *policy*. (Arguelhes & Ribeiro, 2019, p. 2)

Os autores afirmam a importância do desenho institucional para que seja possível definir quem pode acessar o STF e quais temas podem ser levados ao Tribunal, mas ressaltam a insuficiência da investigação do desenho institucional para explicar algumas questões relacionadas à judicialização, como a quantidade de acionamentos do STF para participar do processo decisório, já que são diversas as formas de acesso pelos atores políticos.¹²

¹² A partir dessa afirmação, apontam que “a mobilização do STF depende, em grande medida, da *motivação* desses atores com poder para trazer o tribunal ao processo decisório. Essa motivação está relacionada aos seguintes fatores identificados no modelo de análise institucional proposto por Tsebelis (2002): i) correlação de forças entre os outros atores relevantes (posição de poder dos atores no processo decisório); ii) distância de suas preferências a respeito do objeto a ser judicializado;

Arguelhes e Ribeiro (2019) chamam a atenção, ainda, para o fato de que o acesso ao STF pode se dar por atores políticos a partir de outras vias que não as ADIs – cujo estudo é mais comum na literatura –, outras classes processuais ou outras formas de controle concentrado de constitucionalidade, como as ADPFs, ADOs e ADCs.

A pesquisa que realizamos leva em consideração os cuidados necessários apontados pelos autores em relação à necessidade de uma análise para além do desenho institucional e, a partir dessa adequação, busca atender satisfatoriamente, no âmbito do Direito, ao pedido de quase 20 anos de Maria Tereza Sadek¹³ sobre a expansão do Poder Judiciário e o estudo da judicialização, e contribuir para a elucidação da parte do movimento de judicialização da política que diz respeito à OAB e à elucidação do movimento como um todo em razão do pertencimento da entidade a esse movimento, uma vez que permite analisar: a motivação de um dos legitimados a trazer o STF ao processo decisório, o *que* se contestou, *como* se contestou, *quando* se contestou, e *quanto* se mobilizou; não apenas quanto às ADIs, mas também no tocante a outras formas de controle concentrado de constitucionalidade (ADPFs, ADOs e ADCs).

Quanto às afirmações teóricas propostas pelos pesquisadores da judicialização da política no Brasil¹⁴ a partir dos anos 90, nossa pesquisa permite responder e, em alguns casos, confirmar ou afastar empiricamente algumas das questões postas, as quais passamos a expor.

Em pesquisa que investigava o motivo da ampliação dos legitimados ativos na Constituição de 1988 pelos constituintes no ano de 2007, Ernani Carvalho afirmava, como premissa para o problema investigado, que “o artigo 103 da Constituição Federal é um dos grandes responsáveis pela ampliação da revisão constitucional e, portanto, da judicialização da política” (Carvalho, 2007, p. 299). Embora os resultados da presente pesquisa não permitam afastar completamente essa afirmação, uma vez que não houve uma análise das ações propostas no período anterior a 1988 (exclusivas do PGR) ou o levantamento da totalidade das ações dos demais legitimados pós 1988, necessários à avaliação sobre

iii) grau de coesão interna no caso de atores coletivos (partidos, associações e coalizões, por exemplo); e iv) saliência política do objeto a ser judicializado” e que “parte importante do *que* será objeto de contestação judicial, *quem* acionará o STF e *como*, *quando* e *quanto* o tribunal será mobilizado é explicada por fatores que são *contingentes* à dinâmica política” (Arguelhes & Ribeiro, 2019, pp. 2-3).

¹³ “O papel e a atuação da OAB na nova ordem constitucional continuam um convite à espera de respostas, um levantamento das dissertações de mestrado e teses de doutorado defendidas nos programas de pós-graduação em Ciência Política mostra que é absolutamente irrisório o número de trabalhos nesta área temática” (Sadek, 2002, p. 259), referindo-se também às demais instituições do sistema de justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas.

¹⁴ Embora não seja um fenômeno essencialmente brasileiro, o recorte foi realizado em razão dos temas discutidos na presente pesquisa, da presença da OAB, entidade com poderes muito específicos quando comparada a outras associações de advogados pelo mundo, das características do processo de judicialização brasileiro (ver Veríssimo, 2008), bem como em razão da limitação temporal para análise do fenômeno como um todo.

a ampliação do movimento de judicialização da política, diante dos resultados obtidos é possível afirmar que a OAB, enquanto legitimada, não contribuiu de forma expressiva para esse aumento, mantendo uma postura com poucos ajuizamentos – conforme apontado por Benvindo e Costa (2014) e Costa e Costa (2018).

É necessário, no entanto, apontar que a afirmação de não contribuição da OAB de forma expressiva só é possível dentro de um conceito mínimo de judicialização que leva em conta um maior dimensionamento do caráter procedimental da análise – conforme critério apontado por Carvalho (2004); bem como em relação às questões levadas ao STF pela OAB, não às questões efetivamente decididas, uma vez que o enfoque do trabalho se manteve no ato de ajuizamento. É dizer, afirma-se a não contribuição de forma expressiva com base nos achados relacionados à análise pura e simples do número de processos, não de seu conteúdo (caráter substancial), consideradas as ações propostas, não seus julgamentos.

Outro exemplo diz respeito à pesquisa de Marcos Faro de Castro (1977), intitulada “O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política”. Na ocasião, partindo da premissa de que o Judiciário, especialmente o STF, vinha causando impacto nos demais Poderes da República por meio de decisões judiciais e de ações não jurisdicionais (como entrevistas, discursos de posse), o autor, dentre outras conclusões, apontou um possível vínculo do movimento de judicialização da política à influência na opinião pública, afirmando que os Tribunais passaram a se preocupar objetivamente com a sua imagem perante a opinião pública.

A questão da imagem vinculada à judicialização foi também tratada na presente pesquisa. Embora não tenhamos utilizado a mesma denominação, trabalhamos o tema sob o termo “reputação”, procurando justamente demonstrar o vínculo entre a dinâmica de interesses da OAB, o movimento de judicialização por ela realizado e o acúmulo/utilização de reputação nessa configuração.¹⁵

Por “reputação” entendemos o capital político acumulado, no caso pela OAB, capital este que “é uma forma de capital simbólico, isto é, depende do reconhecimento fornecido pelos próprios pares” (Miguel, 2003, p. 119). Para Bourdieu (1980), o capital simbólico é uma espécie de crédito social, algo que depende intrinsecamente da crença difundida de sua validade, ao passo que o capital político – que é, em grande medida, simbólico –, demanda o reconhecimento da legitimidade do indivíduo para agir na política.

¹⁵ Sobre a relação entre os campos da política e da mídia e interesses da OAB adotamos o conceito de “campo” de Bourdieu (2001).

O vínculo parece realmente existir não só em relação ao Judiciário, mas também em relação à OAB, principalmente quando analisadas as atividades realizadas pela entidade na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e na proposição de ações de controle concentrado. Partindo desse entendimento, entendemos que se abre a discussão sobre o grau de influência e sobre a dinâmica da reputação do Judiciário no movimento de judicialização da política, que merece ser mais bem explorado, bem como sobre a dinâmica da reputação no tocante aos demais legitimados não analisados no presente trabalho.

A última pesquisa que pretendemos abordar e que o presente trabalho dialoga tem ainda maior proximidade para a discussão, uma vez que se trata de uma pesquisa também empírica sobre as proposições da OAB no movimento de judicialização da política e que também analisou a questão dos interesses da entidade dentro de uma dualidade (corporativos e gerais/nacionais). Trata-se do artigo “OAB e as prerrogativas atípicas na arena política da revisão judicial”, dos autores José Mario Wanderley Gomes Neto, Ernani Carvalho e Luis Felipe Barbosa, publicado em 2014.¹⁶

Embora tenhamos trazido uma questão divergente quanto à forma de classificação das ações utilizada pelos autores quanto aos blocos de interesse da OAB, entendendo que as ações que discutiam taxa judiciária devem ser deslocadas para o bloco de interesses gerais/nacionais, não corporativos (ver seção 2); entendemos que as pesquisas não se contradizem, pelo contrário.

A “consolidação frente à população de sua imagem” (Gomes Neto, Carvalho, & Barbosa, 2014, p. 93) apontada pelos autores pode ser interpretada, também, dentro do contexto do acúmulo de reputação trazido pela presente pesquisa, enquanto a afirmação de que “o objetivo principal da entidade é, afinal, o seu próprio fortalecimento” (Gomes Neto, Carvalho, & Barbosa, 2014, p. 93), embora não possa ser demonstrada pela simples contagem de ações separadas pelo interesse predominante (de um lado, nacionais/gerais, de outro, corporativos) — já que há uma considerável maioria de interesses gerais/nacionais (234 contra 70 corporativas) —, entendo que, dentro da dinâmica de acúmulo/gasto de reputação proposta no presente trabalho a afirmação passa a ter outra camada de significado.

¹⁶ Na ocasião, a partir de um banco de dados por eles produzido, englobando as ações proposta até julho de 2009, os autores concluíram, dentre outros pontos, que “destaque-se que o objetivo principal da entidade é, afinal, o seu próprio fortalecimento. Parece-nos que a Ordem dos Advogados do Brasil elege determinadas matérias em contextos políticos favoráveis, de ampla discussão nacional, de forma a consolidar frente à população a sua imagem de protetora dos direitos e garantias individuais e coletivos. Foi dada uma feição pública e, em determinados contextos políticos, a OAB sente a necessidade de legitimá-la. E, atuando nesta direção, acaba por legitimar diretamente todo o arsenal político auferido pela Constituição Federal” (Gomes Neto, Carvalho, & Barbosa, 2014, p. 93).

Para além desses apontamentos, destacamos que a presente pesquisa amplia em pouco mais de 14 anos o universo de ações estudado pelos autores, bem como amplia o rol de ações, já que também foram consideradas as ADPFs, ADOs e ADCs, dando maior elucidação, assim, às discussões e interesses da OAB e ao movimento de judicialização da política que ela também integra.

Feitas essas considerações sobre o posicionamento da pesquisa em um movimento maior de judicialização da política, passamos à descrição de seu desenvolvimento.

2 DESCRIÇÃO METODOLÓGICA E PRODUÇÃO DO BANCO DE DADOS

Para realizar a investigação proposta, desenvolvemos uma pesquisa empírica a partir das ações propostas aplicando o método de procedimento estatístico descritivo. O objetivo é investigar as ações ajuizadas pela OAB em controle abstrato de constitucionalidade ao longo dos mais de 32 anos desde a vigência Constituição de 1988 — até o último dia do ano de 2020. Depois do levantamento das ações, classificamos cada uma delas como uma ação que diz respeito a interesse corporativo ou a interesse nacional/geral. Essa classificação foi realizada com base nos critérios apontados no momento da exposição do primeiro bloco de ações (seção 3).

