

GABRIEL SILVA CAMPOS

**A NATUREZA DOS RECURSOS ARRECADADOS PELA OAB:
A PRESTAÇÃO DE CONTAS PERANTE O TCU**

Brasília/DF

2019

GABRIEL SILVA CAMPOS

**A NATUREZA DOS RECURSOS ARRECADADOS PELA OAB E
O CONTROLE DE SUAS CONTAS**

Trabalho apresentado à Faculdade de Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Orientador: Cleucio Santos Nunes.

Brasília/DF

2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Grande Arquiteto do Universo, que preservou minha saúde mental e física ao longo de toda minha vida.

Aos meus pais e irmãs, Nelson, Suelane, Camila e Alana, por todo o amor e esforço dedicados a mim. Aos meus tios e primo, Gabriel, Rivanda e Ciro, pelo acolhimento em Brasília e por todo o apoio que me deram nesses últimos cinco anos.

Ao meu amor, Maryana, por todo o incentivo e paciência. Aos meus amigos, em especial Felipe Ferreira, irmão de uma mãe diferente, que possui ideais e sonhos parecidos com os meus.

Aos amigos da Barretto & Rost Advogados, por todo o carinho e respeito. Ao meu orientador, Professor Cleucio, não apenas por me orientar no presente trabalho, como também por indicar um tema de tamanha relevância.

E, por fim, ao meu avô, “Seu Son”, que mesmo morando há 1250 quilômetros de Brasília, se mantém como minha maior fonte de amor, carinho, honestidade e humildade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL	3
1.1 A História da entidade	3
1.2A natureza jurídica	6
1.3 As prerrogativas frente aos conselhos de classe profissional.....	10
2. A NATUREZA DAS CONTRIBUIÇÕES ARRECADAS PELA OAB	13
3. O DEVER (OU NÃO) DE PRESTAR CONTAS	24
3.1. O parecer da área técnica do TCU.....	26
3.2. O parecer do MPTCU.....	31
3.3. A decisão da Corte de Contas – Acórdão nº 2573/2018.....	37
3.3.1. A inocorrência de coisa julgada.....	38
3.3.2. A inserção da OAB como entidade da Administração Pública Indireta	40
3.3.3. A natureza pública dos recursos geridos pela OAB.....	42
3.3.4. Considerações finais do Relator e a decisão do Plenário	43
3.4. As medidas tomadas pela OAB no STF	44
3.4.1. A ReclamaçãoConstitucional 32.924/DF	44
3.4.2. O Mandado de Segurança 36.376/DF	52
4. CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) é, sem dúvidas, uma das entidades de maior relevância para a República Federativa do Brasil. Seu longo período de existência é marcado pela incessante defesa da democracia e de causas atinentes às liberdades civis e sociais.

Contudo, a OAB precisa encontrar sua classificação de forma concreta no ordenamento jurídico brasileiro. A Entidade exerce poder de polícia sobre seus inscritos, arrecada recursos, possui imunidade tributária recíproca e suas ações são julgadas pela Justiça Federal, mas ela própria não se considera uma autarquia, ao argumento de que os recursos que arrecada não são tributos e que não deve se submeter à jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU).

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é reforçar a importância da OAB e explicar como a doutrina e a jurisprudência se posicionam acerca da natureza dos recursos arrecadados pela Entidade e se essa deve ou não ser incluída entre as Unidades Prestadoras de Contas do TCU.

Há quem entenda que os recursos arrecadados pela Ordem possuem natureza pública e se encaixam na categoria de tributos parafiscais, mas há quem acredite que tais recursos são de natureza privada, caracterizados apenas como ônus dos profissionais inscritos na Entidade.

Em relação à prestação de contas, há quem entenda que a OAB se enquadra entre os jurisdicionados do Tribunal de Contas da União. Em sentido contrário, há quem considere a OAB apenas uma Entidade *sui generis*.

Esses são os pontos que serão abordados no presente trabalho, que, atualmente, estão à espera de um posicionamento definitivo do Supremo Tribunal Federal, seja para confirmar entendimentos anteriores ou para definir a OAB como autarquia que arrecada recursos públicos.

Para tal discussão, o presente trabalho foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica, considerando, principalmente, os posicionamentos do STF e STJ, da Corte de Contas, da própria OAB e da doutrina pátria.

No primeiro capítulo, será abordada a importância história da Ordem dos Advogados do Brasil, desde a sua criação, por meio do Instituto dos Advogados brasileiros.

Em seguida, serão expostas diferentes posições acerca da natureza jurídica dos recursos arrecadados pela OAB para, finalmente, entrar na disputa entre o TCU e a Entidade.

No último capítulo, inicialmente o trabalho aborda o estudo realizado pela área técnica do TCU, para logo após explicar parecer do Ministério Público Junto ao TCU. Em seguida, o capítulo discorre sobre o acórdão da Corte de Contas que estabeleceu que a OAB passará a integrar as Unidades Prestadoras de Contas daquela Corte.

O final, ao discorrer sobre a Reclamação Constitucional proposta e o Mandado de Segurança impetrado pela Ordem dos Advogados do Brasil, o trabalho abre espaço para a Entidade explicar os fundamentos que a leva a crer que não deve ser obrigada a prestar contas ao TCU.

Essas são as considerações introdutórias relevantes para o presente trabalho, que foi elaborado em um momento importante para a democracia brasileira, por meio da qual a sociedade está exigindo mais transparência em relação à Administração Pública e a todos que, de alguma forma, gerem recursos e possuem forte influência sobre as instituições.

1. A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

1.1 A História da entidade

O grande precursor da fundação de uma organização em defesa da Advocacia foi o Conselheiro Francisco Alberto Teixeira de Aragão¹, nascido em Lisboa, em 1788, nomeado Ministro do Supremo Tribunal de Justiça por decreto de 19 de outubro de 1828, vindo a falecer em 10 de junho de 1847.²

O Conselheiro, inspirado em uma entidade portuguesa, criada em 1938, propôs a fundação de uma instituição que pudesse abrir as portas para o advento da Ordem dos Advogados. Para isso, em janeiro de 1843, fundou a Gazeta dos Tribunais, periódico que traria maior publicidade aos atos da justiça e questões relevantes do Direito.³

Nas primeiras edições, a Gazeta enfatizou a importância de uma Associação de Advogados e publicou os estatutos da Associação dos Advogados de Lisboa, aprovados em 23 de março de 1938, iniciando a discussão acerca da necessidade de uma entidade que reunisse e disciplinasse a profissão de advocacia no Brasil.⁴

Diante da influência dos estatutos portugueses, um grupo de advogados, em reuniões na casa do Conselheiro Teixeira de Aragão, organizou os estatutos do Instituto dos Advogados Brasileiros, que foram apreciados e aprovados pelo Governo Imperial através do Aviso de 7 de agosto de 1843. O art. 2º dos estatutos do IAB estabelecia que o objetivo final do Instituto era organizar a Ordem dos Advogados em benefício da ciência da jurisprudência.⁵

¹ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *A Constituinte de 1823 e os cursos jurídicos. História da OAB*. Disponível em: < http://www.oab.org.br/hist_oab/antecedentes.htm#cursos_juridicos>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

²*Ministros do STF ao longo de todos os anos*. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stj&id=245>> Acesso em: 13 de outubro de 2018.

³*A Constituinte de 1823 e os cursos jurídicos*, op. cit.

⁴ Ibidem, disponível em: < http://www.oab.org.br/hist_oab/antecedentes.htm#cursos_juridicos>.

⁵ Ibidem, disponível em: < http://www.oab.org.br/hist_oab/antecedentes.htm#cursos_juridicos>.

A primeira diretoria do Instituto dos Advogados Brasileiros foi eleita em 21 de agosto de 1843, presidida por Francisco Gê Acaiaba de Montezuma. O Conselheiro Teixeira de Aragão foi agraciado com o título de presidente honorário.⁶

A Instalação solene do Instituto ocorreu em 7 de setembro de 1843, no salão nobre do Externato do Colégio Pedro II, no Riode Janeiro:

O presidente Montezuma proferiu, na ocasião, discurso no qual justificou a criação do Instituto e a sua participação para a criação futura da Ordem dos Advogados. “Ela, Senhores”, afirmou referindo-se à Ordem, “não só saberá zelar o subido valor que acaba de receber do Imperante, mas desvelar-se-á por tornar-se digna, em todas as épocas de sua existência, da mais plena e imperial confiança”⁷.

Nos anos seguintes, o Instituto dos Advogados Brasileiros auxiliou o governo na organização legislativa e judiciária, apresentando estudos e debates relevantes ao País. Tal atuação colaborou para a construção do Estado brasileiro, inclusive na própria Constituição de 1981, apresentando estudos que, posteriormente revisados por Rui Barbosa, transformaram-se no anteprojeto aprovado pela Assembleia Constituinte da primeira República.⁸

Após 87 anos, a criação da Ordem foi, enfim, normatizada através do Decreto nº 19.408, que determinou a realização de estudos sobre os estatutos da Associação:

“Aprovado pelo Governo, o anteprojeto tornou-se o Decreto nº 20.784 de 14-12-1931, alterado posteriormente pelos Decretos nºs 21.592 de 1-7-1932, 22.039 de 1-11-1932 e 22.266 de 28-12-1932, cuja consolidação veio à lume pelo Decreto nº 22.478 de 20-2-1933. Este último decreto consolidador perdurou regendo os destinos da profissão e da Ordem dos Advogados do Brasil (este decreto também trouxe-lhe a denominação atual) até advir, em 27-4-1963 – quando, então, a conjuntura sociopolítica já não era desfavorável aos anseios da classe – a Lei 4.215.” Essa norma foi, enfim, sucedida pela Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.⁹

⁶A *Constituinte de 1823 e os cursos jurídicos*, op. cit.

⁷ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *A Constituinte de 1823 e os cursos jurídicos. História da OAB*. Disponível em: < http://www.oab.org.br/hist_oab/antecedentes.htm#cursos_juridicos>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

⁸ *Ibidem*, Disponível em: < http://www.oab.org.br/hist_oab/antecedentes.htm#cursos_juridicos>.

⁹ AMARAL, Luiz. *Legislação do advogado*. Brasília: Ministério da Justiça, 1985. p. XVI apud MAMEDE, G. *A advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 265 - 266.

A primeira constituição a mencionar a Ordem dos Advogados do Brasil foi a de 1946, “tornando obrigatória a participação da mesa nos concursos de ingresso à magistratura dos Estados”.¹⁰

Após a aprovação do seu segundo estatuto, em 27 de abril de 1963, pelo então Presidente João Goulart, a OAB passou a atuar de forma intensa, inclusive no período da Ditadura Militar, lutando pela preservação dos direitos humanos e contra as prisões arbitrárias e torturas praticadas pelo Regime.¹¹

A OAB também atuou ao lado da sociedade civil no projeto de redemocratização do país na década de 80 (“Diretas Já!”), promoveu debates, apresentou sugestões ao Poder Constituinte da Carta Magna de 1988 e se alinhou ao movimento favorável ao Impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo na década de 90.

Em 4 de julho de 1994, foi sancionada pelo então Presidente Itamar Franco a Lei nº 8.906, atualmente vigente, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil e que a define como “serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, [...] que não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico”¹².

Nesse período, a OAB ainda lutou contra o abuso das medidas provisórias do Governo FHC, que resultou na Emenda Constitucional nº 32, restringindo a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República.¹³

Por fim, em sua mais recente atuação política de impacto, a Ordem dos Advogados do Brasil apresentou pedido de Impeachment da então Presidente Dilma

¹⁰ ARAÚJO, Thiago Cássio D'Ávila. *História da advocacia e da OAB no Brasil*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1032, 29 abr. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8326>>. Acesso em: 13 out. 2018. 15:38.

¹¹ ARAÚJO, op. cit. Acesso em: 13 out. 2018. 15:38.

¹² Art. 44. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade: [...] § 1º A OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.”

¹³ Ibidem. Acesso em: 13 out. 2018. 15:38.

Rousseff¹⁴, além de apoiar o pedido dos Advogados Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr e Janaína Paschoal¹⁵, o qual prevaleceu dentre os 68 pedidos apresentados ao Presidente da Câmara dos Deputados¹⁶, resultando no afastamento definitivo da então Presidente da República pelo Senado Federal em 31 de agosto de 2016.

1.2A natureza jurídica

Para que se possa examinar a natureza jurídica da OAB, é necessário observar e compreender a definição e a previsão legal de Autarquia.

A palavra autarquia, formada pelos termos *autós*(próprio) e *arquia*(comando, governo, direção), foi usada pela primeira vez em 1897, na Itália, por Santi Romano, ao escrever para a Enciclopédia Italiana sobre “decentramento administrativo”, fazendo referência às comunas, provinciais e outros entes públicos.¹⁷

No Brasil, a primeira norma a definir autarquia foi o Decreto-Lei 6.016/43: “o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei”.¹⁸

Atualmente, está em vigor o conceito do art. 5º, I, do Decreto-Lei 200/1967, que define autarquia como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

¹⁴ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB aprova pedido de impeachment contra presidente da República*. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/noticia/29403/oab-aprova-pedido-de-impeachment-contra-presidente-da-republica>> . Acesso em: 13 out. 2018. 16:10.