Alguns temas não possuem fácil identificação dentro da dualidade de interesses da OAB e acabam tocando ambos os interesses. Quando estivemos diante de um desses casos, classificamos a ação de acordo com o interesse predominante e descrevemos individualmente os motivos que nos levaram a assumir essa posição. Não identificamos nenhuma ação na qual não foi possível eleger um dos tipos de interesse como dominante.

Destacamos que o enfoque que demos à presente pesquisa foi a avaliação das petições iniciais das ações propostas pela OAB para a análise da variável, e não nas ementas de julgamento e/ou acórdãos. No entanto, mesmo com o recorte, identificamos que nem sempre o que a OAB expressou na petição inicial condizia com o que, de fato, parecia ser o interesse buscado dentro da dualidade de interesses (corporativo ou geral/nacional).

Em razão de tal complexidade na demonstração quantitativa e diante da necessidade de classificar as ações propostas pela OAB sob a régua da variável proposta, mudamos o enfoque da pesquisa nesse ponto e analisamos qualitativamente as petições iniciais para, posteriormente, classificar uma a uma como sendo de interesse corporativo da OAB ou de interesse geral/nacional.

Para tanto, partimos do referencial teórico do institucionalismo histórico,¹⁷ que permite afirmar que OAB é uma instituição complexa (ator político e coletivo), que evoluiu historicamente com interesses diversos que coexistem, e estabelecemos como critério para diferenciar as ações de interesse corporativo das ações de interesse geral/nacional o seguinte: consideramos como de interesse corporativo todas as ações que dizem respeito ao papel institucional, seja de formação da entidade, seja de mudança e/ou amadurecimento como instituição (como os interesses que envolvem a presença institucional nos Poderes) da OAB, seja quanto à composição dos Tribunais (quanto constitucional ou regras de composição), ou, ainda, quanto à participação da entidade em concursos públicos (de carreira ou gerais); consideramos também como ações de interesse corporativo aquelas que dizem respeito aos direitos dos advogados, como as que o tema era ligado às prerrogativas da advocacia, à indispensabilidade, inviolabilidade e liberdade do advogado, aos honorários advocatícios, ao horário de funcionamento forense — local onde o advogado exerce sua função em questões processuais.

Essas escolhas se justificam porque englobam tanto os temas ligados à classe dos advogados, como temas sobre a estruturação, organização, identidade e presença institucional. O critério, assim, vai além dos temas classistas, relacionados especificamente aos direitos e deveres dos advogados, que seria o escolhido se utilizada uma abordagem formalista pautada na disposição do art. 44, da Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil).

Em que pese a classificação utilizada por Gomes Neto, Carvalho e Barbosa (2014), que categorizou todas as ações que afetam a atividade profissional do advogado como de interesse corporativo da OAB,¹⁸ e apesar da explicação fornecida no trabalho dos autores sobre a inclusão das ações que tinham por objeto, direta ou indiretamente, questões relacionadas à base de cálculo e ao valor da taxa judiciária nessa lista (Gomes Neto, Carvalho, & Barbosa, 2014), entendemos que essas ações não devem ser classificadas como de interesse corporativo e, por essa razão, as classificamos como de interesse geral/nacional.

O motivo da discordância reside no fato de que essas ações, ainda que interfiram na atividade dos advogados, têm por objeto principal direitos e/ou deveres que recaem prioritariamente sobre o

¹⁷ O referencial teórico do institucionalismo histórico, ao permitir a analisar a OAB enquanto instituição, permite avaliá-la como um ator coletivo que atua no cenário político mais amplo, para além das perspectivas do bacharelismo, do profissionalismo jurídico e da abordagem formalista legal (Oliveira, 2015).

¹⁸ “No que tange à caracterização do interesse corporativo, *consideramos todas as ações em que era perceptível uma demanda direcionada ao fortalecimento das prerrogativas dos advogados ou atinente à sua atuação profissional*. Várias ações foram consideradas de interesse corporativo, não obstante a sua construção e fundamentação ser vinculada ao interesse público” (Gomes Neto, Carvalho, & Barbosa, 2014, p. 79, grifo dos autores).

jurisdicionado, como a ADI n. 162 (que discutia medida provisória que criava nova modalidade de prisão preventiva), as ADIs n. 272 e n. 295 (que discutiam medidas provisórias sobre a concessão de liminares em mandados de segurança), a ADI n. 975 (que discutia medida provisória sobre a concessão de liminares e cautelares em situação de risco), entre outras.

A principal alteração nos resultados ao se aplicar essa outra classificação provém das ações cujo tema central foram taxas judiciárias, direta (como a aplicação ou não da taxa) ou indiretamente (como discussões sobre o valor de alíquota ou sobre a base de cálculo para aplicação do percentual), uma vez que representam 15 ADIs dentro da série temporal [1988; 2000], 18 ADIs da série temporal [2001; 2010] e 6 ADIs da série temporal [2011; 2020], em um total de 39 ADIs propostas pela OAB. Por isso, entendemos ser necessário explicar o motivo pelo qual as classificamos como de interesse geral/nacional e não corporativo.

Primeiramente, tem-se que a taxa judiciária tem natureza jurídica de tributo¹⁹ da espécie taxa,²⁰ e tem como fato gerador, ocorrido na data da propositura da ação, a prestação de serviços de natureza judiciária pelos órgãos do Poder Judiciário do Estado. As taxas são devidas pelo jurisdicionado, que é o sujeito passivo da obrigação tributária.

Com base na natureza jurídica da taxa judiciária e na análise das partes que compõem a obrigação tributária, já seria possível, por si só, demonstrar que eventual discussão sobre atos que versem sobre percentuais de alíquotas, bases de cálculo e demais características das taxas judiciárias via ADI tem, predominantemente, interesse geral, uma vez que o aumento ou redução do valor da taxa afeta primeiro o jurisdicionado e, apenas por reflexo, o advogado.

No entanto, a legislação infraconstitucional também contribui para a nossa tomada de decisão ao aderir à classificação diversa da apontada, uma vez que o ordenamento jurídico deixa claro que advogado e jurisdicionado não se confundem quando se analisa a posição deles frente ao Estado ao demandar, e que, na realidade, em alguns dos casos em que discute a taxa judiciária, como demonstrarei a seguir, a OAB não apenas privilegia o interesse geral/nacional, como age contra interesses corporativos.

¹⁹ A jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica nesse sentido. Ver ADI 3694, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 20 de setembro de 2006, DJ 06-11-2006 PP-00030 EMENT VOL-02254-01 PP-00182 RTJ VOL-00201-03 PP-00942 RDDT n. 136, 2007, p. 221; e REsp 1097307/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 10 de março de 2009, DJe 18 de março de 2009; além do REsp 1893966/SP, Rel. Ministro OG Fernandes, Segunda Turma, julgado em 8 de junho de 2021. Esse, inclusive, foi o entendimento do STF no julgamento da ADI n. 1.444, ajuizada pela OAB, em julgamento de 12 de fevereiro de 2003.

²⁰ Nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal.

Em relação à distinção da figura do advogado com a do jurisdicionado, o Código de Processo Civil (CPC), no Capítulo II,²¹ Seção IV,²² traz no art. 99, § 5º, ao discorrer sobre a gratuidade da justiça e a consequente desobrigação do recolhimento da taxa judiciária, que

[...] na hipótese do § 4º,²³ o recurso que verse exclusivamente sobre valor de honorários de sucumbência fixados em favor do advogado de beneficiário estará sujeito a preparo, salvo se o próprio advogado demonstrar que tem direito à gratuidade. (Brasil, 2015, artigo 99, § 5º)

O parágrafo distingue a figura do advogado com a de seu cliente — jurisdicionado — em relação à necessidade de recolhimento da taxa judiciária, apontando que o advogado apenas será isento do recolhimento se ele também cumprir os requisitos para a concessão do benefício.

Esse argumento se soma ao anterior (da natureza jurídica e da composição da relação tributária) para demonstrar que, no âmbito da jurisdição constitucional, ao propor ADI ou outra ação que trata do assunto taxa judiciária, a OAB litiga com base em interesses gerais/nacionais, no caso, em favor do jurisdicionado, e não com base em interesses corporativos, ainda que a discussão possa influenciar em maior ou menor grau na atividade profissional dos advogados.

Mas há, ainda, uma última consideração sobre o tema que entendemos deva ser apontada e que também justifica a classificação dessas ações como de interesse geral/nacional, e não corporativa: a questão das regras para o cálculo e da base de cálculo utilizada para a cobrança da taxa judiciária, já que algumas das 43 ADIs propostas pela OAB sobre o tema contestam a base de cálculo utilizada para se determinar o valor devido a título de taxa judiciária, buscando *reduzir* esse valor de referência.

Os arts. 291 e 292 do CPC determinam que a toda causa deve ser atribuído um valor certo e que esse valor constará na petição inicial, estipulando uma série de regras para calculá-lo. É sobre esse valor (valor da causa), que são criadas as regras de cálculo da taxa judiciária, seja por meio da aplicação de alíquotas (x% sobre o valor da causa), pelo escalonamento em faixas de aplicação²⁴ ou por outra regra.

Ocorre que essa base de cálculo é a mesma base para o cálculo do percentual de honorários advocatícios, prevendo o art. 85, § 2º, do CPC, que “os honorários serão fixados entre o mínimo de dez

²¹ “Dos deveres das partes e de seus procuradores”.

²² “Da gratuidade da justiça”.

²³ § 4º A assistência do requerente por advogado particular não impede a concessão de gratuidade da justiça.

²⁴ A cada faixa de valor da causa se aplica uma taxa diferente. Exemplo: de R\$ 0 a R\$ 10.000,00 – x reais de taxa; de R\$ 10.000,00 a R\$ 50.000,00 – y reais de taxa e assim sucessivamente).

e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa” (Brasil, 2015, artigo 85, § 2º).²⁵ Assim, salvo se a OAB estivesse judicializando questões referentes à base de cálculo da taxa judiciária buscando aumentá-la – o que não ocorreu nos casos analisados –, é possível afirmar que o interesse que prevalece sobre o tema é geral/nacional. Isso porque eventual procedência do pedido da ação (que envolvia a redução da base de cálculo) levaria, ao final, à redução de eventuais honorários, em movimento contrário aos interesses corporativos dos advogados.

Entendemos que esse conjunto de considerações justifica a classificação das ações cujo tema foi “taxa judiciária” como ações de interesse geral/nacional da OAB, e não como ações de interesse corporativo, como propuseram os autores do trabalho mencionado.

Retornando à explicação dos critérios do presente trabalho, para os interesses gerais/nacionais, utilizamos um critério binário e negativo, pelo qual consideramos como de interesse geral todas aquelas ações que não se encaixam no critério anterior, ou seja, que não sejam de interesse corporativo da OAB, mas que estão dentro do universo de ações analisadas no presente trabalho e complementam o conjunto.

Apesar da utilização de um critério negativo para a classificação das ações de interesse geral/nacional, o critério respeita o referencial proposto, trazendo nesse segundo bloco, entre outras, as ações relacionadas à função fiscalizadora da OAB às ações governamentais e à atuação da entidade como componente de movimentos sociais que permitiram a afirmação dela como instituição complexa.

Sobre o conjunto de ações investigadas, a averiguação se deu com base no universo de ações propostas pela OAB na arena escolhida, não influenciando à pesquisa, portanto, regras e critérios de inferência como amostra ou qualidade de amostra.²⁶

Para a produção do banco de dados, levantamos as informações para a pesquisa nos dias 20 de julho de 2020, 10 de outubro de 2020, 25 de outubro de 2020 e 31 de janeiro de 2021 – esta última apenas para conferência final e inclusão das eventuais ações propostas nos meses de novembro e

²⁵ Salvo o caso da impossibilidade de mensuração do valor do proveito econômico em razão de se tratar de valor inestimável ou irrisório, que a regra independe do valor da causa. O posicionamento foi fixado pelo STJ no julgamento no REsp n. 1.746.072/PR. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1762054&num_registro=201801362200&data=20190329&formato=PDF

²⁶ Para entender as regras de inferência com enfoque na pesquisa empírica em direito, ver Epstein e King (2013).

dezembro de 2020 – a partir do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal,²⁷ mais precisamente do motor de buscas presente na aba “Processos” e “ADI, ADC, ADO e ADPF”.

Quanto às ADPFs, ADOs e ADCs, uma vez que o número de ações identificadas foi reduzido, utilizamos de forma manual a pesquisa do site com o termo de busca “Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil” na base “Todas” e, para tratamento dos resultados, filtramos as ações nas quais a OAB figurava como requerente, retirando os demais resultados que ele não aparecia em nenhum dos polos ou que aparecia como requerido.

Em relação às ADIs, devido ao maior número de ações até 25 de outubro de 2020, coletamos os dados no mesmo endereço eletrônico e sistema interno de buscas do STF por meio de um algoritmo em linguagem R²⁸ (Anexo A) no dia 20 de julho de 2020, que apresentou o resultado e extraiu as informações do total de 300 ações diretas de inconstitucionalidade para o parâmetro pesquisado “Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil”. Procuramos, manualmente, possíveis variações do cadastro no motor de buscas, utilizando os termos “CFOAB”, “OAB, e “Conselho Federal da OAB”, não localizando outras ações além daquelas colhidas pelo algoritmo e as poucas inseridas manualmente pela busca no site.

No dia 31 de janeiro de 2021, realizamos pesquisa manual utilizando o termo de busca “Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil” na base “ADI” a partir do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal,²⁹ mais precisamente do motor de buscas presente nas abas “Processos” e “ADI, ADC, ADO e ADPF”, com o intuito de atualizar a lista coletada anteriormente pelo algoritmo, incluindo eventuais ações propostas nos meses de novembro e dezembro de 2020. Para tratamento dos resultados, filtramos as ações nas quais a OAB figurava como requerente, retirando os demais resultados que ele não aparecia em nenhum dos polos ou que aparecia como requerido.

É importante destacar que o recorte que utilizamos não leva em consideração as ações em que eventualmente a OAB tenha participado como *amicus curiae*. Essas ações não serão utilizadas na presente pesquisa, uma vez que o objetivo é investigar o ato de proposição de ações pela OAB, independente de pertinência temática, não apenas a participação. Nesse sentido, tem-se que o instituto do *amicus curiae* é aplicado a situações opostas ao objetivo buscado no trabalho, porque demanda justamente a comprovação da pertinência da intervenção e da especialidade da entidade

²⁷ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>

²⁸ “R is a system for statistical computation and graphics. It consists of a language plus a run-time environment with graphics, a debugger, access to certain system functions, and the ability to run programs stored in script files” (R Project, n.d.). Trata-se de um software de uso estatístico, com recursos de programação orientada por objetos, que propõe testes de hipóteses e análise de dados numéricos e nominais por comandos e funções de equações econométricas (Andrade, 2018).

²⁹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>

Produzido o banco de dados, passamos, então, ao escopo do presente trabalho, que é a descrição das ações encontradas e de suas características, conforme divisão temporal proposta, com o intuito de identificar a posição dos interesses da OAB e como se deu a dinâmica entre eles.

3 O FIM DOS ANOS 1980 E OS ANOS 1990 – OS PRIMEIROS ANOS DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO [1988; 2000]

Na presente seção, descreveremos as ações propostas pela OAB na primeira série temporal proposta, ou seja, entre os anos de 1988 e 2000. Ao todo foram propostas 93 ações pela OAB nesse período, apenas ADIs.

A ausência das ADCs decorre do fato de que o art. 13 da lei que dispõe sobre seu processo e julgamento (Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999), não remete ao então art. 103 da Constituição (que versava exclusivamente sobre ADIs), mas sim o reduz, eliminando parte dos legitimados, dentre eles a OAB representada por seu Conselho Federal. A legitimidade da OAB para a proposição de ADCs surgiu apenas com a EC n. 45, de 30 de dezembro de 2004,³⁰ que alterou o *caput* do art. 103 da Constituição incluindo a ADC e transformando os legitimados previstos naquele rol em legitimados para a propositura de ambas as ações.³¹

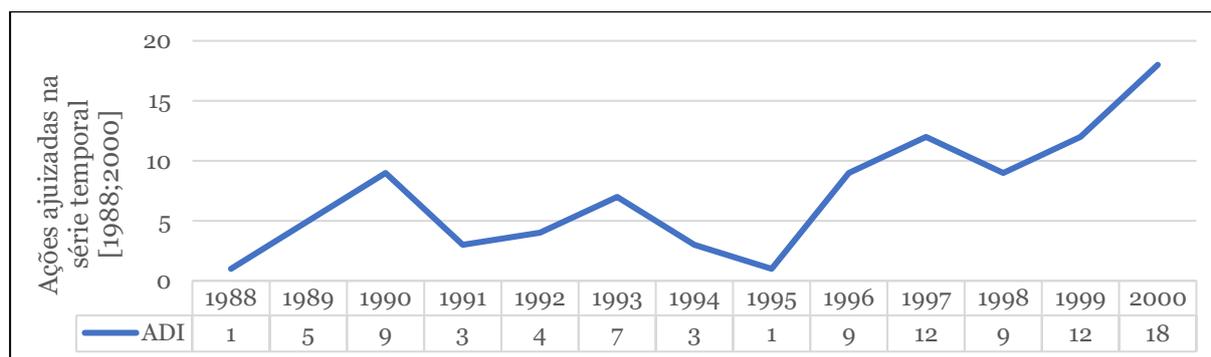
As 93 ações propostas pela OAB na primeira série temporal, todas ADIs, representam 31% das ADIs propostas pela OAB de 1988 a 2020 e 28,88% da totalidade de ações propostas pelas OAB de 1988 a 2020 (incluindo os demais tipos de ação). As ações podem ser visualizadas na Figura 2, cuja linha única representa as ações e legenda contém o número de ações propostas ano a ano.

Figura 2

Ações ajuizadas ano a ano entre 1988 e 2000

³⁰ Recuperado em 17 de julho de 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm#art1

³¹ Há em tramitação projeto de lei (PL) do deputado Mauro Mariani, do Movimento Democrático Brasileiro PMDB/SC (PL 8879/2017), que busca alterar o art. 13 da Lei n. 9.868/99, com o intuito de adaptá-lo ao rol de legitimados a propor a ação declaratória de constitucionalidade conforme redação dada pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, ao art. 103 da Constituição Federal. Recuperado em 28 de maio de 2023, de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2157751>



Fonte: Elaborada pelos autores.

Analisando a Figura 2, é possível perceber uma tendência ao aumento de ajuizamento de ações pela OAB durante a primeira série temporal nos anos pós redemocratização, especialmente a partir do ano de 1996. Não há um tema único ou um agrupamento de temas que permita afirmar que houve algum evento que justificou o aumento a partir de 1996, tratando-se de temas diversos em um total de 60 ações (todas ADIs); e de um movimento que destoa do movimento geral, ou seja, do ajuizamento total de ações no mesmo período quando considerados os demais legitimados, cujo crescimento não acompanhou os ajuizamentos da OAB, já que as ações da OAB representaram 5,84% dos ajuizamentos de 1996; 5,66% de 1997; 5,11% de 1998; 6,59% de 1999; e 7,23% de 2000.³²

A maioria das ADIs propostas no período discutia atos do âmbito estadual [51 ou 54,84%], enquanto as demais discutiam atos federais [42 ou 45,16%]. Em relação aos atos emanados no âmbito estadual, apenas 1 ADI discutiu ato do Poder Executivo, ao passo que 15 discutiram atos do Poder Judiciário e 36 discutiram atos do Poder Legislativo.³³ No tocante aos atos emanados no âmbito federal, foram 20 ADIs ajuizadas contra atos do Poder Executivo, apenas 3 ADIs ajuizadas contra atos do Poder Judiciário e 20 ADIs ajuizadas contra atos do Poder Legislativo.³⁴

Somados os âmbitos (estadual e federal), identificamos um maior enfoque da OAB, nessa primeira série temporal, em discutir normas e/ou atos provenientes do Poder Legislativo (56 ADIs no total), seguido do Poder Executivo (21 ADIs) e depois do Poder Judiciário (18 ADIs).

³² Ver Costa e Benvindo (2014), Gráfico 1: Processos distribuídos por ano. Recuperado em 17 de novembro de 2021, de https://public.tableau.com/app/profile/alexandre5110/viz/ControledeConstitucionalidadeviaADIDivulgao/4_1RequerentesporanodisginguindoFE

³³ Uma ADI discutia, ao mesmo tempo, ato do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, o que justifica a soma da descrição ultrapassar as 51 ações propostas no âmbito estadual, já que ela foi computada em ambos os Poderes.