¹⁵ *Notícia: a íntegra do pedido de impeachment de Dilma apoiado pela oposição*. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/a-integra-do-pedido-de-impeachment-de-dilma-apoiado-pela-oposicao/>>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

¹⁶ *Notícia: Dilma teve 63 pedidos de impeachment e Temer já tem 18*. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/dilma-teve-63-pedidos-de-impeachment-temer-ja-tem-18/>>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo, 2012. p. 483.

¹⁸ *Ibidem*, p. 484.

Ocorre que, para o Professor Marçal Justen Filho, a melhor definição de Autarquia seria a seguinte:

autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração Pública.¹⁹

Trata-se, portanto, de um sujeito de direito, não um “serviço”, como prevê o Decreto-Lei 200/1967.²⁰

Assim, a autarquia exerce suas vontades através de seus próprios órgãos, possui identidade subjetiva diversa em face da Administração direta, é titular de direitos e deveres em nome próprio, possui seu próprio patrimônio e, ainda, seus atos não são atribuídos à Administração direta e vice-versa.²¹

Além disso, a autarquia é titular de posição própria do Estado, uma vez que é uma pessoa de direito público titular de competências e funções próprias do Estado. Ainda, é instituída para desempenhar atividades administrativas sob o regime de direito público e deve ser criada por lei infraconstitucional que determine sua autonomia em face da administração direta.²²

Em relação à OAB, para o professor Gladston Mamede, a Ordem dos Advogados do Brasil seria o seguinte:

[...]por um ângulo, é uma associação civil, ente que congrega profissionais, prestadores de serviços advocatícios; por outro ângulo, é instituição pública que viabiliza o exercício da cidadania, trabalhando pela defesa da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como do pluralismo político.²³

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2014. Pag. 258.

²⁰ JUSTEN FILHO, op. cit. Pag. 258.

²¹ Ibidem Pag. 259.

²² Ibidem Pag. 259.

²³ MAMEDE, G., op. cit. Pag. 266.

Na fundamentação legal, a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, prevê, em seu art. 44, *caput*, que a Ordem dos Advogados do Brasil é “serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa”. Em seguida, o § 1º do referido artigo estabelece que “a OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico”.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.026, acerca da natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil, estabeleceu o seguinte:

[...] 2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e indireta. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um *serviço público independente*, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como “autarquias especiais” para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas “agências”. 5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária.²⁴

Segundo o então Ministro Eros Grau, Relator da referida ADI, a OAB é uma entidade autônoma, que possui características de liberdade e autonomia, diferenciando-se dos demais órgãos de fiscalização profissional. Tais órgãos estão voltados a uma finalidade corporativa, ao contrário da OAB, que possui uma finalidade institucional, uma vez que dedica seus esforços para defender as instituições jurídicas, a Constituição, os direitos fundamentais, a justiça e as conquistas sociais, a correta aplicação das leis e o bom funcionamento da justiça.²⁵

Sob outra perspectiva, o Ministro Joaquim Barbosa entendeu que a Constituição e as Leis atinentes à Ordem dos Advogados do Brasil indicam que esta é regida por um regime de direito público:

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.026/DF. Plenário. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Interessado: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 08 de junho de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363283>>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

²⁵Ibidem. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

Trata-se de uma entidade que goza – como acabamos de ouvir não só no voto do eminente ministro relator, mas também nas intervenções feitas pelos colegas -, inegavelmente, de um estatuto jurídico mais do que *sui generis*; que participa amplamente da formação do Estado; que congrega a única categoria que tem o direito constitucional de ingressar nas fileiras do Estado em situação inteiramente discrepante daquela prevista para os demais agentes do Estado. E mais: que goza, em certas situações, de total imunidade tributária.

Leio a Lei 6.811/1980, que me causa perplexidade:

“A partir do exercício de 1980, o produto da taxa judiciária que se refere ao artigo 20 do Decreto [...] destinar-se-á à construção do Edifício Sede da Ordem dos Advogados do Brasil.”

O que é isso? Todos esses elementos, inclusive aqueles elencados pelo ministro Carlos Britto, indicam, a meu ver, pelo menos um esboço de regime público. O que caracteriza a natureza de uma autarquia – há diversas modalidades de autarquias – não é simplesmente, como disse o Ministro Eros Grau, sua sujeição ou subordinação a um órgão ou entidade da Administração; é o fato de que ela assume ou exerce atividades, missões típicas de serviço público. E todos esses elementos contidos na nossa Constituição e nas leis referentes à OAB indicam, sim, que esta é regida por um regime de direito público, e não de direito privado.²⁶

O Superior Tribunal de Justiça, em diversos precedentes, seguindo o entendimento do STF no julgamento da ADI 3.026, passou a entender que a OAB possui natureza diversa das autarquias típicas, como visto no julgamento do REsp 915.753/RS:

1. A OAB possui natureza de autarquia especial ou *sui generis*, pois, mesmo incumbida de realizar serviço público, nos termos da lei que a institui, não se inclui entre as demais autarquias federais típicas, já que não busca realizar os fins da Administração.²⁷

Para Marçal Justen Filho, a decisão do Supremo Tribunal Federal representa uma inovação marcante para o direito administrativo brasileiro, já que possibilita que poderes estatais sejam investidos em entidades privadas, devendo a OAB ser considerada uma entidade não estatal, acometida de competências públicas.²⁸

²⁶ ADI nº 3.026/DF, Op. cit.

²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 915.753/RS. Segunda Turma. Recorrente: Ordem dos Advogados Brasil – Seccional do Rio Grande do Sul. Recorrido: Lisiane Moreira Magalhães. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200700049591&dt_publicacao=04/06/2007>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

²⁸ JUSTEN FILHO, Op. cit., pag. 258.

Por outro lado, Maria Sylvia Di Pietro considera a decisão do STF como absolutamente inaceitável, uma vez que a OAB exerce o poder de polícia (poder disciplinar), atividade típica do Estado, que também é desempenhada por outras entidades profissionais, sendo, então, função tipicamente administrativa e descentralizada pelo Estado:

Ela se enquadra tanto no conceito de serviço estatal descentralizado, que constava da lei nº 6.016/43, como se enquadra como atividade típica do Estado, constante do artigo 5º, I, do Decreto-Lei nº 200. O acórdão do Supremo Tribunal Federal, com todo o respeito que é devido à instituição, criou uma fórmula mágica para subtrair a OAB do alcance das normas constitucionais pertinentes à Administração Pública indireta, quando essas normas imponham ônus ou restrições, sem no entanto, retirar-lhe os privilégios próprios das demais pessoas jurídicas de direito público.²⁹

Assim, é possível constatar que, apesar de o Supremo Tribunal Federal ter firmado o entendimento de que a Ordem dos Advogados do Brasil não se sujeita às regras atinentes à Administração Pública, aparentemente a discussão não está encerrada.

Ao ser desvinculada formal e materialmente da Administração Pública, a OAB provoca questionamentos acerca da sua natureza jurídica (autárquica ou não), da natureza jurídica dos recursos arrecadados, da contraditória imunidade tributária e, conseqüentemente, da ausência de fiscalização de suas contas.

1.3 As prerrogativas frente aos conselhos de classe profissional

Em geral, os conselhos de classe profissional são autarquias que se enquadram ao regime do artigo 37 da Constituição Federal, assim, seus quadros de cargos ou empregos públicos dependem de aprovação prévia em concurso público:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

²⁹DI PIETRO, op. cit. Pag. 488.

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Ocorre que, no julgamento da ADI 3.026, o STF definiu que o quadro de cargos ou empregos da OAB não precisa ser preenchido através de concurso público de provas ou de provas e títulos.³⁰

Outra prerrogativa da OAB diz respeito à competência para julgar as causas em que figure como parte. Por meio do RE 595332/PR, o STF decidiu que é da justiça federal a competência para processar e julgar ações em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil figure como parte.

Na ocasião do julgamento, a Suprema Corte confirmou a competência da justiça federal, com base no art. 109, I, da Constituição Federal, justificando, para tanto, que a OAB possui natureza jurídica de autarquia corporativista. Veja-se a ementa, nos termos do voto do Ministro-Relator Marco Aurélio de Mello:

COMPETÊNCIA – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – ANUIDADES. Ante a natureza jurídica de autarquia corporativista, cumpre à Justiça Federal, a teor do disposto no artigo 109, inciso I, da Carta da República, processar e julgar ações em que figure na relação processual quer o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, quer seccional³¹.

Ocorre que, ao passo em que não se considera autarquia vinculada à Administração Pública, a OAB não se encaixa no art. 109 da Constituição Federal, que prevê a competência da Justiça Federal para julgar causas em que os conselhos de fiscalização de profissões figurem como parte (autarquias).

Assim, a competência para julgar as causas em que envolvam a OAB seria da justiça comum estadual.

³⁰ADI nº 3.026/DF, op. cit.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 595.332. Recorrente: Ordem dos Advogados do Brasil. Recorrido: Diomar Nogueira. Relator: Min. Marco Aurélio, Brasília, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2649403&numeroProcesso=595332&classeProcesso=RE&numeroTema=258>>. Acesso em: 31 de março de 2019.

Além disso, a OAB, ao contrário dos outros conselhos de classes, também não é obrigada a observar as disposições da Lei 8.666/93. Ou seja, está dispensada das modalidades de contratação pública, seja para obras ou para serviços.³²

Ainda, os conselhos especiais, entidades integrantes da Administração Pública indireta, na qualidade de autarquias especiais, nos termos do julgamento da ADI nº 1717, gozam de imunidade tributária recíproca. E, a OAB, resguardada pela Lei nº 8.906/94 (Estatuto) e pela jurisprudência do STF, permanece gozando de imunidade tributária, mesmo sendo classificada pelo Supremo como uma entidade que não possui vínculo formal e material com a Administração Pública.³³

Por fim, apesar de possuir imunidade tributária, preservada por Lei e pelo STF, a OAB não está obrigada a prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Tal prerrogativa coloca em contradição a posição da OAB como autarquia *sui generis* e entidade imune aos tributos.

³²SILVA, Diego Sobral. *Análise crítica das prerrogativas da OAB em relação aos conselhos de fiscalização profissional*. 2014. 40f. Trabalho de Conclusão de Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

³³ DI SENA, Roberto. *A imunidade tributária da OAB e suas contradições*. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65744/a-imunidade-tributaria-da-oab-e-suas-contradicoes>>. Acesso em: 21 out. 2018.

2. A NATUREZA DAS CONTRIBUIÇÕES ARRECADADAS PELA OAB

Assim como os demais conselhos de classes, a OAB também cobra contribuições de seus associados, a conhecida “anuidade”, que têm a atividade fiscalizatória como hipótese de incidência:

Para que a advocacia seja exercida, afigura-se imprescindível que o bacharel em Direito esteja inscrito na OAB (art. 3º da Lei nº 8.906, de 1994), entidade à qual o legislador incumbiu a tarefa de, dentre outras competências, fiscalizar o exercício profissional dos advogados. Em decorrência dessa atuação fiscalizatória (caracterizada por muitos doutrinadores como uma faceta do “poder de polícia”), a OAB institui, fixa e cobra de seus inscritos contribuições anuais (“anuidades”), com arrimo no art. 46 da Lei 8.906, de 1994.³⁴

Inicialmente, o art. 3º do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/96) conceitua tributo nos seguintes termos:

Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

É possível destacar do referido artigo os elementos indispensáveis para a caracterização como natureza tributária: (i) a prestação deve ser feita em moeda corrente nacional ou cujo valor se possa exprimir em dinheiro; (ii) a prestação é obrigação em razão de força de lei, o que torna o tributo *ex lege*, através do regime jurídico de direito público; (iii) a impossibilidade de se caracterizar como sanção de ato ilícito, já que, nessa hipótese, não se trata de tributo, mas de penalidade; (iv) a atividade administrativa é plenamente vinculada, uma vez que a autoridade administrativa possui o poder de Estado e o dever funcional de fiscalizar, autuar e cobrar.³⁵

³⁴ GONÇALVES, Leonardo de Oliveira. *Sobre a natureza jurídica tributária das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1895, 8 set. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11693>>. Acesso em: 20 out. 2018.

³⁵ CASSONE, V. *Direito tributário*. 2018. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000012099&lang=pt-br&site=eds-live&authtype=ip,uid>>. Acesso em: 21 out. 2018.

E, além dos elementos extraídos do art. 3º do CTN, é preciso observar que a Lei não possui condão para fixar competências tributárias que não estejam previamente estabelecidas na Constituição Federal. “Ela apenas institui os tributos cujas regras-matrizes de incidência estejam: (a) expressamente previstas na CF; (b) além das que podem ser criadas, só pela União, com base na competência residual que a CF lhe outorgou”.³⁶

A respeito das espécies de tributos, o Direito Tributário as divide em cinco categorias: impostos; taxa; contribuição de melhoria; empréstimo compulsório; e contribuições (conhecidas como especiais).