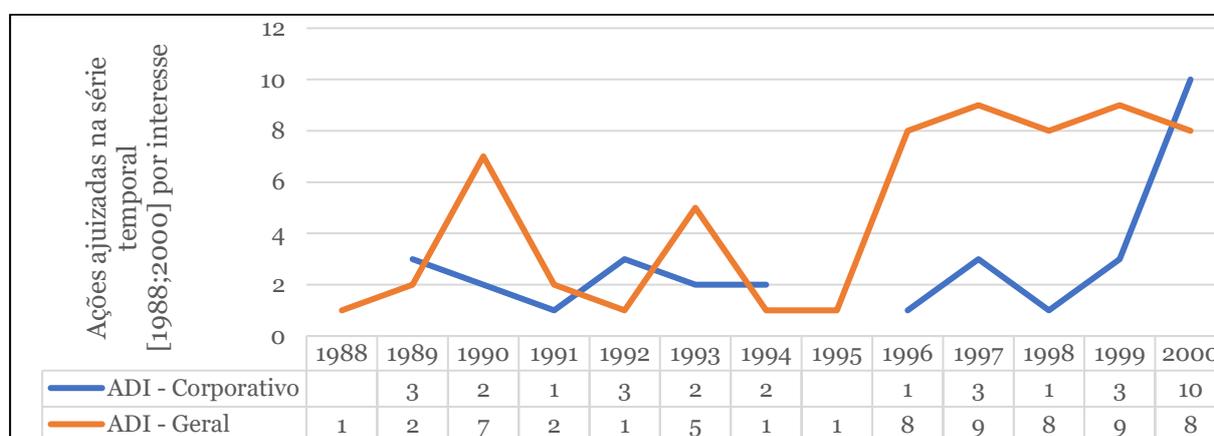
³⁴ Uma ADI discutia, ao mesmo tempo, ato do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, o que justifica a soma da descrição ultrapassar as 42 ações propostas no âmbito federal, já que ela foi computada em ambos os Poderes.

Das 93 ADIs da série temporal analisada na presente seção sob a luz do critério elaborado, 62 tinham como interesse predominante o interesse nacional/geral,³⁵ ao passo que apenas 31 tinham como interesse predominante o interesse corporativo da entidade,³⁶ representando 50% das de interesse geral/nacional.

A Figura 3 mostra as 93 ADIs espalhadas no tempo, nos 13 anos da série temporal [1988; 2000], divididas pelo interesse. Cada linha representa a evolução de um tipo de interesse da entidade.

Figura 3

Evolução das ações propostas na série [1988;2000] por interesse



Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao separar as ações de acordo com os interesses da OAB e confrontar a Figura 3 com a Figura 2, é possível observar que a tendência de maior ajuizamento visível na Figura 2 é alavancada especialmente pelas ações de interesse geral/nacional, que partiu de menos de 2 ações para pouco mais de 8 ações, e que, embora também haja nesse período uma tendência de aumento em relação às ações de interesse corporativo, trata-se de um aumento discreto que partiu de pouco menos de 2 ações para 3 ações.

³⁵ Como as ADIs n. 162 (que discutia a criação da prisão provisória); n. 932 (que discutia a criação e extinção de cargos do Ministério Público Estadual) e a n. 1.231 (que discutia a anistia aos candidatos das eleições de 1994).

³⁶ Como as ADIs n. 25 (que discutia ato regimental do TFR que previa questão relacionada ao quinto constitucional no TRF), n. 1.036 (que discutia artigo de lei federal que modificava o CPP, sobre paridade de armas entre a defesa e o Ministério Público) e n. 2.332 [que discutia medida provisória do Governo Federal, que previa valor máximo (R\$ 151.000,00) para a condenação de honorários advocatícios, ignorando a aplicação de percentual legal].

Isso permite concluir, mesmo com as 10 ações de interesse corporativo do ano 2000, que a OAB ainda tratou com certo pudor os interesses institucionais e de classe (corporativos) nessa primeira série temporal, priorizando interesses gerais/nacionais.

Concluimos, sobre a primeira série temporal [1988; 2000], que a OAB focou seus esforços na defesa de interesses gerais/nacionais e não interesses corporativos nesse momento. No entanto, com o passar dos anos e conforme se distanciava da Constituinte e da promulgação da Constituição de 1988, o número de ações que tinham interesse corporativo — que nunca havia passado de 3 ações por ano (1989, 1992, 1997 e 1999) — aumentou significativamente no último ano da série temporal, chegando a 10 ações com esse tipo de interesse.

Ainda que as ações de interesse geral também tenham apresentado um elevado número em 2000 (8 ações), o número condiz com a média dos últimos anos, já que haviam sido ajuizadas no mínimo 8 ações desse tipo pela entidade desde 1996 até 1999.

Embora em outros 2 anos o número de ações ajuizadas pela OAB com interesse corporativo também tenha ultrapassado o número de ações com interesses gerais (1989 e 1992), foram apenas 3 ações propostas em cada ano, contra 2 de interesse geral/nacional em 1989 e 1 de interesse geral/nacional em 1992, enquanto em 2000 foram 10 ações de interesse corporativo.

Embora não seja possível classificar o aumento dos últimos anos da série como uma tendência de ajuizamento dos dois tipos de ações, em razão da irregularidade das proposições, embora tenha uma certa constância de 1996 a 2000 no ajuizamento das ações de interesse geral/nacional (8 em 1996, 9 em 1997, 8 em 1998, 9 em 1999 e 8 em 2000), observamos que houve um aumento brusco no último ano do período (2000) em relação às ações de interesse corporativo.

Isso pode indicar um novo movimento de acúmulo de reputação realizado pela OAB nos primeiros anos da série temporal (tal qual o movimento dos anos que antecederam a ANC) para que, uma vez consolidada sua posição institucional na nova democracia e sua posição como legitimada universal para propositura desse tipo de ação, conseguisse emplacar suas pautas corporativas. Esse possível movimento de acúmulo de reputação será também avaliado nas próximas duas séries temporais com o intuito de identificar um possível padrão de comportamento da entidade.

Entendemos que a OAB com alta estima, ou seja, com acúmulo de reputação perante a sociedade, torna-se capaz de acessar arenas de discussão antes não permitidas (como a inclusão como legitimada à proposição de ações de controle abstrato de constitucionalidade) e, mais que isso, torna-se capaz de pautar parte dessa discussão, levando ao debate assuntos de quaisquer que sejam os

interesses, inclusive os voltados ao seu próprio fortalecimento ou à concessão de direitos e/ou benefícios para a classe dos advogados.

Apresentadas as ações da primeira série temporal [1988; 2000], passamos, então, à apresentação da série intermediária, que vai de 2001 a 2010. Procuramos aplicar o mesmo protocolo da presente seção para descrever os dados, com apontamentos sobre variantes, quando o caso.

4 OS ANOS 2000 – OS 10 ANOS INTERMEDIÁRIOS [2001; 2010]

Na presente seção, apresentaremos as ações propostas pela OAB na segunda série temporal proposta (intermediária), ou seja, entre os anos de 2001 e 2010. Ao todo foram propostas 103 ações pela OAB nesse período, 98 ADIs e 5 ADPFs.

No caso das ADCs, a questão da restrição do rol de legitimados na Constituição e na Lei n. 9.868 (1999) — e a ausência da OAB nele inicialmente, como já apontado —, que mudou apenas com a Emenda Constitucional (EC) n. 45, de 30 de dezembro de 2004 — mas ainda sem ajuste da lei infraconstitucional em 2023 —, pode ter influenciado na não utilização desse tipo de ação na série temporal [2001; 2010], uma vez que nos 4 primeiros anos do período a OAB não constava do rol de legitimados.

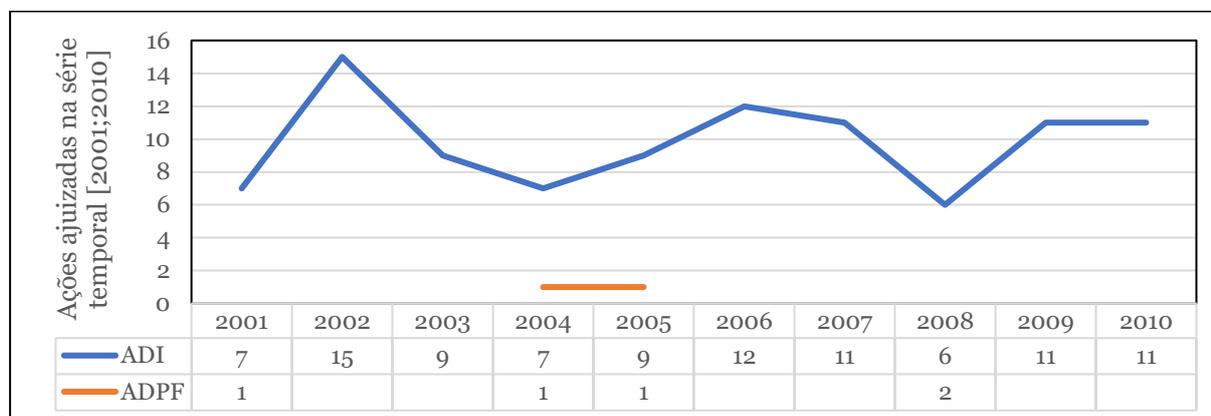
A regulamentação posterior e as discussões sobre a legitimidade da ADC, ainda que o ano de ajuste esteja dentro da presente série temporal, podem ter desestimulado a OAB a utilizar esses tipos de ação em seus primeiros anos de regulamentação, o que justificaria a ausência dessas ações no momento.

As 98 ADIs propostas pela OAB nessa segunda série temporal representam 33% das ADIs propostas pela OAB de 1988 a 2020 e, quando somadas às ADIs da primeira série temporal de [1988; 2000], apresentam frequência acumulada relativa de 58% das ADIs propostas até então. Já as ADPFs propostas pela OAB nessa segunda série temporal, as primeiras desde a redemocratização, representam 36% das ADPFs propostas pela OAB de 1988 a 2020.

Somadas, as 103 ADIs e ADPFs propostas no período representam 32% da totalidade de ações propostas pelas OAB de 1988 a 2020 (incluídos todos os tipos de ação). As ações podem ser visualizadas na Figura 4, com gráfico de linhas contendo 2 linhas (uma para as ADIs e outra para as ADPFs) que as representam e legenda contendo o número de ações propostas ano a ano, separadas por tipo.

Figura 4

Ações ajuizadas ano a ano entre [2001; 2010]



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Figura 4 apresenta uma tendência de aumento do ajuizamento de ações pela OAB, mas em um movimento menos brusco que o exposto na Figura 2. A curva migra de aproximadamente 9 ações no começo do período analisado para pouco menos de 10 ações, em uma ampliação de menor amplitude que a da primeira série temporal. A análise da figura indica uma aparente consolidação da posição da entidade enquanto legitimada à propositura das ações estudadas, ao contrário do período anterior, que foi marcado por um movimento de ascensão.

A maioria das ADIs propostas no período discutia atos do âmbito estadual (64 ou 65,31% das ADIs), enquanto as demais discutiam atos federais (34 ou 34,69% das ADIs). Já as ADPFs, enquanto 4 delas discutiram atos do âmbito federal (80% das ADPFs), apenas 1 discutiu ato estadual (20% das ADPFs).