De acordo com o art. 16 do CTN, “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Ou seja, é um tributo devido em razão da prática de um fato que revela a capacidade para contribuir, mas sem qualquer vínculo com atividades específicas do Estado.³⁷

A taxa, por outro lado, é um tributo que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, conforme previsto no art. 77 do CTN. Tal tributo, ao contrário dos impostos, possui vínculo direto com a atuação estatal e não depende de uma atividade exercida pelo contribuinte, mas a algo relacionado a uma prestação de serviços ou exercício do poder de polícia pela Administração Pública.³⁸

A Contribuição de melhoria, muito auto-explicativa, está definida no art. 81 do CTN:

A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliário, tendo como limite total a despesa

³⁶CASSONE, op. cit.

³⁷ MACHADO SEGUNDO, H. De B. Manual de direito tributário. 2018. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000012209&lang=pt-br&site=eds-live&authtype=ip,uid>>. Acesso em: 21 out. 2018.

³⁸MACHADO SEGUNDO, op. cit.

realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

A quarta espécie de tributo é o Empréstimo Compulsório. Tal tributo caracteriza-se por ser restituível e por pode ser instituído apenas pela União. Os outros tributos de certa forma também são restituíveis, desde que recolhidos indevidamente.³⁹

No caso do empréstimo compulsório, a restituição se dá obrigatoriamente, uma vez que posteriormente o Estado deve pagar de volta ao contribuinte. Por isso, esse tributo pode ser criado apenas em período de guerra externa ou sua iminência, calamidade pública, ou investimento público de caráter relevante, sendo que sua arrecadação deve ser vinculada à despesa que justificou a sua criação, conforme art. 148 da Constituição Federal.⁴⁰

A quinta e última espécie de tributo, objeto do presente trabalho, são as Contribuições:

Assim como os empréstimos compulsórios, as contribuições (são também conhecidas como “contribuições especiais”, para evitar confusão com as contribuições *de melhoria*) se diferenciam das demais espécies de tributos não propriamente pelo seu “fato gerador”, mas por um critério diferente. No caso, pela finalidade a que visam atender. Por isso, a elas também não se aplica o disposto no art. 4º, II, do CTN, pois os recursos obtidos com sua arrecadação devem ser necessariamente aplicados no atendimento da finalidade que justifica a sua cobrança. Deve haver também, em regra, referibilidade entre a atividade estatal custeada pela contribuição e o grupo do qual são colhidos os contribuintes obrigados ao seu pagamento.⁴¹

As contribuições especiais estão previstas no art. 149 da Constituição Federal, que dispõe que compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.

³⁹MACHADO SEGUNDO, op. cit.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

Para Machado Segundo, as contribuições especiais estão mais próximas dos impostos que das taxas:

[...], pois não se exige uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, mas uma atividade indiretamente referida a ele, por dizer respeito a um *grupo* do qual ele faz parte. É o caso, por exemplo, das contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas, das quais são exemplo as contribuições pagas pelos que desempenham profissões legalmente regulamentadas aos “Conselhos” encarregados da respectiva fiscalização e regulamentação. tais contribuições caracterizam-se, como se vê, por uma referibilidade indireta entre o grupo de pessoas no qual se situa o contribuinte (*v.g.*, todos os médicos), e a atividade desempenhada pela entidade paraestatal correspondente (no caso, Conselho Regional de Medicina). A vinculação é bem menos perceptível e indireta do que nas taxas, mas mais significativa do que em relação aos impostos, onde ela não existe.⁴²

Dentre as contribuições especiais, existem as contribuições corporativas (categorias profissionais), que possuem natureza tipicamente tributária. Tais contribuições são destinadas a compor o orçamento de pessoas jurídicas de direito público ou privado de fiscalização e regulação do exercício de certas atividades. Em síntese, são as contribuições pagas aos conselhos de classes profissionais.⁴³

O STF, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717/DF, ratificou o entendimento do caráter tributário das contribuições corporativas. O objeto da referida ADI foi a inconstitucionalidade do art. 58, *caput* e §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 9.649/1998. Tal Lei pretendia estabelecer um caráter privado aos serviços de fiscalização, através de delegação do Poder Público, mediante autorização legislativa. Dessa forma, os conselhos de classes profissionais perderiam a natureza autárquica.⁴⁴

Cabe observar a distinção que a Lei 9.649/1998 procurou fazer ao consignar, no §9º do art. 58, que “o disposto neste artigo não se aplica à entidade de que trata a

⁴²MACHADO SEGUNDO, op. cit.

⁴³ MELO, José Eduardo Soares de. *Contribuições Sociais no Sistema Tributário*. 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 18. apud GONÇALVES, Leonardo de Oliveira. *Sobre a natureza jurídica tributária das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1895, 8 set. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11693>>. Acesso em: 20 out. 2018.

⁴⁴MELO, op. cit.

Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994” (estatuto da OAB). Ou seja, uma tentativa de afastar qualquer equiparação, já que a ADI 3.026 considerou a OAB como uma autarquia *sui generis*.

O §6º do art. 58 da referida Lei, declarado inconstitucional, previa que “os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, por constituírem serviço público, gozam de imunidade tributária total em relação aos seus bens, rendas e serviços”. Ou seja, além de delegar a fiscalização de profissões ao setor privado, a Lei pretendia garantir imunidade tributária a este.

Diante dessa pretensão, o STF declarou a impossibilidade de delegar, ao setor privado, o poder de polícia, que deve ser exercido exclusivamente pelo Estado:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da *indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado*, que abrange até poder de polícia, de *tributar* e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime. (grifou-se).⁴⁵

Sobre a natureza jurídica das contribuições, é necessário ressaltar que os outros conselhos de fiscalização também cobram contribuições corporativas, cuja hipótese de incidência se traduz na atividade fiscalizatória desenvolvida, assim como as anuidades da OAB.⁴⁶

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1717/DF. Plenário. Requerentes: Partido Comunista do Brasil – Pcdob; Partido dos Trabalhadores – PT; e Partido Democrático Trabalhista - PDT. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, 07 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

⁴⁶ GONÇALVES, Leonardo de Oliveira. Sobre a natureza jurídica tributária das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1895, 8 set. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11693>>. Acesso em: 20 out. 2018.

De acordo com as últimas decisões do STJ sobre o tema, tais contribuições possuem natureza tributária, à exceção da OAB:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONSELHOS PROFISSIONAIS. ANUIDADE. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. DISSÍDIO PRETORIANO. SÚMULA N. 83/STJ. FIXAÇÃO POR RESOLUÇÃO.

[...]

2. As anuidades dos conselhos profissionais, à exceção da OAB, têm natureza tributária e, por isso, seus valores somente podem ser fixados nos limites estabelecidos em lei, não podendo ser arbitrados por resolução e em valores além dos estabelecidos pela norma legal. [...]⁴⁷

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL - ÓRGÃOS DE CLASSE. ANUIDADES. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS. NATUREZA JURÍDICA TRIBUTÁRIA. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA - ART. 535 DO CPC - NÃO VIOLAÇÃO 1. A contribuição social de interesse das categorias profissionais é de natureza tributária e como tal devem observar as limitações constitucionais ao poder de tributar. Precedentes. [...]⁴⁸

O tema da natureza das contribuições corporativas foi recentemente debatido pelo STF, que seguiu o mesmo entendimento do STJ:

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONSELHOS PROFISSIONAIS. AUTARQUIAS FEDERAIS. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE INTERESSE PROFISSIONAL. ANUIDADES. ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. PRATICABILIDADE. PARAFISCALIDADE. LEI FEDERAL 12.514/2011.

1. A jurisprudência desta Corte se fixou no sentido de serem os conselhos profissionais autarquias de índole federal. Precedentes: MS 10.272, de relatoria do Ministro Victor Nunes Leal, Tribunal Pleno, DJ 11.07.1963; e MS 22.643, de relatoria do Ministro Moreira Alves, DJ 04.12.1998.

2. Tendo em conta que a fiscalização dos conselhos profissionais envolve o exercício de poder de polícia, de tributar e de punir,

⁴⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1074932/RS. Segunda Turma. Recorrente: Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio Grande do Sul CRF/RS. Recorrido: Minossi e Martins LTDA. Relator: Min. Castro Meira. Brasília, 07 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=823409&num_registro=200801549693&data=20081105&formato=PDF>. Acesso em: 21 de out de 2018.

⁴⁸BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 928272/PR. Segunda Turma. Recorrente: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná. Recorrido: Sindicato dos Técnicos Agrícolas de Nível Médio no Estado do Paraná – SINTEA/PR. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 20 de outubro de 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=893846&num_registro=200700373038&data=20091104&formato=PDF>. Acesso em: 21 de out de 2018.

estabeleceu-se ser a anuidade cobrada por essas autarquias um tributo, sujeitando-se, por óbvio, ao regime tributário pátrio. Precedente: ADI 1.717, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 28.03.2003.

3. O entendimento iterativo do STF é na direção de as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizarem-se como tributos da espécie “contribuições de interesse das categorias profissionais”, nos termos do art. 149 da Constituição da República. Precedente: MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.05.2001.

[...]

9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade improcedentes.⁴⁹

Assim, é pacífico o entendimento nas Cortes Superiores do caráter tributário das contribuições dos conselhos de fiscalização, com a exceção da OAB, que provoca uma grande discussão sobre o tema.

Apesar de o STF, no julgamento da ADI 3.026, ter fixado que a OAB é uma autarquia *sui generis*, que não pode ser comparada aos conselhos de fiscalização e que não está obrigada a promover concursos públicos, não foi debatida a questão da natureza das contribuições arrecadadas pela entidade.

O entendimento que vigora, ao menos no judiciário, possui escopo em precedentes do STJ:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - EXECUÇÃO PARA COBRANÇA DAS CONTRIBUIÇÕES DA OAB. 1. A OAB é classificada como autarquia *sui generis* e, como tal, diferencia-se das demais entidades que fiscalizam as profissões. 2. A Lei 6.830/80 é o veículo de execução da dívida tributária e da não-tributária da Fazenda Pública, estando ambas atreladas às regras da Lei 4.320, de 17/3/64, que disciplina a elaboração e o controle dos orçamentos de todos entes públicos do país. 3. As contribuições cobradas pela OAB, como não têm natureza tributária, não seguem o rito estabelecido pela Lei 6.830/80. 4. Embargos de divergência providos.⁵⁰

⁴⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.697/DF. Plenário. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República; e Advogado Geral da União. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 06 de out de 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12660374>>. Acesso em: 21 de out de 2018.

⁵⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 463.258/SC. Primeira Seção. Embargante: Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Santa Catarina. Embargado: Deonildo Gaggion. Relatora: Ministra. Eliana Calmon. Brasília, 10 de dez de 2003. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=448343&num_registro=200300989038&data=20040329&formato=PDF>. Acesso em: 21 de out de 2018.

Em seu voto, a Ministra Relatora Eliana Calmon apenas reitera que a OAB não está sob o controle estatal quanto às suas finanças, uma vez que se trata de autarquia *sui generis*. A Ministra conclui que a OAB é uma autarquia especial, “mas as contribuições por ela cobradas não têm natureza tributária e não se destinam a compor a receita da Administração Pública, mas a receita da própria entidade”.⁵¹

Ocorre que, como visto, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, que não constitua sanção de ato ilícito, derivada de lei (obrigação *ex lege*) e cobrada mediante atividade administrativa. Dessa definição do art. 3º do CTN, conclui-se que qualquer prestação pecuniária com tais requisitos possui caráter tributário⁵². Desse modo, deve ser observado que as contribuições arrecadadas pela OAB possuem os referidos requisitos.⁵³

As contribuições pagas pelos associados são prestações pecuniárias compulsórias, uma vez que (i) aquele que deseja exercer a advocacia deve estar inscrito na OAB (“são nulos os atos privativos de advogado praticados por pessoa não inscrita na OAB [...]” - art. 4º do EOAB); e (ii) é obrigado pagar a anuidade, multas e serviços devidos à OAB, sob pena de cometer infração disciplinar (art. 34, XXIII do EAOB).⁵⁴

Além disso, não constituem sanção de ato ilícito e possuem previsão legal, visto que, de acordo com o art. 58 do EOAB, “Compete privativamente ao Conselho Seccional: [...] IX – fixar, alterar e receber contribuições obrigatórias, preços de serviços e multas”.⁵⁵

Ainda, as contribuições arrecadadas pela OAB são cobradas mediante atividade administrativa, pois “constitui título executivo extrajudicial a certidão passada pela diretoria do Conselho competente, relativa” a crédito de contribuições, serviços e multas (Art. 46, parágrafo único, do EOAB).⁵⁶

⁵¹EREsp 463.258/SC, op. cit.

⁵²GONÇALVES, op. cit.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶GONÇALVES, op. cit.

Mesmo assim, no julgamento do REsp 915.753/RS, o Ministro Relator Humberto Martins citou o voto proferido pelo Ministro Castro Meira no REsp 572.080/PR, para reforçar a sua posição em não entender a contribuição devida a OAB como natureza tributária:

Cuida-se, em verdade, de contribuição de caráter associativo, que não sofre as limitações próprias das exações tributárias. O valor da contribuição não obedece a nenhuma regra de quantificação; não há alíquota, nem base de cálculo. O valor é definido pelo respectivo Conselho Seccional, na conformidade do que preceitua o art. 58, inciso IX, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto), *verbis*:

[...]