Em relação aos atos emanados no âmbito estadual, apenas 3 ADIs discutiram ato do Poder Executivo, ao passo que 12 discutiram atos do Poder Judiciário e 56 discutiram atos do Poder Legislativo.³⁷ No tocante aos atos emanados no âmbito federal, foram 12 ADIs ajuizadas contra atos

³⁷ Uma ADI discutia, ao mesmo tempo, ato do Poder Legislativo e do Poder Judiciário; uma ADI discutia, ao mesmo tempo, ato do Poder Legislativo e do Poder Executivo; e uma ADI discutia, ao mesmo tempo, atos dos três Poderes, o que justifica a soma da descrição ultrapassar as 64 ações propostas no âmbito estadual, já que ela foi computada em todos os Poderes que apareceu.

do Poder Executivo, apenas 1 ADI ajuizada contra ato do Poder Judiciário e 23 ADIs ajuizadas contra atos do Poder Legislativo.³⁸

No tocante às ADPFs, apenas 1 delas discutia ato estadual e dizia respeito ao Poder Judiciário, ao passo que, em relação aos atos federais, 1 ADPF discutia ato do Poder Executivo e 4 ADPFs discutiam atos do Poder Legislativo.³⁹

Somados os âmbitos estadual e federal, identificamos um maior enfoque da OAB, nessa segunda série temporal, em discutir normas e/ou atos provenientes do Poder Legislativo (79 ADIs e 4 ADPFs, no total de 83 ações),⁴⁰ em uma proporção bastante ampla em relação aos demais poderes, já que o Legislativo foi seguido pelo Poder Executivo (15 ADIs e 1 ADPF, no total de 16 ações) e depois pelo Poder Judiciário (13 ADIs e 1 ADPF, no total de 14 ações).

Utilizando os mesmos critérios de classificação para os interesses corporativo e nacional/geral descritos na seção 2, temos a divisão das ações desse período em 98 ADIs e 5 ADPFs da série temporal aqui descrita; tendo 73 das ADIs propostas pela OAB como interesse predominante o interesse nacional/geral, ao passo que apenas 25 ADIs tinham como interesse predominante o interesse corporativo da entidade. Quanto às ADPFs, 4 ADPFs tinham como interesse predominante o interesse nacional/geral, ao passo que apenas 1 ADPF tinha como interesse predominante o interesse corporativo da entidade.

Percebe-se, nessa série, que houve um aumento de ajuizamento de ADIs de interesse geral/nacional⁴¹ (62 da primeira série; 73 na segunda), ao passo que houve uma redução de ADIs de interesse corporativo⁴² (31 na primeira série; 25 na segunda), aumentando ainda mais a diferença entre elas. Se antes as ADIs de interesse corporativo representavam 50% das ADIs de interesse geral/nacional, agora passaram a representar apenas 34,25% delas. O aumento da diferença se justifica quando se analisa a Figura 5, que mostra uma tendência de crescimento das ações de interesse

³⁸ Duas ADIs discutiam, ao mesmo tempo, ato do Poder Legislativo e do Poder Executivo, o que justifica a soma da descrição ultrapassar as 34 ações propostas no âmbito federal, já que ela foi computada em ambos os Poderes.

³⁹ Uma ADPF discutia, ao mesmo tempo, ato do Poder Legislativo e do Poder Executivo, o que justifica a soma da descrição ultrapassar as 4 ações propostas no âmbito federal, já que ela foi computada em ambos os Poderes que apareceu.

⁴⁰ Incluídas as ações que discutiam atos de mais de um Poder nessa e nas demais contas.

⁴¹ Como as ADIs n. 2.398 (que discutia a ato sobre a classificação indicativa de espetáculos públicos e diversões), a n. 3.477 (que discutia a criação de regime estadual próprio de previdência social) e a n. 3.717 (que discutia custo de segurança preventiva e a criação do fundo de modernização da Polícia Militar).

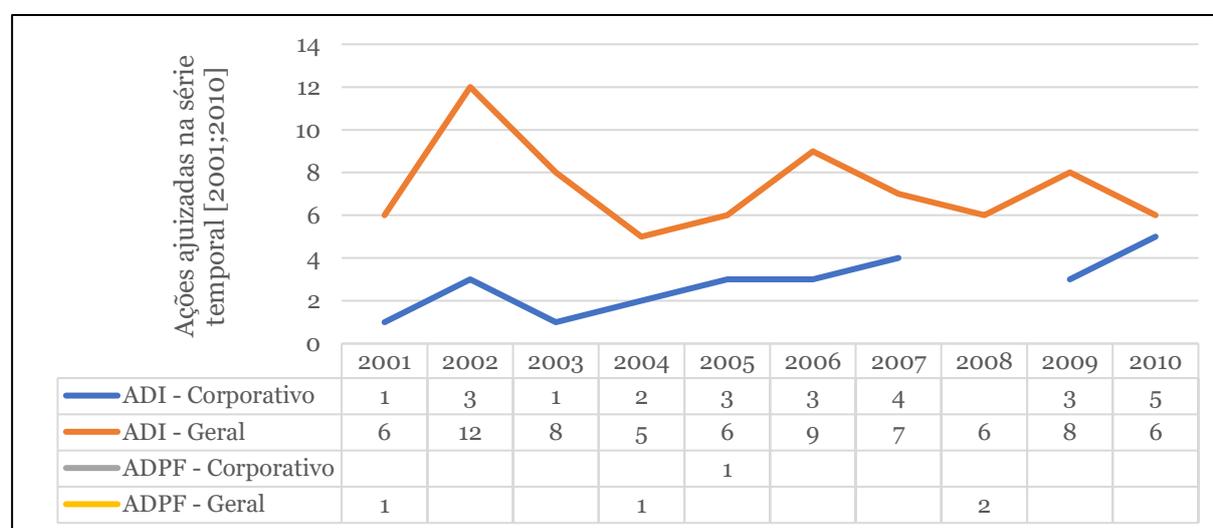
⁴² Como as ADIs n. 2.527 (que discutia medida provisória do Executivo Federal sobre honorários advocatícios no procedimento do recurso de revista), n. 3.396 (que discutia lei federal que previa que parte do estatuto da Advocacia e da OAB (EAOAB) não se aplicava aos advogados públicos) e n. 4.429 (que discutia lei do Estado de São Paulo que extinguiu a carteira de previdência dos advogados do Estado).

geral/nacional mais ampla que as ações de interesse corporativo, mas essa afirmação deve ser vista com cautela, em razão da Figura 5.

É que a Figura 5, por sua vez, é um gráfico de linhas que mostra as 98 ADIs e 5 ADPFs espalhadas no tempo, nos 10 anos da série temporal [2001; 2010], divididas pelo interesse. Cada linha⁴³ representa a evolução de um tipo de interesse da entidade.

Figura 5

Evolução das ações propostas na série [2001; 2010] por interesse



Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao analisar a Figura 5, mesmo considerando o aumento da diferença das ADIs em relação aos interesses da OAB, observa-se uma grande diferença quando comparada a disposição temporal e a tendência da Figura 4. Embora haja um crescimento das ações de interesse geral/nacional nos anos que iniciam a série (2001/2002) e os anos de 2006 e 2009 apresentem um aumento de ações propostas com esse tipo de interesse, a tendência passou a ser de redução, não mais de aumento do ajuizamento desse tipo de ação, migrando de quase 8 para pouco mais de 6 ações a curva.

⁴³ As ADPFs constam na tabela de dados da figura, mas não possuem representação em linhas, uma vez que não há anos consecutivos em que foram interpostas quando separados os interesses. Na Figura 7, elas aparecem, mas isso se justifica porque houve ajuizamento em 2004 e 2005. No entanto, a ADPF de 2004 era de interesse geral da OAB, enquanto a de 2005 de interesse corporativo, o que faz com que não haja uma sequência de anos quando separados os interesses.

Por outro lado, quando se analisa a linha das ações de interesse corporativo, é possível observar uma tendência de crescimento mais acentuada que a da série temporal anterior, migrando de pouco mais de 1 ação para aproximadamente 5 a curva de tendência.

Partindo da observação e comparação das duas séries, é possível que a OAB, depois de captar reputação com o ajuizamento de ações predominantemente de interesses gerais/nacionais na série temporal anterior e no início dessa – o que justifica o aumento da diferença de ações propostas entre os interesses também nessa série –, tenha se utilizado dessa reputação como combustível para emplacar suas pautas de interesse corporativo com maior facilidade.

Esse entendimento se alinha com a postura da OAB nos anos que antecederam a ANC e nos trabalhos realizados durante a Constituinte de 1987-88, bem como ao pudor do *lobby* – ao menos em aparência – apontado por Márcio Thomaz Bastos,⁴⁴ uma vez que mostra a OAB se aproveitando de um recém direcionamento a pautas da sociedade (de interesse geral/nacional) para, então, trazer as suas pautas de interesse corporativo à arena de discussão.

Retornando à discussão da segunda série temporal, a partir da configuração das ações separadas por interesse, a única ADPF de interesse corporativo discutia interesse ligado à posição institucional da OAB e, sobre as ADIs, dentre as 25 ações de interesse corporativo propostas na série temporal, apenas 8 delas (32%) discutiam interesses ligados à presença e à posição institucional da OAB, ao passo que 17 delas (68%) discutiam interesses ligados aos advogados, sejam sobre a atuação dos profissionais ou suas prerrogativas.

A presença de mais pautas de interesse ligado à atividade dos advogados — e não à OAB enquanto instituição, como verificado na primeira série temporal, com uma verdadeira inversão de percentuais — pode indicar a consolidação da OAB enquanto instituição, em conclusão alinhada com o referencial do institucionalismo histórico apontado anteriormente e que, uma vez consolidada a entidade, mostrou-se possível emplacar a discussão de pautas da classe, relacionadas a interesses dos advogados. É possível que a OAB tenha maior facilidade ou fique mais confortável em discutir pautas corporativas institucionais sem que seja necessário acumular tanta reputação, preferindo utilizar a reputação acumulada para as pautas classistas, que possuem maior distanciamento dos interesses gerais/nacionais e dos motivos que colocaram a entidade na posição de legitimada universal à proposição dessas ações.

⁴⁴ Uma descrição a partir dos anais da ANC da participação de Bastos representando a OAB como expositor externo nas audiências públicas realizadas pode ser vista em Pellegrino e Lima (2023, pp. 123-133).

Isso se justificaria porque, ao atuar por interesses de classe, a OAB atua como qualquer outra entidade, porém com o peso e as facilidades de uma legitimada universal. Discutir pautas desse tipo sem uma preparação anterior, representada por um acúmulo de reputação, poderia facilitar equipará-la às demais entidades e, assim, pôr em risco sua posição diferenciada.

Ainda investigando apenas essas ações, identificamos que, em relação ao âmbito do ato discutido (estadual ou federal), foram 1 ADPF e 14 ADIs propostas contra atos provenientes dos Estados e 11 ADIs propostas contra atos dos Poderes no âmbito federal, uma diferença menor do que a primeira série temporal apresentou (22 dos Estados e 9 Federais).⁴⁵

Concluimos, sobre a segunda série temporal [2001; 2010], que a OAB mais uma vez focou seus esforços na defesa de interesses gerais/nacionais e não de interesses corporativos nesse momento (ver Figura 5), embora com as ressalvas em relação à tendência em razão da redução das ações de interesse geral/nacional e o aumento das ações de interesse corporativo conforme passava o tempo.

Em relação às ADIs, é possível observar na Figura 5, apesar de picos nos anos de 2006 e 2009, que a tendência do ajuizamento de ações de interesse geral/nacional foi diminuindo, ao passo que a tendência do ajuizamento de ações de interesse corporativo pela OAB foi aumentando, atingindo o ápice da série temporal no último ano analisado (2010). Para além das afirmações em relação ao uso da reputação acumulada, essa observação leva à conclusão, ao menos no período analisado, que os interesses se encaminhavam para um encontro e um possível equilíbrio.

Também observamos o aumento do número de ações de interesse corporativo na primeira série temporal, que chegou a 10 ADIs com esse tipo de interesse no último ano daquela série (2000), mas a tendência não se confirmou no início dessa série, já que no primeiro ano (2001), as ações ajuizadas com interesse corporativo caíram de 10 para apenas 1.

A OAB ajuizou uma média de 7,3 ADIs de interesse geral/nacional por ano dessa série e 2,5 ações de interesse corporativo por ano dessa série, chamando a atenção, em relação às primeiras, o ano de 2002, quando foram ajuizadas 12 ações de interesse geral/nacional; no tocante ao segundo tipo, o ano de 2008, quando não foram ajuizadas ações de interesse corporativo, o que também chama a atenção, embora sem que se possa identificar uma causa, ao menos não com os dados observados.

Apresentada a segunda série temporal [2001; 2010], intermediária, passamos, então, à apresentação da série final, de [2011; 2020].

⁴⁵ Apenas ADIs, considerando que na primeira série não foram ajuizadas ADPFs pela OAB.

5 OS ANOS 2010 – OS 10 ÚLTIMOS ANOS [2011; 2020]

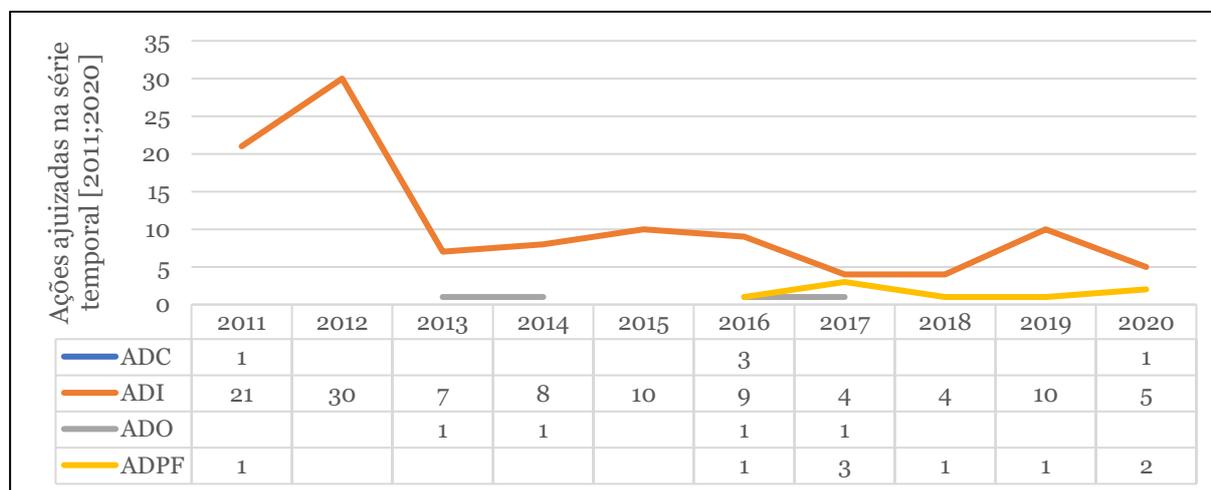
Na presente seção, apresentaremos as ações propostas pela OAB na terceira e última série temporal proposta, ou seja, entre os anos de 2011 e 2020 (este incluído). Ao todo foram propostas 126 ações pela OAB nesse período, 108 ADIs, 9 ADPFs, 4 ADOs e 5 ADCs.

As 126 ADIs propostas pela OAB nessa terceira série temporal representam 39% das ADIs propostas pela OAB de 1988 a 2020. As 9 ADPFs propostas pela OAB nessa terceira série temporal representam 64% das ADPFs propostas pela OAB de 1988 a 2020. As 4 ADOs e 5 ADCs, por fim, representam a totalidade desses tipos de ações propostas, uma vez que não houve a proposição delas nas outras séries temporais.

Somadas, as 108 ADIs, 9 ADPFs, 4 ADOs e 5 ADCs propostas no período representam 39% da totalidade de ações propostas pelas OAB de 1988 a 2020 (incluídos todos os tipos de ação). As ações podem ser visualizadas na Figura 6, gráfico de linhas, com uma para cada tipo de ação,⁴⁶ que as representam e legenda contendo o número de ações propostas ano a ano, separadas por tipo.

Figura 6

Ações ajuizadas ano a ano entre [2011; 2020]



Fonte: Elaborada pelos autores.

⁴⁶ As ADCs constam na tabela de dados da figura, mas não possuem representação em linha, uma vez que não há anos consecutivos em que foram interpostas.

No início da série, é possível perceber que a estabilização, que vinha sendo a regra dos últimos 10 anos, sobre um abalado com a disparada do número de ajuizamentos (21 ADIs, 1 ADC e 1 ADPF no ano de 2011; e 30 ADIs no ano de 2012), no entanto, depois de dois anos de maior intensidade, houve uma queda brusca no ano de 2013 e depois uma nova estabilização.

Em uma análise apressada, a Figura 6 pode levar equivocadamente à conclusão de que o movimento de consolidação da série temporal anterior se perdeu, o que indicaria a perda de força da entidade no uso de sua atribuição na terceira e última série analisada. No entanto, a tendência é calculada levando-se em conta todo o período e não se pode ignorar o fato de que os dois primeiros anos da série temporal foram atípicos em relação às demais séries temporais ou mesmo em relação aos demais anos desta.

Quando nos debruçamos sobre os dados, identificamos que a estabilização a partir de 2013 se deu em número de ações muito próximo ao da série anterior (uma média de 9,25 ações por ano entre 2013 e 2020), ou seja, a média se manteve em relação ao período de estabilização anterior, sendo a linha de tendência fruto da anomalia dos dois primeiros anos.

A maioria das ADIs propostas no período discutia atos do âmbito estadual (73 ou 67,59% das ADIs), outras 33 discutiam atos federais (ou 30,56% das ADIs) e 2 delas discutiam atos estaduais e federais na mesma ação (ou 1,85% das ADIs). Quanto às ADPFs, enquanto 8 discutiram atos do âmbito federal (88,89% das ADPFs), apenas 1 discutiu ato estadual (11,11% das ADPFs), mas acompanhado de ato federal na mesma ação, não tendo nenhuma exclusivamente contra atos dos Estados.

Em relação às ADOs, das 4 ações propostas, 3 discutiram atos federais (ou 75% das ADOs) e apenas 1 discutiu ato estadual (ou 25% das ADOs); já as ADCs, todas as 5 ações propostas discutiram atos federais⁴⁷ (100% das ADCs).

No tocante aos atos emanados no âmbito estadual, apenas 8 ADIs discutiram ato do Poder Executivo, ao passo que 67 discutiram atos do Poder Legislativo⁴⁸ e nenhuma discutiu ato do Poder Judiciário. Sobre aos atos emanados no âmbito federal, foram 10 ADIs ajuizadas contra atos do Poder Executivo, apenas 1 ADI ajuizada contra ato do Poder Judiciário e 23 ADIs ajuizadas contra atos do Poder Legislativo.⁴⁹ Por fim, em relação às 2 ADIs que discutiam atos estaduais e federais ao mesmo

⁴⁷ Isso se justifica porque, nos termos do art. 13 da Lei n. 9.868/99, que fixa a competência para a proposição da ADC, trata-se de ação destinada a declarar a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

⁴⁸ Duas ADIs discutiram, ao mesmo tempo, ato do Poder Legislativo e do Poder Executivo; o que justifica a soma da descrição ultrapassar as 73 ações propostas no âmbito estadual, já que elas foram computadas em todos os Poderes que apareceram.

⁴⁹ Uma ADI discutia, ao mesmo tempo, ato do Poder Legislativo e do Poder Executivo, o que justifica a soma da descrição ultrapassar as 33 ações propostas no âmbito federal, já que ela foi computada em ambos os Poderes.

tempo, 1 delas discutia ato do Poder Executivo e do Poder Legislativo em conjunto, a outra discutia ato do Poder Judiciário.

Quanto às ADPFs, a única que discutiu ato estadual o fez acompanhado de ato federal e dizia respeito ao Poder Judiciário, ao passo que, em relação aos atos federais, 5 ADPFs discutiram atos do Poder Executivo e 3 ADPFs discutiram atos do Poder Legislativo.

Das 4 ADOs propostas, a única que discutia atos do âmbito estadual era relacionada aos Poderes Executivo e Legislativo, enquanto as que discutiam atos federais se dividiram em 2 ações contra ato do Poder Executivo e 1 ação contra ato do Poder Legislativo. Por fim, sobre as ADCs, todas opostas contra atos federais, as 5 focaram em discutir atos do Poder Legislativo.

Somados os âmbitos estadual e federal, identifiquei um maior enfoque da OAB, nessa terceira série temporal, em discutir normas e/ou atos provenientes do Poder Legislativo (91 ADIs, 3 ADPFs, 1 ADO e 5 ADCs, no total de 100 ações),⁵⁰ seguido do Poder Executivo (19 ADIs, 5 ADPFs e 3 ADOs, no total de 27 ações) e depois do Poder Judiciário (2 ADIs e 1 ADPF, no total de discretas 3 ações).