Assim, a Lei nº 8.906/94 (Estatuto) assegura à OAB uma contribuição para o custeio de sua missão institucional. A norma sob referência apenas faculta à entidade a cobrança de contribuição de seus respectivos inscritos, sem, contudo, delinear-lhe qualquer regra relativa à sua quantificação, bem como omitindo-se quanto às questões relativas ao vencimento ou à forma de pagamento, que ficam a cargo de cada Seccional. Essa contribuição, embora autorizada por lei, não se reveste de natureza tributária, eis que não se submete às limitações impostas pelo regime jurídico-tributário, em especial, ao princípio da legalidade. A sua instituição, valoração e cobrança é ato privativo de cada Conselho Seccional da OAB, independentemente de ato legislativo.⁵⁷

Contudo, para Leonardo Gonçalves, não prospera a argumentação de que não há natureza tributária por “o valor da contribuição não [obedecer] a nenhuma regra de quantificação; não há alíquota, nem base de cálculo. O valor é definido pelo respectivo Conselho Seccional[...]”.⁵⁸

Tal situação descrita pelo Ministro Humberto Martins acontece com boa parte das contribuições cobradas pelos outros conselhos de profissões, como ocorreu no art. 1º da Resolução CFM nº 1.825, de 13 de setembro de 2007, editada pelo Conselho Federal de Medicina: "Art. 1º. Para o exercício de 2008, o valor da anuidade de pessoa física será de R\$ 386,00 (trezentos e oitenta e seis reais), que poderá ser pago até o

⁵⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 915753/RS. Segunda Turma. Recorrente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Rio Grande do Sul. Recorrido: Elisabeth Serafim Rossi e Outros(s). Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://a2v.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=694581&n_um_registro=200700049591&data=20070604&formato=PDF>. Acesso em: 22 de out de 2018.

⁵⁸GONÇALVES, op. cit.

dia 31 de março de 2008". Ou seja, a norma editada pelo CFM não tem alíquota ou base de cálculo, mas o STJ possui entendimento pacífico sobre a sua natureza tributária.⁵⁹

Além disso, a ausência de alíquota ou base de cálculo não significa ausência de tributo, como exposto por Luciano Amaro:

A quantificação do tributo [...] pode ser tarefa mais ou menos complexa. Nas situações singelas, o quantum debeatur é já estabelecido pela norma legal, de modo que, ocorrido o fato descrito na lei, cabe ao sujeito passivo recolher o montante de "x", a título de tal ou qual tributo; trata-se de situação freqüente no campo das taxas de polícia. É comum, porém, que a apuração do valor do tributo se deva fazer mediante operação mais complexa, com o emprego de critérios definidos na lei.

[...]

A determinação do montante de certos tributos não requer, como dissemos, a definição de uma base de cálculo, pois o montante é já identificado pela lei (quando esta prevê que, realizado o fato gerador, o sujeito passivo deve pagar a quantia de "x"). Justamente por haver tributos cujo montante é identificado sem necessidade de cálculo (como ocorre freqüentemente com as taxas e com alguns impostos), Geraldo Ataliba prefere a expressão "base imponible".

[...] A base de cálculo, quando exista, é a medida da grandeza do fato gerador. Quer a determinação do tributo dependa da identificação de uma base de cálculo, quer não, a incidência (ou imposição) se dá necessariamente. Objeto da imposição, portanto, não é a "base de cálculo", e sim o fato gerador.⁶⁰

Ainda, segundo Leonardo Gonçalves, o argumento está viciado pela petição de princípio:

Diz o Ministro Castro Meira que as anuidades da OAB não são tributo porque não se submetem ao regime jurídico-tributário (como, por exemplo, ao princípio da legalidade). Perceba-se que, ainda que a tese fosse verdadeira, a assertiva deveria estar justamente na ordem inversa (qual seja, "as contribuições não se submetem ao regime jurídico-tributário porque não são tributo") – e, antes disso, teria de

⁵⁹ GONÇALVES, op. cit.

⁶⁰ AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 18-24. Apud GONÇALVES, Leonardo de Oliveira. Sobre a natureza jurídica tributária das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1895, 8 set. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11693>>. Acesso em: 21 out. 2018.

demonstrar o Ministro por que as exações de que ora se cuida não possuem natureza tributária.⁶¹

Em 2011, a então Presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.514, que limita o valor da anuidade cobrada por conselhos profissionais em R\$ 500,00 (quinhentos reais). O parágrafo único do art. 3º estabelece que “aplica-se esta lei também aos conselhos profissionais quando lei específica: [...] II – não especificar valores, mas delegar a fixação para o próprio conselho”. Tal determinação se adequa ao caso da OAB, já que o Estatuto da Ordem, Lei 8.906/94, delega a fixação do valor das anuidades às suas seccionais.⁶²

Ocorre que, para a OAB, “a lei não se aplica às anuidades cobradas pelas seccionais da entidade. Isso porque, de acordo com julgamentos do Supremo Tribunal Federal, a Ordem não é considerada um simples conselho profissional”⁶³.

É notável que a OAB se apoia no julgamento da ADI 3.026, que discutia a necessidade ou não de a entidade promover concurso público, para se apropriar de parte da competência da União, prevista no art. 149 da Constituição Federal (instituir contribuições) sem qualquer limite e a critério de cada seccional.

Assim, a natureza de “Autarquia *Sui Generis*” serve como suporte para manter a OAB (i) imune aos tributos; (ii) com contribuições sem natureza tributária; (iii) desobrigada a contratar por concurso público; (iii) podendo contratar de forma livre, sem licitação ou qualquer modalidade; (iv) com foro federal para julgar causas que a envolva; e, como será visto, (v) não sujeita à fiscalização por parte do Tribunal de Contas, pelo menos por enquanto.

⁶¹ GONÇALVES, op. cit.

⁶²Notícia: Dilma sanciona lei que reduz valor das anuidades da OAB. Revista Consultor Jurídico. Brasília, 31 de out de 2011. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-out-31/lei-limita-500-valor-anuidade-conselhos-profissionais>>. Acesso em: 22 de out de 2018.

⁶³ CONSULTOR JURÍDICO, op. cit.

3. O DEVER (OU NÃO) DE PRESTAR CONTAS

Em 2003, por meio do Acórdão 1.765/2003-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União julgou representações apresentadas pela área técnica do Tribunal e pelo Ministério Público de Contas. Tais representações tratavam da necessidade de a OAB prestar suas contas à Corte de Contas.

À época do julgamento, cinco dos oito Ministros presentes entenderam que “o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas a este Tribunal, em respeito à coisa julgada, decorrente da decisão proferida pelo Tribunal Federal de Recursos nos autos do Recurso de Mandado de Segurança 797”⁶⁴.

A Ementa do referido Recurso de Mandado de Segurança nº 797, de 25.05.1951, assim constava: “A ordem dos advogados não está obrigada a prestar contas ao Tribunal de Contas da União; não recebe ela tributos nem gira com dinheiros e bens públicos”⁶⁵.

Após 55 anos, como já mencionado no presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.026, assim definiu a OAB:

2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta.
3. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro.
4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como “autarquias especiais” para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas “agências”.
5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 015.720/2018. Acórdão nº 2573/2018-Plenário-TCU. Órgão/Entidade: não há. Interessados/Responsáveis: não há. Relator: Min. Bruno Dantas, 07 de novembro de 2018, paginas 19 e 20. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/11/art20181107-12.pdf>>. Acesso em: 30.03.2018.

⁶⁵Ibidem, pag. 20.

6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça (art. 133 da CB/88). É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público.

7. A ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional.⁶⁶

Contudo, em 2018, durante a prolação do Acórdão 1.114/2018-TCU-Plenário, o eminente Ministro-Relator Bruno Dantas aproveitou a ocasião para provocar uma reflexão sobre o fato de a OAB não estar entre as Unidades Prestadoras de Contas junto ao TCU ⁶⁷.

A preocupação do Ministro se baseou na ADI nº 5.367/DF, que pode estender o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à natureza jurídica da OAB, estabelecido na ADI nº 3.026/DF, aos demais conselhos de regulamentação profissional ⁶⁸.

Curiosamente, em parecer da Procuradoria-Geral da República juntado aos autos da ADI nº 5.367/DF, houve, inclusive, críticas ao tratamento jurídico dado à OAB no julgamento da ADI nº 3.026/DF:

Na verdade, talvez esse tratamento jurídico dado a OAB é que mereça revisão de entendimento, por destoar radicalmente do regime jurídico dessas entidades, da tradição jurídico-administrativa brasileira e, talvez, com a devida vênia, do arcabouço constitucional.⁶⁹

Por esses motivos, o Ministro Bruno Dantas propôs aos demais Ministros a reavaliação do tema tratado no Acórdão 1.765/2003-TCU-Plenário, ressaltando que

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.026/DF. Plenário. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Interessado: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 08 de junho de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363283>>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

⁶⁷Acórdão nº 2573/2018. Op. cit., pag. 05.

⁶⁸Ibidem, pag. 05.

⁶⁹Parecer da PGR (ADI nº 3.026/DF, fls. 17, apud Acórdão nº 2573/2018), Op. cit., pag. 06.

resta consolidado na doutrina e jurisprudência a inexistência, “em aspecto técnico”, de coisa julgada na esfera da Administração Pública⁷⁰.

A proposta recebeu apoio dos demais Ministros, determinando-se à Segecex, unidade técnica da Corte, que realizasse estudo técnico sobre o assunto⁷¹.

3.1. O parecer da área técnica do TCU

Inicialmente, a Unidade técnica da Corte de Contas recupera o voto proferido pelo Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, à época do Acórdão 1.114/2013-TCU-Plenário, no qual afirmava que a prestação de contas por parte da OAB não afetaria a sua autonomia no exercício de suas importantes funções institucionais. Isso porque diversos outros órgãos de grande importância prestam contas ao TCU, sem que isso influencie na autonomia e liberdade, como, por exemplo, o próprio STF, as Casas do Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Ministério Público da União.⁷²

Em seguida, relembra que as atividades desenvolvidas pela OAB e demais conselhos de fiscalização profissional, são de competência originária da União Federal, conforme art. 21 da Constituição Federal de 1988⁷³:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

Ressalta, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre as condições para o exercício de profissões⁷⁴:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

⁷⁰ Acórdão nº 2573/2018. Op. cit., pag. 06.

⁷¹ Ibidem, pag. 06.

⁷² Ibidem, pag. 07.

⁷³ Ibidem, pag. 09.

⁷⁴ Ibidem, pag. 09.

[...]

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

A União, portanto, responsável por inspecionar o exercício de profissões e legislar as condições para tal exercício, criou, por meio de leis, os conselhos de fiscalização profissional: “pessoas jurídicas de direito público, detentoras de autonomia administrativa e financeira e sujeitas ao controle do Estado para exercer a fiscalização do exercício profissional”⁷⁵.

Nesse sentido, o art. 44 da Lei 8.906/1994 (estatuto da OAB) define a entidade como “serviço público, dotado de personalidade jurídica e forma federativa [...]”.

Assim, para a unidade técnica, a OAB é serviço público. Ao ser definida dessa forma, deve ser classificada como autarquia, tendo em vista que, assim como os demais conselhos de classe, obedecendo ao comando do art. 37, XIX da CF/88, foi criada por lei, ostentando tal condição⁷⁶.

Contudo, o estudo ressalta que, apesar de não haver dúvidas de que a OAB é entidade pública que arrecada e gere recursos públicos, não houve manifestação definitiva do STF a respeito da natureza jurídica da OAB no julgamento da ADI nº 3.026/DF, mencionando, para tanto, trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes:

Preliminarmente, gostaria de enfatizar que, a rigor, pode-se dizer que não há pronunciamento definitivo do Plenário acerca da natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil, mas tão somente pronunciamento em sede liminar, ocorrido a ADI 1.707-MC/MT, Pleno, unânime, Rel Moreira Alves, DJ de 16.10.1998⁷⁷.

Por outro lado, o art. 44, §1º, da Lei 8.906/1994, estabelece que “a OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico”⁷⁸.

⁷⁵Acórdão nº 2573/2018. Op. cit., pag. 09.

⁷⁶Ibidem, pag. 11

⁷⁷Ibidem, pag.08.

⁷⁸BRASIL. Lei 8.906/1994, de 4 de julho de 1994. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 5 jul. 1994.

Para a Secex, no entanto, “a ausência de vinculação funcional ou hierárquica se limita ao exercício da sua atividade finalística, sendo viável a supervisão da sua gestão pelo poder público, especialmente porque executa uma atividade delegada”⁷⁹.

Em relação aos recursos arrecadados e administrados pela OAB, tanto as anuidades pagas pelos advogados e estagiários inscritos, como demais taxas e emolumentos, a unidade técnica do TCU acredita que não há dúvidas quanto à natureza pública e a caracterização como tributo.

O raciocínio tem por base que os recursos arrecadados pela ordem são originários do art. 149 da CF/88, que assim dispõe:

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo⁸⁰.

Dessa forma, as contribuições de interesse dos profissionais inscritos na OAB são enquadradas como contribuições parafiscais ou corporativas, que estão sujeitas ao controle externo, conforme definido na Decisão 701/1998 – Plenário⁸¹.