Chama a atenção os números relativos ao Poder Judiciário, principalmente quando comparados com as duas outras séries temporais. No período analisado, que compreende 10 anos ao todo, foram apenas 3 ações, que representam apenas 2,38% das ações propostas. O reduzido número de ações contra atos do Poder Judiciário pode indicar um maior alinhamento da OAB com o Poder Judiciário, ou porque as partes resolveram a maioria de suas questões nos períodos anteriores, ou porque passaram a discuti-las de outra forma, sem a necessidade de judicialização pela via analisada na presente pesquisa.

Utilizando os mesmos critérios de classificação para os interesses corporativo e geral/nacional descritos anteriormente, identificamos que das 108 ADIs, 9 ADPFs, 4 ADOs e 5 ADCs da série temporal localizadas no período, 99 ADIs, 7 ADPFs, as 4 ADOs e 3 ADCs propostas pela OAB tinham como interesse predominante o interesse nacional/geral,⁵¹ ao passo que apenas 9 ADIs, 2 ADPFs e 2 ADCs⁵² tinham como interesse predominante o interesse corporativo da entidade.

⁵⁰ Incluídas as ações que discutiam atos de mais de um Poder nessa e nas demais contas.

⁵¹ Como a ADI n. 4.565 (que discutia tema legado ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), a ADPF n. 242 (que discutia obras em usina nuclear), a ADO n. 37 (que discutia fundo de serviços de telecomunicações) e a ADC n. 41 (que discutia cotas raciais).

⁵² Como as ADIs n. 4.768 (que discutia algumas lei que previam a prerrogativa do Ministério Público de sentar à direita dos juízes) e n. 6.235 (que discutia a obrigatoriedade dos advogados passarem por detectores de metais nos Fóruns sem a mesma obrigatoriedade de juízes e promotores), a ADPF n. 487 (que discutia a contagem de prazos nos Juizados Especiais), e a ADC n. 71 (que discutia honorários de sucumbência em causa envolvendo a Fazenda Pública).

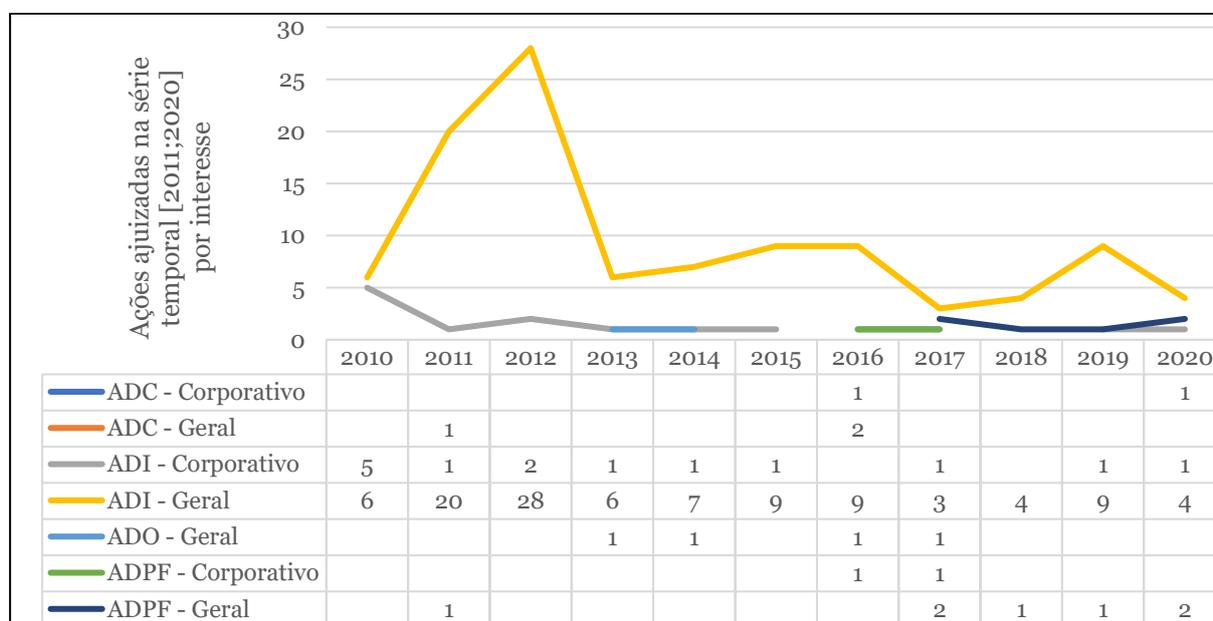
A distância entre as ADIs de interesse geral/nacional ajuizadas e as ações de interesse corporativo, que já havia aumentado quando comparada a primeira série temporal à segunda série temporal, aumentou ainda mais quando comparada a terceira série temporal à segunda série.

Nessa série, a OAB ajuizou 99 ADIs de interesse geral/nacional, contra 73 na segunda série temporal; e reduziu ainda mais o ajuizamento de ADIs de interesse corporativo, já que ajuizou apenas 9 delas, contra os 25 da segunda série, novamente aumentando a diferença entre elas. Se na primeira série temporal as ADIs de interesse corporativo representavam 50% das ADIs de interesse geral/nacional e na segunda representavam 34,25% delas, agora, na terceira, representam apenas 9,09%.

Para buscar entender o que houve nesse período, confeccionamos a Figura 7, um gráfico de linhas que mostra as 108 ADIs, 9 ADPFs, 4 ADOs e 5 ADCs espalhadas no tempo, nos 10 anos da série temporal [2011; 2020], divididas pelo interesse. Cada linha representa a evolução de um tipo de interesse da entidade (conforme legenda).

Figura 7

Evolução das ações propostas na série [2011;2020] por interesse



Fonte: Elaborada pelos autores.

A tendência de crescimento das ações de interesse corporativo da segunda série temporal, apontada na Figura 5, não se confirmou. Pelo contrário, houve a estabilização das proposições de interesse corporativo em uma média menor que qualquer dos demais períodos analisados, mesmo quando somados os tipos de ação (ADI, ADPF, ADC e ADO), apenas 1,3 ação por ano com esse tipo de interesse.

Partindo da observação e comparação das três séries, é possível que a OAB, depois de acumular reputação com o ajuizamento de ações predominantemente de interesses gerais/nacionais na primeira série temporal e no início da segunda e de ter utilizado esse capital para emplacar suas pautas corporativas, especialmente ligadas aos interesses dos advogados na segunda série temporal, tenha esgotado seu combustível e passado a, novamente, realizar um movimento de captação e acúmulo de reputação, voltando a direcionar seus esforços em pautas de interesse geral/nacional e realizando um movimento tímido quanto aos interesses da classe com o mesmo intuito.

Percebemos que todas as ações de interesse corporativo propostas na série temporal discutiam interesse ligado aos advogados, sejam sobre a atuação dos profissionais ou suas prerrogativas (100%), e nenhuma à presença e à posição institucional da OAB.

Partindo da análise dessa divisão dentro dos temas de interesse corporativo e depois de constatar um movimento que iniciou com uma maioria de interesses institucionais (primeira série), passando por uma quase inversão de percentuais (segunda série), para finalmente a totalidade de interesses dos advogados (terceira série), concluímos que pode ter se confirmado a consolidação institucional da OAB. Nesses últimos 10 anos estudados, a entidade parece não ter precisado mais, pela via analisada, discutir temas ligados a seu posicionamento institucional ou à sua presença, estruturação e consolidação, possivelmente porque já estabilizadas essas discussões, encontrando ainda mais tranquilidade para a discussão de pautas corporativas classistas, com maior distanciamento dos interesses gerais/nacionais.

Apesar da queda de ações ajuizadas pela OAB com interesse corporativo, que pode ser visualizada na Figura 7, a Figura 1 (que mostra a evolução das proposições ano a ano de todo o período) ainda indica uma projeção de aumento quando considerado todo o período de redemocratização, o que é ocasionado pela média das ações propostas na segunda série temporal (ver Figura 5). A terceira série temporal, ao contrário da primeira e da segunda, termina com a redução do número de ações propostas pela OAB e com uma redução ainda maior das ações de interesse corporativo.

Esse movimento de redução das ações de interesse corporativo também destoa das demais séries, nas quais se vê, respectivamente, um aumento gradual desse tipo de ação, ainda que menor

que o aumento das ações de interesse geral/nacional (para a primeira série, ver Figura 3); e um aumento do número de ações de interesse corporativo acompanhado da redução das ações de interesse geral/nacional, em um movimento de aproximação dos interesses (para a segunda série, ver Figura 5). No caso da terceira série (ver Figura 7), houve a redução do ajuizamento de ações de ambos os espectros (interesse geral/nacional e corporativo), com período de considerável diferença entre a proposição delas, como nos anos de 2011 e 2012.

Concluimos, sobre a terceira série temporal [2011; 2020], que mais uma vez a OAB focou seus esforços na defesa de interesses gerais/nacionais e não de interesses corporativos. Observamos um pico de ações de interesse corporativo no ano de 2010 (5 ADIs),⁵³ mas a tendência de aumento que vinha da série temporal anterior não se confirmou ao longo dessa série, já que esse tipo de ação não ultrapassou o número de 2 por ano a partir de então (2 ADIs em 2012; 1 ADC e 1 ADPF em 2016; 1 ADI e 1 ADPF em 2017; e 1 ADI e 1 ADC em 2020), com apenas 1 ajuizamento nos demais anos da série.

A OAB ajuizou uma média de 11,3 ações de interesse geral/nacional por ano dessa série e apenas 1,3 ação de interesse corporativo por ano dessa série, chamando a atenção, em relação às primeiras, os anos de 2011 e 2012, quando foram ajuizadas, respectivamente, 20 e 28 ações de interesse geral/nacional. No entanto, o aumento dessas ações em 2011 e 2012 não se devem a uma maior atividade da OAB em múltiplos interesses, mas sim à discussão do mesmo assunto em emendas constitucionais de diversos Estados sobre o pagamento de subsídios mensais e vitalícios aos ex-governadores (9 das ADIs de 2011),⁵⁴ a instituição de pensão mensal às viúvas e filhos de ex-governadores (3 das ADIs de 2011)⁵⁵ e a regulamentação da apuração, procedimento e julgamento de crimes de responsabilidade (21 das ADIs de 2012).⁵⁶

Apesar do menor número de ações propostas, para além da análise quantitativa e da classificação proposta entre interesse nacional/geral de um lado e corporativo do outro, duas nos chamaram a atenção diante da atualidade delas, da repercussão que tiveram, dos seus efeitos em âmbito nacional e do fato de se encontrarem localizadas no bloco de ações de interesse geral/nacional da OAB: são as ADPFs n. 672 e 692.

⁵³ Não há como afirmar, mediante observação, uma causa comum às ações que justifique o aumento, uma vez que são ADIs com motivações diferentes, uma sobre questões do CPP (n. 4398); outra sobre mandados de segurança individuais e coletivos (n. 4403); outra sobre a extinção da carteira de previdência dos advogados de São Paulo (n. 4429); outra sobre a alteração do horário de expediente do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS) (n. 4450); e uma última sobre a formação da lista tríplice do quinto (n. 4455).

⁵⁴ ADIs n. 4544, 4545, 4547, 4552, 4553, 4555, 4556, 4562 e 4575.

⁵⁵ ADIs n. 4601, 4609 e 4620.

⁵⁶ ADIs n. 4764, 4765, 4766, 4771, 4772, 4773, 4775, 4777, 4778, 4781, 4790, 4791, 4792, 4793, 4797, 4798, 4799, 4800, 4804, 4805 e 4806.

A ADPF n. 672 foi ajuizada no dia 31 de março de 2020 e discutia a competência comum e concorrente dos estados e municípios para a aplicação de medidas sanitárias de contenção à disseminação do coronavírus Sars-CoV-2, ao argumento de que o Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas não papel unilateral e exclusivo, motivo pelo qual é possível que sejam tomadas decisões pelos governos estaduais, distrital e municipais, no exercício de suas competências constitucionais, no sentido de adotar medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios. A OAB buscava, pelo ajuizamento da ADPF, garantir a imposição de medidas combativas à pandemia da Covid-19 que o governo federal não vinha articulando, como o distanciamento ou isolamento social, a quarentena, a suspensão de atividades de ensino, as restrições de comércio, das atividades culturais e da circulação de pessoas, entre outros mecanismos eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos.

A ação foi julgada parcialmente procedente no dia 13 de outubro de 2020, mas desde a concessão parcial da liminar em 9 de abril de 2020 impactou diretamente na adoção das medidas sanitárias pelos Estados e Municípios e, conseqüentemente, na vida dos cidadãos durante o enfrentamento da pandemia.

Já a ADPF n. 692 foi ajuizada no dia 8 de junho de 2020 e discutia a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do SUS, entre elas o fornecimento de todas as informações necessárias para o planejamento e o combate à pandemia, diante da interrupção abrupta da coleta e divulgação de informações epidemiológicas, que havia sido realizada pelo Ministério da Saúde e pelo Governo do Distrito Federal.

A ação também foi julgada parcialmente procedente no dia 15 de março de 2021, mas desde a concessão parcial da liminar no dia 23 de novembro de 2020 impactou diretamente na adoção das medidas sanitárias pelos estados e municípios e, conseqüentemente, na vida dos cidadãos durante o enfrentamento da pandemia, uma vez que permitiu o acesso à informação do número de casos e óbitos decorrentes da Covid-19.

Apresentada a terceira série temporal [2011; 2020], passamos, então, às discussões sobre o posicionamento de todo esse movimento de judicialização realizado pela OAB em relação a um movimento maior, o de judicialização da política pós 1988.

6 CONCLUSÕES

No presente trabalho, buscamos descrever quais foram as ações em controle abstrato de constitucionalidade propostas pela OAB no uso da legitimidade universal prevista do art. 103, VII, da Constituição Federal, bem como apontar suas características e quais foram os temas de interesse da OAB levados por ela à análise do STF dentro da dualidade de interesses discutida no primeiro capítulo: de um lado o bloco de interesses gerais/nacionais, de outro, o bloco de interesses corporativos.

Utilizando ferramentas da estatística descritiva, realizamos a descrição em 3 blocos temporais (“séries temporais”), conforme conceito estatístico relacionado à frequência: a primeira compreendendo os anos de [1988; 2000], a segunda os anos de [2001; 2010], a terceira os anos de [2011; 2020]. Encontramos, ao final, das 322 ações propostas pela OAB de 1988 a 2020, um total de 70 ações de interesse corporativo (21,74%), sendo 65 ADIs, 3 ADPFs, 2 ADCs e nenhuma ADO; contra 252 ações de interesse geral/nacional (78,26%), sendo 234 ADIs, 11 ADPFs, 3 ADCs e 4 ADOs.

Para além das conclusões já expostas no decorrer da descrição das séries, identificamos, em relação ao período todo, que a OAB focou seus esforços em judicializar atos provenientes do âmbito estadual (190 das 322 ações, ou 59,01%), contra 129 do âmbito federal (129 das 322 ações, ou 40,06%) e 3 (0,93%) que discutiam, ao mesmo tempo, ato federal e estadual.

Em relação ao Poderes, 224 das 322 ações discutiam atos do Poder Legislativo (outras 9 do Legislativo em conjunto com o Executivo, 6 com o Judiciário e 1 envolvendo os 3 Poderes), ao passo que 54 discutiam atos do Poder Executivo (além das mencionadas em conjunto) e apenas 28 discutiam atos do Poder Judiciário (além das mencionadas em conjunto), mais da metade (16) durante os primeiros anos de redemocratização [1988; 2000].

Quanto à divisão dos interesses corporativos, no entanto, o fato de a OAB ter migrado de uma posição de defesa de interesses corporativos institucionais para uma posição de defesa de interesses corporativos ligados à atuação e prerrogativas dos advogados, indica a possível consolidação institucional da entidade, com base no referencial proposto e uma maior liberdade para a discussão dos interesses mais distantes dos gerais/nacionais.

Para observar as ações espalhadas no tempo total [1988; 2020] com os interesses divididos, confeccionamos a Figura 11, um gráfico de linhas que mostra todas propostas nas 3 séries temporais unidas [1988; 2020]. Cada linha representa a evolução de um tipo de interesse da entidade, conforme legenda.

Percebemos, pela análise da Figura 11, que há ainda uma tendência ao crescimento do número de ADIs propostas pela OAB de interesse geral/nacional, ao passo que há uma tendência à redução das

ações de interesse corporativo. Ainda que, quando analisadas as séries temporais de forma separada, entre um período e outro possa ter sido observada uma tendência ao aumento de ações corporativas, essa tendência não se confirmou.

Como mencionado no decorrer da apresentação dos dados, é possível que a variação de interesses observada e a não confirmação das tendências entre as séries temporais analisadas estejam ligadas a um movimento de acúmulo e utilização de reputação pela OAB, pelo qual ela realiza um processo de captação defendendo pautas de interesse geral/nacional para, então, gastar esse capital na defesa de pautas de interesse corporativo.

O movimento se sustenta, então, enquanto houver combustível para tanto e, uma vez esgotado, a OAB passa a, novamente, realizar novo movimento de captação e acúmulo de reputação, voltando a direcionar a maioria de seus esforços em pautas de interesse predominantemente geral/nacional.

REFERÊNCIAS

- Andrade, M. D. (2018). A utilização do Sistema R-Studio e da jurimetria como ferramentas complementares à pesquisa jurídica. *Quaestio Iuris*, 11(2), 680-692.
<https://doi.org/10.12957/rqi.2018.29221>
- Arguelhes, D. W., & Ribeiro, L. M. (2019). Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. *Revista Direito GV*, 15(2), 1-21.
- Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, P. (2001). *Science de la science et reflexivité*. Paris: Raison d'Agir.
- BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, 51, 1-74.
- Carvalho, A. (2017). Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 114, 31-77.

- Carvalho, E. (2004). Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, 23, 115-126. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000200011>
- Carvalho, E. (2007). A ampliação dos legitimados ativos na Constituinte de 1988: revisão judicial e judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 96, 293-325. <https://doi.org/10.9732/42>
- Carvalho, E. (2009). Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, 44(191), 315-335. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2009191.04>
- Carvalho, E. (2010). Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. *Sociologias*, 23, 176-207. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000100007>
- Carvalho, E., & Leitão, N. (2010). O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, 6(2), 399-422. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003>
- Castro, M. F. (1997). O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), 147-156.
- Costa, A. A., & Benvindo, J. (2014). *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais*. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2509541>
- Costa, A. A., & Costa, H. A. (2018). Evolução do perfil dos demandantes no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF por meio de ADIs e ADPFs. *Revista de Ciências Sociais*, 49(2), 133-179.

Epstein, L., & King, G. (2013). *Pesquisa empírica em Direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV.

Gomes Neto, J. M., Carvalho, E., & Barbosa, L. F. (2014). OAB e as prerrogativas atípicas na arena política da revisão judicial. *Revista Direito GV*, 10(1), 69-98. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322014000100004>

Hartmann, I. A., Ferreira, L. da S., & Rego, B. D. (2016). Deferência ao fiscal da lei? A probabilidade de sucesso do PGR nas ações diretas de inconstitucionalidade. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 3(1), 160-171. <https://doi.org/10.19092/reed.v3i1.65>

Lima, F. D. (2015). *Jurisdição constitucional e política: ativismo e autocontenção no STF*. Curitiba: Lumen Juris.

Miguel, L. F. (2003). Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. *Revista Sociologia Política*, 20, 115-134. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000100010>

Oliveira, L. B. (2015). *A Ordem dos Advogados do Brasil e a crise política do governo Collor* [Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas].

Oliveira, V. E., Lotta, G. S., & Vasconcelos, N. P. (2020). Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 7(1), 181-195. <https://doi.org/10.19092/reed.v7i1.425>

Pellegrino, V., & Lima, J. N. (2023). A participação da OAB na Assembleia Constituinte de 1987-1988 e a dinâmica de seus interesses. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 9(1), 110-140. <https://doi.org/10.21783/rei.v9i1.692>

Pogrebinschi, T. (2011). *Judicialização ou representação? Política, Direito e democracia no Brasil*. São Paulo: Campus/Elsevier.

R Project. (n.d.). R FAQ. Recuperado em 17 de outubro de 2020, de https://cran.r-project.org/doc/FAQ/R-FAQ.html#What-is-R_003f

Sadek, M. T. (2002). Estudos sobre o sistema de justiça. In S. Miceli (Org.), *O que ler na Ciência Social brasileira* (233-265). São Paulo: ANPOCS/Editora Sumaré/CAPES.

Veríssimo, M. P. (2008). A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial “à brasileira”. *Revista Direito GV*, 4(2), 407-440. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200004>

Vianna, L. W. et al. (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

Vianna, L. W., Burgos, M. B., & Salles, P. M. (2007). Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, 19(2), 39-85.

Vinny Pellegrino: Doutorando em Ciência Jurídica (UENP). Membro do Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas (CPOL/LAB-UENP). Professor de Direito na FASC, Santa Cruz do Rio Pardo/SP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5015119607634512>.

Jairo Lima: Doutor em Direito Constitucional (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (UENP). Coordenador do Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas (CPOL/LAB- UENP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5837066319512062>.

Data de submissão: 07/08/2023

Data de aprovação: 18/11/2024