Tal decisão chegou a ser objeto de discussão no STF, como mencionado pela Secex:

A posição do TCU chegou a ser questionada, exigindo a manifestação do STF, que em 9/3/2000 julgou o mérito do Mandado de Segurança MS 21.797-9 impetrado pelo Conselho Federal de Odontologia no qual se questionava a competência do TCU para fiscalizar o conselho, firmando o entendimento quanto à natureza autárquica dos Conselhos responsáveis pela fiscalização do exercício profissional e que as contribuições por eles cobradas são contribuições ditas parafiscais ou contribuições corporativas, ou seja, possuem um caráter tributário e,

⁷⁹Acórdão nº 2573/2018. Op. cit., pag. 11.

⁸⁰BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

⁸¹Decisão 701/1998-Plenário-TCU apud Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 11.

dessa forma, haverá a obrigatoriedade de apresentação da respectiva prestação de contas ao TCU⁸².

Ou seja, se tratando de recursos públicos, há competência constitucional do TCU para fiscalizar a arrecadação, administração e aplicação, conforme disposto no parágrafo único do art. 70 da CF/88:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária⁸³.

Tal disposição se repete, em diferentes termos, na Lei 8.443/1992⁸⁴, que estabelece a jurisdição do TCU, bem como no Decreto-Lei 200/1967⁸⁵, que dispõe sobre a organização da Administração Federal.

Assim, a área técnica conclui que a OAB está obrigada a prestar contas dos recursos arrecadados, tendo em vista que não há discussões acerca da natureza pública de tais recursos, que são arrecadados como contribuição compulsória dos advogados e estagiários inscritos, o que viabiliza o exercício das atividades finalísticas da ordem⁸⁶.

O que também preocupa a unidade técnica do TCU, responsável pelo estudo requerido pelo Plenário do TCU no Acórdão 1.114/2018, é o baixo nível de transparência da Ordem dos Advogados do Brasil⁸⁷.

A Unidade teve como base um levantamento junto ao sítio eletrônico da OAB Federal, realizada pela assessoria da Secex, que, ao verificar o cumprimento da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), concluiu que: (i) no site consta

⁸²Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 12.

⁸³Constituição Federal, Op. cit.

⁸⁴“Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange: I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.”

⁸⁵“Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

⁸⁶Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 12.

⁸⁷Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pags. 12 e 13.

uma aba de “serviços”, mas não há menção sobre requisitos, etapas e prazos para prestação dos serviços; (ii) não há relatos de auditoria interna ou externa (há certificado de auditoria de 2012 apenas); (iii) não há relatório anual de atividades de auditoria interna (RAINT)⁸⁸.

No sítio também (iv) não há informações publicadas no site de transferências de valores para ou das seccionais; (v) as informações sobre despesas são insuficientes; (vi) o último demonstrativo contábil é de 2014; (vi) não há informações sobre os contratos firmados pela OAB, não sendo possível saber quem são os beneficiados por pagamentos efetuados pela entidade; (vii) as remunerações não são apresentadas de forma direta e outras vantagens pecuniárias, como ajuda de custo, não publicadas no sítio⁸⁹;

E, ainda, (viii) o sítio não possui relação completa de empregados terceirizados; (ix) não há informações classificadas ou desclassificadas; (x) não há serviço de informação ao cidadão, apenas ouvidoria com telefone e endereço, sem horário de funcionamento; e (xi) não há dados abertos no sítio do Conselho Federal⁹⁰.

Por fim, ao concluir o estudo técnico, a Secex afirmou o seguinte:

[...] Restou evidenciado que é inexigível da OAB a apresentação de prestação de contas perante esta Corte, tanto se considerada a natureza pública da instituição como a natureza pública dos recursos financeiros arrecadados e geridos.

O estudo técnico da Secex foi submetido ao contraditório do Conselho Federal da OAB.

Contudo, considerando que, após a prolação do Acórdão nº 2573/2018, a Ordem apresentou uma Reclamação e impetrou um Mandado de Segurança perante o STF contra o *decisum* do TCU, reforçando a argumentação apresentada à Corte de Contas, este trabalho deixará para analisar seus fundamentos mais a frente, ainda mais considerando que as peças juntadas ao TC 015.720/2018-7 ainda não são públicas (exceto o que for disponibilizado pelo próprio Tribunal).

⁸⁸Ibidem, pag. 15.

⁸⁹Ibidem, pag.15 e 16.

⁹⁰Ibidem, pag.16 e 17.

3.2. O parecer do MPTCU

Após análise por parte da Secex da defesa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, oportunidade em que a unidade refutou os argumentos da entidade reforçando os argumentos do estudo prévio, os autos foram remetidos ao Ministério Público Junto ao TCU para parecer.

O então Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado manifestou-se no sentido de que não caberia a inclusão da OAB nos registros do TCU, como unidade prestadora de contas, uma vez que a Corte de Contas estaria alterando e afrontando, por iniciativa própria, o posicionamento do STF acerca da matéria.

Contudo, o Excelentíssimo Subprocurador-Geral não se furtou de opinar e de se aprofundar sobre o mérito do caso.

Assim, diante da robustez do parecer ministerial, cabe ao presente trabalho expor brevemente a manifestação do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas (MPTCU).

O Decreto-lei 200/1967, o qual foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, assim dispõe:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

[...]

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

[...]

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas

da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.⁹¹

Ao observar o disposto no Decreto-lei 200/1967 e considerar as características da OAB, o então Subprocurador-Geral assim entendeu:

[...] entendo que a OAB integra a Administração Pública Federal Indireta e se conforma à espécie **autárquica**, uma vez que aquela entidade constitui, nos termos do referido decreto-lei, '[1º] **serviço autônomo**, [2º] **criado por lei**, [3º] **com personalidade jurídica**, [4º] **patrimônio e receita próprios**, [5º] **para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada** (grifo no original).⁹²

Apesar de a Constituição, mesmo referindo-se à OAB em diversos momentos, não dispor sobre a natureza jurídica da Ordem, tampouco sobre a sua posição frente à Administração Pública, o Estatuto da OAB enquadra a entidade, expressa ou tacitamente, como autarquia integrante da Administração Pública Federal Indireta⁹³.

Isso porque, em conformidade com o art. 5º, I, do Decreto-lei 200/1967, foi criado por lei, inicialmente, após muitos decretos, pela Lei 4.215/1963, sucedida pela atualmente vigente Lei 8.906/1994⁹⁴.

Além disso, ao verificar o *caput* e o §1º do art. 44 da Lei 8.906/1994, o Subprocurador-Geral faz considerações no sentido de que a OAB é realmente um serviço público, com personalidade jurídica e que adota forma federativa, bem como se ocupa de serviço público autônomo, características de uma autarquia⁹⁵.

No tocante ao inciso II do referido artigo, observa-se que a entidade executa, de forma descentralizada, atividades típicas da Administração Pública, o que corresponde a mais uma das características indicadas no art. 5º, I, do Decreto-lei 200/1967⁹⁶.

⁹¹BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 27 fev. 1967.

⁹²Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 38.

⁹³Ibidem, pag. 38.

⁹⁴Ibidem, pags. 38 e 39.

⁹⁵Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 39.

⁹⁶Ibidem, pag. 39.

A OAB também cobra, de seus inscritos, contribuições, valores por serviços, bem como multas. Veja-se:

Art. 46. Compete à OAB fixar e cobrar, de seus inscritos, contribuições, preços de serviços e multas⁹⁷.

Assim, a OAB conta com receitas e patrimônios próprios, mais uma das características de autarquias fixadas pelo Decreto-lei 200/1967⁹⁸.

Então, para o Subprocurador-Geral, é possível definir a Ordem dos Advogados do Brasil da seguinte maneira:

A OAB é serviço autônomo, foi criado por lei, tem personalidade jurídica, tem patrimônio e receita próprios e tem por fim executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Acerca da natureza dos recursos arrecadados e geridos pela OAB, ressalta-se, como já mencionado pelo Subprocurador-Geral, que o Estatuto da Ordem (Lei 8.906/1994) estabelece a competência da Entidade para fixar e cobrar contribuições, preços e multas de seus inscritos.

Tais contribuições possuem, então, natureza tributária e, conseqüentemente, pública, com previsão constitucional:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

⁹⁷Lei 8.906/1994, Op. cit.

⁹⁸Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 41.

Nesse sentido, as contribuições arrecadadas pela OAB e demais conselhos de categorias profissionais, ao serem instituídas pela União, obviamente por lei, são chamadas de contribuições parafiscais⁹⁹.

Para explicar sobre o tema, o Subprocurador-Geral menciona as palavras de Roque Antonio Carrazza:

Também as 'contribuições parafiscais' não se constituem numa nova modalidade de tributos. São, simplesmente, tributos. Conforme já afirmamos, os tributos quase sempre são arrecadados pela pessoa que os institui. Como, porém, a capacidade tributária é delegável por lei, nada obsta que a uma pessoa, diversa daquela que criou a exação, venha, afinal, a arrecadá-la. Para tanto, basta, fundamentalmente, que a pessoa beneficiada persiga finalidades públicas ou, pelo menos, de interesse público, isto por exigência do princípio da destinação pública do dinheiro arrecadado mediante o exercício da tributação. Ora bem, quando uma pessoa, que não aquela que criou o tributo, vem a arrecadá-lo, para si própria, dizemos que está presente o fenômeno da parafiscalidade. E, de modo mais ou menos invariável, o tributo assim cobrado ganha o nome de 'contribuição parafiscal'.¹⁰⁰

O Subprocurador-Geral também chama a atenção para a questão da imunidade tributária de que goza a OAB.

O art. 45, §5º, da Lei 8.906, dispõe que "a OAB, por constituir serviço público, goza de imunidade tributária total em relação a seus bens, rendas e serviços".

Nesse sentido, considerando que é de conhecimento público que a imunidade tributária apenas pode ser instituída mediante norma constitucional, só há duas formas de interpretar o art. 45, §5º: (i) o dispositivo é inconstitucional, invalidando a mencionada imunidade tributária da OAB, ou (ii) tal artigo simplesmente reproduz uma norma constitucional que estabelece a imunidade¹⁰¹.

Como a OAB possui todas as características de autarquia previstas no art. 5º, I, do Decreto-lei 200/1967, bem como nunca foi questionada pelo fisco sobre sua

⁹⁹Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 42.

¹⁰⁰CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Constitucional Tributário. 6ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 1994. Pag.309.

¹⁰¹Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 42.

prerrogativa, cabe apenas a ocorrência da segunda opção acima mencionada. Assim, sendo entidade autárquica, a imunidade tributária da OAB possui previsão constitucional da seguinte forma¹⁰²:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

[...]

§ 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes¹⁰³.

Assim, acerca da imunidade tributária, o Subprocurador-Geral conclui que, diante da caracterização da OAB como entidade autárquica, reconhecida pelo STF e, considerando que o art. 45, §5º, da Lei 8.906/1994, apenas reproduz o art. 150, VI, alínea 'a', e §2º, que realmente institui a imunidade tributária às autarquias, é de se deduzir que as contribuições, os preços de serviços e multas cobradas pela OAB, são recursos de natureza pública¹⁰⁴.

Sobre o dever constitucional da OAB de apresentar contas ao TCU, o parecer destaca a competência do TCU, prevista no art. 71, inciso II, da CF/88¹⁰⁵, ao concluir que “a OAB está, por imposição constitucional, submetida à jurisdição de contas do TCU, devendo, pois, apresentar ao Tribunal para julgamento”¹⁰⁶:

1º) de forma ordinária, periódica e incondicionada, ou, ainda, de forma extraordinária e condicionada à ocorrência de certos eventos previstos em norma infraconstitucional, as contas prestadas por seus

¹⁰²Ibidem, pag. 43

¹⁰³ Constituição Federal, Op. cit.

¹⁰⁴Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 43.

¹⁰⁵Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

¹⁰⁶Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 43.

administradores ou responsáveis por dinheiros, bens e valores (artigo 71, inciso II, parte final, da CF); e
 2º) de forma especial, as contas tomadas de todos aqueles, administradores ou não, que, incumbidos da gestão de recursos da entidade, ainda que ocasionalmente, derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo aos seus cofres (artigo 71, inciso II, parte final, em combinação com o disposto no artigo 70, parágrafo único, da CF)¹⁰⁷.

O parecer também refuta a ideia de que o §1º do art. 44, da Lei 8.906/1994¹⁰⁸, serve para desincumbir da OAB de prestar contas ao TCU.

Afirma que o dever da Entidade autárquica de prestar contas está previsto na Constituição Federal, o que não pode ser afastado por lei ordinária. E, ainda, “a submissão da OAB à jurisdição de contas do TCU não vincula aquela entidade funcional ou hierarquicamente ao Tribunal de Contas da União”, uma vez que o referido artigo enfatiza o caráter autônomo do serviço público, sem vínculo funcional ou hierárquico com os órgãos da Administração Pública.

Para explicar que o TCU não exerce o poder hierárquico sobre seus jurisdicionados, o Subprocurador-Geral menciona o ensinamento de Hely Lopes Meirelles sobre o poder hierárquico:

O poder hierárquico tem por objetivo ordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas, no âmbito interno da Administração Pública. Ordena as atividades da Administração, repartindo e escalonando as funções entre os agentes do Poder, de modo que cada um possa exercer eficientemente seu encargo; coordena, entrosando as funções no sentido de obter o funcionamento harmônico de todos os serviços a cargo do mesmo órgão; controla, velando pelo cumprimento da lei e das instruções e acompanhando a conduta e o rendimento de cada servidor; corrige os erros administrativos, pela ação dos superiores sobre os atos dos inferiores¹⁰⁹.

Por fim, apesar de concluir, por força do entendimento do STF no julgamento da ADI 3.026, que a OAB não está incluída como unidade prestadora de contas nos

¹⁰⁷Ibidem, pag. 43.

¹⁰⁸“Art. 44. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:§ 1º A OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.”

¹⁰⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 1993. Pag.105.

registros do TCU, o parecer, no mérito da causa, entende que a Ordem tem atuado com dualidade:

Veja-se, senão, que, frente a obrigações de natureza tipicamente pública, como as de realizar licitações e concursos, bem como a de se submeter ao controle externo, a OAB se apresenta com uma faceta que nega a sua natureza pública e autárquica e, dessa forma, atua com grande liberdade, como se de natureza privada fosse. Por outro lado, ante prerrogativas de natureza pública, como o exercício do poder de polícia sobre particulares, a faculdade de auferir receitas com base em imposição legal e o gozo da imunidade tributária recíproca, a OAB se apresenta e atua com uma faceta que a afirma sua natureza pública e autárquica. Dessa forma, a OAB é uma entidade que parece estar fora do direito pátrio. Ou, como reconheceu o próprio Supremo Tribunal Federal, em ementa do julgamento havido mencionada ADI 3.026/DF, a OAB é de uma 'categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro'¹¹⁰.

3.3. A decisão da Corte de Contas – Acórdão nº 2573/2018

Após todo o trâmite legal, a TC 015.720/2018-7 deu origem ao Acórdão nº 2573/2018-TCU-Plenário, que será apresentado a seguir.

O processo foi julgado na sessão ordinária do plenário de 07.11.2018, com a presença dos Ministros Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator), Vital do Rego, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

O Ministro-Relator Bruno Dantas iniciou seu voto relatando brevemente o histórico do processo, definindo que a controvérsia tinha como base três questões: “10.1. se há coisa julgada sobre a matéria; 10.2. se a OAB faz parte Administração Pública Indireta; 10.3. se a OAB gerencia recursos públicos”¹¹¹.

¹¹⁰Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 45.

¹¹¹Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 47.

3.3.1. A inocorrência de coisa julgada

Acerca da coisa julgada, o Ministro-Relator inicialmente destaca que a coisa julgada é atributo das decisões judiciais, não havendo, em sentido técnico-jurídico da palavra, coisa julgada das decisões administrativas, tendo como fundamento que a “função jurisdicional do Estado não se confunde com a função administrativa”¹¹².

Na primeira, há uma relação tríplice entre autor, réu e Estado-juiz, com o objetivo de resolver o conflito entre as partes. Na segunda, há uma relação bilateral, na qual o Estado se qualifica como parte que pretende alcançar o bem comum, podendo anular ou revogar seus próprios atos, exercitando o poder-dever de autotutela¹¹³.

Nesse ponto, o TCU possui natureza híbrida, exercendo a função administrativa, como, por exemplo, ao realizar fiscalizações, bem como exerce a função jurisdicional, quando julga contas anuais¹¹⁴.

Contudo, para o d. Relator, “o ato de decidir quem deve prestar contas é tipicamente administrativo. É ato pelo qual o TCU estabelece como deve exercer a competência que lhe é imposta pelos arts. 70 e 71 da Constituição Federal”¹¹⁵.

O voto também recorda, como exposto pelo estudo técnico, que “o dever de prestar contas de um jurisdicionado ao TCU equivale a uma relação jurídica de trato continuado, ou seja, que se renova periodicamente”. Para tanto, o d. Relator menciona o art. 505, I, do CPC, afirmando que é natural a revisão do Acórdão 1.765/2003-TCU-Plenário, uma vez que sobrevieram mudanças de entendimento em diversas decisões do STF e outros tribunais¹¹⁶.

Ao comentar sobre o Recurso em Mandado de Segurança 797 de 1951, o voto transcreve alguns trechos, dentre os quais destaca:

¹¹² Ibidem, pag. 48.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem, pag. 49.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 47.

Mesmo que se queira ampliar o conceito da expressão ‘dinheiros públicos’ até chegar ao ‘tributo’, mesmo aí, não se poderá enquadrar a Ordem, **pois ela não recebe tributo algum proveniente do Orçamento da União**, característica prevista no art. 101, §34 da Constituição Federal.

[...]

E não há de ser somente por poder aplicar penas aos advogados faltosos, pelo seu tribunal de Ética, cujas funções não são remuneradas, que a Ordem adquire, através de seus Conselheiros, as características de um serviço público, capaz de por si só conceituá-la como autarquia.

[...]

Ora, Sr. Presidente, qual o tributo arrecadado pela Ordem? Nenhum, oriundo do Tesouro. É absolutamente impossível, por maior extensão que se queira dar à expressão ‘tributo’, querer atribuir-lhe o caráter de ‘contribuição’, isto é, afirmar que essa contribuição anual estabelecida para os advogados inscritos, na forma do art. 94 do Regulamento da Ordem, equivale, pode ser equiparado a um tributo.

[...]

Excluído esse dispositivo para enquadrar a Ordem, vejamos o outro, aquele que determina autarquia como sendo um serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral. Não tenho dúvida de dizer que, nesse dispositivo, **o legislador visou às autarquias que se constituíram mediante valores destacados do orçamento geral da União e, constituindo a seguir, um orçamento independente** (grifo no original)¹¹⁷.

Apesar do disposto no Mandado de Segurança 797, o Ministro-Relator entendeu que, ao longo de todos esses anos, “houve profunda mudança no arcabouço jurídico que fundamentou citada deliberação, sobretudo com a promulgação da Constituição de 1988”¹¹⁸.

Essas mudanças incluem a natureza de tributo das contribuições compulsórias cobradas pelos conselhos profissionais (art. 149 da CF/88), além de normas infraconstitucionais, como o Decreto-lei 200/1967, que trata das autarquias e que foi recepcionado pela Constituição de 1988¹¹⁹.

O voto do Ministro-Relator também afirma que não houve posicionamento do STF acerca do dever de prestar contas ou não da OAB ao TCU, visto que, apesar de as ações diretas de inconstitucionalidade possuírem causas de pedir abertas, não se

¹¹⁷Ibidem, pags. 50 e 51.

¹¹⁸Ibidem, pag. 51

¹¹⁹Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 51

pode falar em “coisa julgada material”, mas apenas em “coisa julgada formal”, que é de eficácia preclusiva e efeito vinculante, limitando-se ao pedido na inicial e discutido no julgamento¹²⁰.

Para o Ministro, o pedido da ADI 3.026/DF se limitou “a declarar ou não a inconstitucionalidade do art. 79, §1º, da Lei 8.906/1994, ou interpretar ou não o *caput* deste artigo no sentido de exigir o concurso público para ingresso nos quadros da OAB”¹²¹.

3.3.2. A inserção da OAB como entidade da Administração Pública Indireta

Essa parte do voto se inicia ressaltando que a competência do TCU para fiscalizar a OAB depende de seu enquadramento como gestora de recursos públicos federais ou entidade pertencente à Administração Pública Federal, como estabelecem os arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda,

¹²⁰Ibidem, pag. 52.

¹²¹Ibidem.

extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público¹²².

Em seguida, o voto do Ministro-Relator relembra trecho do parecer do MPTCU, que afirmou que a OAB preenche os requisitos descritos no Decreto-lei 200/1967, para se enquadrar como autarquia: “[1º] **serviço autônomo**, [2º] **criado por lei**, [3º] **com personalidade jurídica**, [4º] **patrimônio e receita próprios**, [5º] **para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada**” (grifo no original)¹²³.

Assim, a OAB não apenas se enquadra como autarquia, como também possui patrimônio e receitas próprios, como previsto nos arts. 46, *caput*, 54, XVI, e 55, §1º, do Estatuto da Ordem¹²⁴.

Um dos argumentos que o voto utiliza para reforçar a caracterização da OAB como autarquia é a decisão do STF, no Recurso Extraordinário 595.332/PR, com repercussão geral, firmando entendimento no sentido de que “Compete à Justiça Federal processar e julgar ações em que a Ordem dos Advogados do Brasil, quer mediante o Conselho Federal, quer seccional, figure na relação processual”¹²⁵.

Isso porque o art. 109 da CF/88 assim dispõe:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Além disso, o Ministro-Relator destaca, assim como o Subprocurador-Geral em seu parecer, que a imunidade tributária da OAB, prevista no art. 45, §5º da Lei 8.906/1994, só pode ser considerada válida se a Entidade for enquadrada como uma autarquia, visto que o instituto da imunidade não pode ser estabelecido por normais

¹²² Constituição Federal, Op. cit.

¹²³ Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 55.

¹²⁴ Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 55.

¹²⁵ Ibidem, pag. 57.

infraconstitucionais, mas apenas pela Constituição, como nos casos previstos no art. 10, VI, “a” e §2º, da CF/88¹²⁶.

Ademais, o voto do Relator afirma que a ausência de subordinação ou vínculo com a Administração, previsto no art. 44, §1º do Estatuto da OAB, não se confunde com a fiscalização do TCU, que não possui qualquer poder hierárquico sobre seus jurisdicionados¹²⁷.

Em uma de suas conclusões sobre o tema, o Ministro-Relator assim estabelece:

[...] não há como se afastar a assertiva de que a OAB desempenha atividade típica da Administração Pública. A atividade de fiscalização é, por essência, uma atividade de Estado, pois interfere diretamente na liberdade individual. É reflexo do poder soberano da sociedade em relação ao indivíduo que, por esse motivo, só pode ser exercido pelo Estado, de forma direta (Administração Pública Direta) ou indireta (Administração Pública Indireta).

3.3.3. A natureza pública dos recursos geridos pela OAB

Acerca da natureza dos recursos arrecadados e geridos pela OAB, o voto do eminente Relator reforma os argumentos apresentados pela unidade técnica e pelo MPTCU, lembrando que compete exclusivamente à União instituir contribuições de interesse de categorias profissionais, conforme art. 149 da CF/88¹²⁸.

O voto também destaca que o referido artigo se encontra no Título VI da Constituição Federal, que trata da “Tributação e do Orçamento”, e sob o Capítulo I, que fixa as normas do “Sistema Tributário Nacional”, o que confirmaria que as contribuições de interesse das categoriais profissionais constituem tributo¹²⁹.

¹²⁶Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 57.

¹²⁷Ibidem, pag. 58.

¹²⁸Ibidem.

¹²⁹Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 58.

Assim, para o Ministro Relator do TC 015.720/2018-7, é indiscutível a natureza pública dos recursos arrecadados e geridos pela OAB, reforçando que:

A compulsoriedade das contribuições dos advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil só reforça a natureza tributária dos recursos por ela geridos. Nesse aspecto, reside a principal diferença entre a OAB e outras associações como a AMB (Associação dos magistrados Brasileiros), a ANAMATRA (Associação Nacional dos magistrados da Justiça do Trabalho), a AJUFE (Associação dos Juizes Federais do Brasil), entre outras. Em todas essas podem os seus membros voluntariamente se desfiliar da entidade à qual aderem sem maiores prejuízos. No entanto, no caso da OAB, se o advogado desfiliar-se, não pode exercer a profissão¹³⁰.

3.3.4. Considerações finais do Relator e a decisão do Plenário

Por fim, o Ministro-Relator Bruno Dantas concluiu que a OAB deve se submeter à Jurisdição do TCU e, conseqüentemente, deve ser registrada como Unidade Prestadora de Contas junto à Corte de Contas ¹³¹.

Para ele, não apenas pelos fundamentos expostos no estudo prévio, no parecer do MPTCU e no voto, mas também pelo momento que o Estado está passando, o qual vem “reforçando e exigindo transparência e regras de *compliance* até mesmo para as pessoas jurídicas privadas que com ele se relacionam”, não sendo aceitável que “a OAB possa ser a única instituição infensa a controle” ¹³².

Diante do voto no Ministro-Relator, em sessão do plenário de 07.11.2018, os Ministros do Tribunal de Contas da União acordaram que, por força do art. 71, II, da Constituição Federal, a OAB passará a se submeter à jurisdição da Corte de Contas a partir do ano de 2020¹³³.

¹³⁰Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 59.

¹³¹Ibidem, pag. 60.

¹³²Ibidem.

¹³³Acórdão nº 2573/2018, Op. cit., pag. 64.

3.4. As medidas tomadas pela OAB no STF

Irresignada com o Acórdão nº 2573/2018-TCU-Plenário, a OAB prontamente acionou o Supremo Tribunal Federal.

Em 26.12.2018, propôs Reclamação, autuada sob o nº 32.924/DF e distribuída à Ministra Rosa Weber.

Em 26.03.2019, impetrou Mandado de Segurança, autuado sob o nº 36.376/DF e distribuído, por prevenção, também à Ministra Rosa Weber.

A seguir, o presente trabalho apresenta as razões e fundamentos que a Ordem dos Advogados do Brasil sustenta para afastar a fiscalização do Tribunal de Contas da União às suas contas.

3.4.1. A Reclamação Constitucional 32.924/DF

Inicialmente, a OAB fundamenta o cabimento da proposição da Reclamação Constitucional nos art. 102, I, I, da Constituição Federal, e no art. 988, II, do Código de Processo Civil:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:

[...]

I) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões.

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

[...]

III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade.

Para a Ordem, a Reclamação é admissível em virtude de decisão com efeito vinculante proferida pelo E. STF nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.026/DF¹³⁴.

Seu primeiro argumento é que o Acórdão nº 2573/2018-TCU-Plenário ignora a coisa julgada e enquadra a entidade como integrante da Administração Pública Federal Interna, bem como desconsidera o *decisum* da ADI nº 3.026/DF¹³⁵.

Isso porque o STF, na referida decisão, em razão da autonomia e finalidade institucional da Ordem, estabeleceu que a Entidade possui natureza jurídica denominada *sui generis*, enquadrando-a no regime público, por conta de seu poder de polícia como órgão fiscalizador de atividade profissional, e no regime privado, diante de sua independência institucional. Para confirmar seu argumento, a Entidade destacou pontos da ementa do acórdão da ADI¹³⁶:

[...] 3. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro.
 [...] a OAB não está sujeita a controle da Administração.
 [...] Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público.
 7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional.¹³⁷

A Ordem sustenta que o referido *decisum* é imutável e indiscutível, visto que o art. 102 da CF/88 dispõe que “as decisões definitivas de mérito, proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário federais ou estaduais”¹³⁸.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl nº 32.924/DF. Reclamante: Conselho Federal da OAB. Reclamado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5614909>>. Acesso em: 01 de abril de 2019.

¹³⁵Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pag. 04.

¹³⁶Ibidem.

¹³⁷Ibidem, pag. 05.

¹³⁸Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pag. 06.

Por isso, acredita que a decisão do TCU fere a imutabilidade do entendimento do STF, sendo cabível, portanto, a Reclamação Constitucional com o objetivo de preservar a autoridade da decisão do STF¹³⁹.

A Entidade também lembra que o Tribunal Federal de Recursos, no MS 797, definiu que a OAB não estaria obrigada a prestar contas ao TCU, por ser apenas uma corporação de advogados, não uma autarquia que faz parte da Administração Pública Indireta¹⁴⁰.

Destaca também a decisão do próprio TCU, que em 2003 entendeu que a OAB não deveria ser incluída nos registros da Corte como Unidade Prestadora de Contas¹⁴¹.

E essas decisões, que foram proferidas antes e depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, estariam cobertas pela imutabilidade e pela coisa julgada, prevista no art. 502 do CPC/2015¹⁴².

Além disso, ao contrário do que afirmado pelo TCU, como já apresentado neste trabalho, a OAB afirma que não houve mudança no contexto fático-jurídico-normativo, tampouco existe relação jurídica continuada, para afastar a coisa julgada. Isso porque as teses discutidas no MS 797, na ADI 3.026 e na Decisão de 2003 do TCU caminham para o mesmo sentido, o da independência da Ordem em relação à Administração Pública e da não submissão a controles administrativos de outros órgãos¹⁴³.

Além disso, a Ordem afirma que possui características peculiares que a diferenciam em muito dos demais conselhos de fiscalização profissional:

[...] a começar do fato de que estas são apenas e tão só entidades de fiscalização das respectivas profissões, enquanto a OAB, como visto, tem funções institucionais relevantes de modo a situá-la como Instituição *ímpar* no ordenamento jurídico nacional.

¹³⁹Ibidem, pag. 07.

¹⁴⁰Ibidem.

¹⁴¹Ibidem, pag. 08.

¹⁴²Ibidem, pags. 07 e 08.

¹⁴³Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pags. 08 a 10.

Tanto que os demais conselhos profissionais são definidos, nos respectivos estatutos legais, como autarquias, enquanto o Estatuto da Advocacia não qualifica a OAB como tal, diz que ela é “*serviço público dotado de personalidade jurídica e forma federativa*”, apenas¹⁴⁴.

Em relação a decisão proferida no RE 595.332, mencionado pelo acórdão do TCU para reforçar uma possível natureza autárquica, a Entidade afirma que o julgamento apenas concluiu que, quando a OAB figurar como parte, a competência para processar e julgar deve ser da justiça federal, não havendo qualquer discussão aprofundada ou rediscutida acerca de sua natureza jurídica, mesmo que no acórdão conste a expressão “autarquia corporativa”, pois tampouco a definiu como órgão integrante da Administração Pública¹⁴⁵.

Seguidamente, a respeito da imunidade tributária, a Ordem apenas menciona que tecnicamente se trata de uma isenção fiscal, visto que o STF reafirmou a posição institucional *ímpar* da OAB dentre as personalidades jurídicas existentes no Direito brasileiro, como exposto no acórdão do RE 405.267¹⁴⁶:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA AFETADA PARA JULGAMENTO NO TRIBUNAL PLENO PELA SEGUNDA TURMA. ARTIGOS 11, I, PARÁGRAFO ÚNICO C/C 22, PARÁGRAFO ÚNICO, “B”, AMBOS DO RISTF. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE RECÍPROCA. ART. 150, VI, “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS ADVOGADOS. 1. A questão referente à imunidade aplicável às entidades assistenciais (CF, 150, VI, “c”) é impassível de cognição na via do recurso extraordinário, quando não há apreciação pelas instâncias ordinárias, nem foram interpostos embargos declaratórios para fins de prequestionamento. Súmulas 282 e 356 do STF. 2. É pacífico o entendimento de que a imunidade tributária gozada pela Ordem dos Advogados do Brasil é da espécie recíproca (CF, 150, VI, “a”), na medida em que a OAB desempenha atividade própria de Estado. 3. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta, tal como as autarquias, porquanto não se sujeita a controle hierárquico ou ministerial da Administração Pública, nem a qualquer das suas partes está vinculada. ADI 3.026, de relatoria do Ministro Eros Grau, DJ 29.09.2006. 4. Na esteira da jurisprudência do STF, considera-se que a Ordem dos Advogados possui finalidades institucionais e corporativas, além disso ambas devem receber o mesmo tratamento de direito público. 5. As Caixas de Assistências dos Advogados prestam serviço público delegado, possuem status jurídico de ente público e não exploram atividades econômicas em sentido estrito com

¹⁴⁴Ibidem, pag. 11.

¹⁴⁵Ibidem, pags. 12 e 13.

¹⁴⁶Ibidem, pag. 15.

intuito lucrativo. 6. A Caixa de Assistência dos Advogados de Minas Gerais encontra-se tutelada pela imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, “a”, do Texto Constitucional, tendo em vista a impossibilidade de se conceder tratamento tributário diferenciado a órgãos da OAB, de acordo com as finalidades que lhe são atribuídas por lei. 7. Recurso extraordinário parcialmente conhecido a que se nega provimento.¹⁴⁷

Por isso, segundo a OAB, o *decisum* da ADI 3.026 não foi alterado pelos precedentes posteriores, visto que as premissas não mudaram¹⁴⁸.

Em tópico distinto na Reclamação Constitucional, a Entidade discorre sobre a “usurpação da competência do STF”¹⁴⁹.

Inicia o tema afirmando que a OAB não é uma autarquia, pois não mantém vínculo algum com a Administração Pública, seja funcional ou hierárquico, conforme o art. 44 do Estatuto da OAB¹⁵⁰.

Para a entidade, “sua posição jurídica é tão especial que não se enquadra nesses conceitos tradicionais de pessoas jurídicas de direito público ou privado, por isso a categorização de Entidade *ímpar* fixada na ADI nº 3.026”¹⁵¹.

Isso porque, ao contrário das Autarquias, a Entidade: (i) não está sujeita à tutela administrativa da Administração; (ii) seus servidores são submetidos ao regime da CLT; (iii) seu serviço de fiscalização dos profissionais regulamentados possui caráter privado; e (iv) suas contribuições são instituídas pelo Conselho Seccional da OAB em cada Estado e não pela União¹⁵².

As tais contribuições de categorias de categorias profissionais previstas no art. 149 da CF/88 dizem respeito, para a OAB, aos trabalhadores numa relação de

¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 405267. Plenário. Recorrente: Município de Belo Horizonte. Recorrido: Caixa de Assistência dos Advogados de Minas Gerais. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 17 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748459645>>. Acesso em: 1º de abril de 2019.

¹⁴⁸ Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pag. 16.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Ibidem, pag. 17.

¹⁵¹ Ibidem, pag. 18.

¹⁵² Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pags. 17, 18 e 19.

emprego ou profissionais autônomos, todos eles representados por um sindicato da categoria. Ademais, como profissionais liberais, advogados podem criar sindicatos, mas as inscrições na OAB não estabelecem uma categoria profissional dependente de contribuição criada pela União¹⁵³.

Assim, a Ordem entende que o TCU não pode exercer fiscalização sobre ela, visto que a obrigação de prestar contas advém da utilização, arrecadação, da guarda, do gerenciamento ou da administração de dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda ou que assuma obrigação de natureza pecuniária em nome dela, conforme dispõe o art. 70 da CF/88¹⁵⁴.

Logo, a OAB não se enquadraria nos limites da competência do TCU, estabelecidos pelos arts. 70 e 71 da CF/88, para fiscalizar e julgar as contas de pessoas jurídicas e seus administradores¹⁵⁵.

Nesse sentido, a Entidade não poderia ser enquadrada como autarquia típica, pois “não integra a Administração Pública Direta e Indireta, tampouco recebe ou administra verbas do Tesouro”¹⁵⁶.

De outro modo, sobre a natureza dos recursos regidos pela Ordem, a Entidade argumenta que não há natureza tributária, em acordo com a jurisprudência do E. STJ:

PROCESSUAL CIVIL - OAB - ANUIDADES - NATUREZA JURÍDICA - COBRANÇA - RITO DISCIPLINADO PELO CPC - LEI 6.830/80 - INAPLICABILIDADE - PRECEDENTES DA 1ª SEÇÃO.

- Consoante entendimento firmado pela eg. 1ª Seção, as contribuições pagas à OAB não tem natureza tributária, devendo ser exigidas em execuções disciplinadas pelo CPC, e não pelo rito estabelecido pela Lei 6.830/80.

- Embargos de divergência conhecidos e providos ¹⁵⁷.

¹⁵³Ibidem, pag. 19.

¹⁵⁴Ibidem, pag. 20.

¹⁵⁵Ibidem, pags. 20 e 21.

¹⁵⁶Ibidem, pag. 23.

¹⁵⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 527.077/SC. Primeira Seção. Embargante: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Santa Catarina. Embargado: Francisco Mendes de Melo. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins, 11 de maio de 2005. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=547903&num_registro=200302197128&data=20050627&formato=PDF>. Acesso em: 1º de abril de 2019.

O art. 3º do Código de Tributário Nacional estabelece que o tributo deve ser instituído por lei. E, para a OAB, as anuidades cobradas dos profissionais inscritos na Entidade são instituídas por Resoluções dos Conselhos Seccionais, como expõe o art. 58 do Estatuto do Advogado¹⁵⁸:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 58. Compete privativamente ao Conselho Seccional:

[...]

IX - fixar, alterar e receber contribuições obrigatórias, preços de serviços e multas;

Dessa forma, as anuidades seriam “ônus de quem deseja advogar”, como opinou o Professor Eros Grau em parecer juntado pela OAB no processo do TCU e mencionado na Reclamação Constitucional perante o STF¹⁵⁹:

Ponderadas todas as verificações anteriormente alinhadas, necessária é a conclusão de não configurarem, as contribuições criadas pela OAB, um tributo, sob a modalidade de contribuição, mas, sim, um ônus.

Consustanciam se, tais contribuições anuais, vínculos que a lei impõe à vontade dos advogados como condição à obtenção ou conservação, por eles próprios, de interesses seus: o direito ao exercício das atividades que lhes são próprias. O pagamento da anuidade é expressão da gestão, por tais profissionais, de interesses pessoais. Por isso não estão eles juridicamente compelidos a pagar tais anuidades, não configurando ilícito, passível de sanção jurídica, o não cumprimento da prestação de dar correspondente: esse não cumprimento acarreta tão somente a não obtenção ou perda do direito ao exercício daquelas atividades.¹⁶⁰

A OAB ainda afirma que o TCU, em seu acórdão, ignorou o fato de seus recursos não integrarem a lei orçamentária, não sendo, portanto, públicos. Pois, se fossem públicos, estariam incluídos no art. 165, 5º, I, da CF/88¹⁶¹:

¹⁵⁸Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pag. 23.

¹⁵⁹Ibidem, pag. 24.

¹⁶⁰Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pag. 24.

¹⁶¹Ibidem, pag. 25.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;¹⁶²

No mais, a OAB destaca que o STF possui entendimento de que os recursos arrecadados pela Entidade não se caracterizam como dinheiro público, já que sua cobrança é feita via execução de título extrajudicial, e não por meio de Execução Fiscal¹⁶³:

PROCESSO CIVIL - ADMINISTRATIVO - EXECUÇÃO LEVADA A EFEITO PELA OAB PARA COBRANÇA DE ANUIDADES - JULGADO DA CORTE DE ORIGEM QUE RECONHECE A NATUREZA TRIBUTÁRIA DA CONTRIBUIÇÃO, BEM COM A NECESSIDADE DE SEGUIR O RITO DA LEI N. 6.830/80 - RECURSO ESPECIAL - PRETENDIDA A REFORMA - ACOLHIMENTO.

- Diante da natureza intrínseca da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, que não se equipara à autarquia propriamente dita, denota-se que as contribuições recebidas pela entidade, efetivamente, não possuem natureza tributária. Pensar de modo diferente, data venia, é crer que a OAB faz parte da administração pública e que os valores que recebe a título de anuidade equivalem a dinheiro público.

- A corroborar com esse entendimento, a doutra Ministra Eliana Calmon já assentou, "com base na jurisprudência da Corte e na doutrina, ser a OAB autarquia especial, mas as contribuições por ela cobradas não têm natureza tributária e não se destinam a compor a receita da Administração Pública, mas a receita da própria entidade, o que afasta a incidência da Lei n. 6.830/80" (REsp n. 497.871-SC, in DJ de 2/6/2003).

- Recurso especial conhecido e provido para o fim de que a execução a ser promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB observe o disposto nos artigos 566 e seguintes do Diploma Processual Civil ¹⁶⁴.

Em pedido liminar, a OAB requereu a suspensão da eficácia do Acórdão nº 2573/2018-TCU-Plenário¹⁶⁵.

¹⁶²Lei nº 8.906/1994, Op. cit.

¹⁶³Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pag. 25.

¹⁶⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 449.760/SC. Segunda Turma. Recorrente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Santa Catarina – 5ª Subseção de Chapecó. Recorrida: Cynthia da Rosa Melim e Outros. Relator: Min. Franciulli Neto, 25 de novembro de 2003. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=445113&num_registro=200200867304&data=20040412&formato=PDF>. Acesso em: 1º de abril de 2019.

¹⁶⁵Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pag. 28.

Ao concluir, a entidade pediu que a Reclamação Constitucional fosse admitida e conhecida, para julgar procedente o pedido de modo a cassar o Acórdão nº 2573/2018-TCU-Plenário e confirmar a desobrigatoriedade de a Ordem prestar contas ao TCU, visto que a entidade “não gere patrimônio público” e “[...] não recebe subvenções, auxílios públicos ou verbas decorrente do Tesouro”, bem como porque “seus órgãos de direção, que não recebem remuneração de qualquer espécie, são eleitos pelos próprios advogados”¹⁶⁶.

3.4.2. O Mandado de Segurança 36.376/DF

Por motivos não esclarecidos, talvez por estratégia jurídica ou para reforçar a urgência na discussão da matéria, além de propor a Reclamação Constitucional em dezembro de 2018, a OAB impetrou mandado de segurança, em março de 2019, contra ato supostamente ilegal e abusivo praticado pelo plenário do E. TCU, o qual seria Acórdão nº 2573/2018, proferido nos autos do TC-015.720/2018-7.

Em razão de as ações possuírem praticamente a mesma fundamentação, este trabalho irá apenas sintetizar os argumentos postos pela OAB no mandando de segurança.

Dito isto, inicialmente o *mandamus* impetrado pela OAB indica que o direito líquido e certo da Entidade, requisito para sua impetração, é a desobrigatoriedade da prestação de contas ao TCU pela OAB, tendo em vista que tal obrigação ofenderia as suas garantias de independência e autonomia¹⁶⁷.

Em seguida, a Entidade reafirma que possui um regime jurídico próprio, que seria *sui generis*, reforça a ausência de vínculo funcional e hierárquico com a administração pública e, mais uma vez, indica que suas anuidades não possuem

¹⁶⁶Rcl nº 32.924/DF, petição inicial, Op. cit., pags. 28 e 29.

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 36.376/DF. Impetrante: Conselho Federal da OAB. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial, pags. 03 e 04. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5614909>>. Acesso em: 01 de abril de 2019.

natureza tributária, motivos que afastariam a incidência do art. 70 da Constituição Federal de 1988¹⁶⁸.

Mais à frente, a OAB discorre mais uma vez acerca do desrespeito do E. TCU ao *decisum* do E. STF nos autos da ADI 3.026 e, conseqüentemente, à coisa julgada, bem como relembra os pronunciamentos do Tribunal Federal de Recursos no MS 797 e do Tribunal de Contas da União em acórdão do ano de 2003, que afastou a Ordem do dever de prestar contas¹⁶⁹.

Em pedido liminar, a OAB, assim como na inicial da Reclamação Constitucional, requereu a suspensão da eficácia do Acórdão nº 2573/2018-TCU-Plenário¹⁷⁰.

Por fim, nos pedidos finais, a Entidade requereu a concessão da segurança, para tornar sem efeito o Acórdão nº 2573/2018-TCU-Plenário ¹⁷¹.

¹⁶⁸MS 36.376/DF, petição inicial, Op. cit., pags. 05 a 11.

¹⁶⁹Ibidem, pags. 11 a 18.

¹⁷⁰Ibidem, pag. 19.

¹⁷¹Ibidem, pags. 20 e 21.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar as posições diversas acerca da natureza jurídica dos recursos arrecadados pela ordem dos Advogados do Brasil, bem como o propósito de examinar a intenção do TCU em fiscalizar as contas da Entidade, além de demonstrar o ponto de vista OAB a respeito dessa possível fiscalização.

Ao longo de todo o estudo, não restou dúvidas de que a OAB presta serviços de elevada importância desde a sua criação, ou, até mesmo, desde a intenção de sua formação, no ano de 1943, por meio do Instituto dos Advogados brasileiros (IAB).

Pôde-se perceber também que não existe consenso na doutrina e na jurisprudência quanto à natureza jurídica dos recursos arrecadados pela OAB, sendo considerados por alguns como contribuições parafiscais (tributo), inclusive pelo E. TCU, ou considerados verbas de natureza privada, ônus aos inscritos na Entidade, como entendido pela própria OAB.

Em relação à intenção do E. TCU de fiscalizar as contas da Ordem dos Advogados do Brasil, no início da elaboração do presente trabalho, chegou-se a imaginar que a Corte de Contas iria se debruçar por muito mais tempo sobre o tema.

Contudo, o julgamento ocorrido em poucos meses, considerando que o processo tramitou totalmente ainda em 2018, leva a crer que a E. Corte está realmente determinada a fiscalizar a OAB.

Conclui-se então que os argumentos do E. TCU para incluir a OAB no registro de unidades prestadoras de contas são fortes, uma vez que, como visto ao longo do trabalho, a Entidade: se assemelha a uma autarquia; os recursos por ela arrecadados podem ser considerados como contribuições parafiscais; suas ações são processadas na justiça federal; e, ainda, goza de imunidade tributária recíproca.

A OAB, na prática, em relação a obrigações de natureza pública, como licitações e concursos, além de controle externo, nega a sua natureza pública e

autárquica. Por outro lado, ao observar as prerrogativas de natureza pública, como o exercício do poder de polícia sobre seus inscritos, o recebimento de receitas por imposição legal e o gozo da imunidade recíproca, se coloca como Entidade que está acima das pessoas jurídicas de direito privado ou, como estabelecido pela ADI nº 3.026, entidade ímpar para o direito pátrio.

Ocorre que, concordando ou não, é preciso respeitar a decisão da ADI nº 3.026/DF, a qual definiu que a OAB não está sujeita ao controle da Administração Pública. Apesar de o Acórdão do E. TCU ser contundente quanto ao mérito de a OAB dever ou não prestar contas, não se pode “passar por cima” do que já foi definido pelo E. STF.

Por outro lado, é possível que o julgamento realizado pelo E. TCU de forma célere tenha um propósito. Por meio das ações propostas pela OAB, o Supremo Tribunal Federal pode rever o posicionamento adotado na ADI nº 3.026 ou pelo menos esclarecer se a Ordem é autarquia ou entidade *sui generis*.

Entretanto, a Reclamação Constitucional e o Mandado de Segurança da OAB foram distribuídos à Ministra Rosa Weber, que possui o costume de seguir entendimentos já definidos pelo Tribunal. Significa dizer que há grandes chances de a Ministra-Relatora utilizar-se da ADI nº 3.026 para fundamentar seu voto, o que pode frustrar as intenções da Corte de Contas.

Atualmente, tais processos estão com prazos para que o E. TCU preste informações. Após o transcurso desses prazos, é possível que a Ministra-Relatora decida pela suspensão provisória, ou não, da eficácia do Acórdão nº 2573/2018-TCU-Plenário.

Por fim, cabe refletir acerca da recusa incisiva da OAB em prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Como entidade “*ímpar*” para o ordenamento jurídico brasileiro e para a manutenção da democracia, a OAB deveria prestar contas à E. Corte de Contas de forma voluntária, incentivando a transparência e demonstrando, não apenas aos associados, mas à população em geral, que a Entidade exerce suas atividades em plena conformidade com a legislação vigente.

Assim, ao E. STF é prudente que corrija ou esclareça o consignado na ADI nº 3.026/DF, visto que a OAB, mesmo exercendo atividades de relevância imensurável, não pode estar acima dos órgãos da Administração quanto às prerrogativas e obrigações.

A simples prestação de contas ao E. TCU não fere a autonomia da Entidade, tampouco possui o condão de intimidar a Ordem quanto à sua atuação em defesa dos direitos e garantias, bem como da democracia e da obediência às disposições constitucionais.

REFERÊNCIAS

- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. A Constituinte de 1823 e os cursos jurídicos. História da OAB. Disponível em: <http://www.oab.org.br/hist_oab/antecedentes.htm#cursos_juridicos>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.
- Ministros do STF ao longo de todos os anos. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stj&id=245>> Acesso em: 13 de outubro de 2018.
- MAMEDE, G. A advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. São Paulo: Atlas, 2014.
- ARAÚJO, Thiago Cássio D'Ávila. História da advocacia e da OAB no Brasil. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1032, 29 abr. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8326>>. Acesso em: 13 out. 2018. 15:38.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. OAB aprova pedido de impeachment contra presidente da República. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/noticia/29403/oab-aprova-pedido-de-impeachment-contra-presidente-da-republica>> . Acesso em: 13 out. 2018. 16:10.
- Notícia: a íntegra do pedido de impeachment de Dilma apoiado pela oposição. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/a-integra-do-pedido-de-impeachment-de-dilma-apoiado-pela-oposicao/>>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.
- Notícia: Dilma teve 63 pedidos de impeachment e Temer já tem 18. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/dilma-teve-63-pedidos-de-impeachment-temer-ja-tem-18/>>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo, 2012.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.026/DF. Plenário. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Interessado: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 08 de junho de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363283>>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 915.753/RS. Segunda Turma. Recorrente: Ordem dos Advogados Brasil – Seccional do Rio Grande do Sul. Recorrido: Lisiane Moreira Magalhães. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200700049591&dt_publicacao=04/06/2007>. Acesso em 15 de outubro de 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 595.332. Recorrente: Ordem dos Advogados do Brasil. Recorrido: Diomar Nogueira. Relator: Min. Marco Aurélio, Brasília, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2649403&numeroProcesso=595332&classeProcesso=RE&numeroTema=258>>. Acesso em: 31 de março de 2019.
- SILVA, Diego Sobral. Análise crítica das prerrogativas da OAB em relação aos conselhos de fiscalização profissional. 2014. 40f. Trabalho de Conclusão de Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- DI SENA, Roberto. *A imunidade tributária da OAB e suas contradições*. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65744/a-imunidade-tributaria-da-oab-e-suas-contradicoes>>. Acesso em: 21 out. 2018.
- GONÇALVES, Leonardo de Oliveira. Sobre a natureza jurídica tributária das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1895, 8 set. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11693>>. Acesso em: 20 out. 2018.
- CASSONE, V. Direito tributário. 2018. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000012099&lang=pt-br&site=eds-live&authtype=ip,uid>>. Acesso em: 21 out. 2018.
- MACHADO SEGUNDO, H. De B. Manual de direito tributário. 2018. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000012209&lang=pt-br&site=eds-live&authtype=ip,uid>>. Acesso em: 21 out. 2018.
- MELO, José Eduardo Soares de. *Contribuições Sociais no Sistema Tributário*. 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 18. apud GONÇALVES, Leonardo de Oliveira. Sobre a natureza jurídica tributária das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1895, 8 set. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11693>>. Acesso em: 20 out. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1717/DF. Plenário. Requerentes: Partido Comunista do Brasil – Pcdob; Partido dos Trabalhadores – PT; e Partido Democrático Trabalhista - PDT. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, 07 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1074932/RS. Segunda Turma. Recorrente: Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio Grande do Sul CRF/RS. Recorrido: Minossi e Martins LTDA. Relator: Min. Castro Meira. Brasília, 07 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=823409&num_registro=200801549693&data=20081105&formato=PDF>. Acesso em: 21 de out de 2018.
- BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 928272/PR. Segunda Turma. Recorrente: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná. Recorrido: Sindicato dos Técnicos Agrícolas de Nível Médio no Estado do Paraná – SINTEA/PR. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 20 de outubro de 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=893846&num_registro=200700373038&data=20091104&formato=PDF>. Acesso em: 21 de out de 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.697/DF. Plenário. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República; e Advogado Geral da União. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 06 de out de 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12660374>>. Acesso em: 21 de out de 2018.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 463.258/SC. Primeira Seção. Embargante: Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Santa Catarina. Embargado: Deonildo Gaggion. Relatora: Ministra. Eliana Calmon. Brasília, 10 de dez de 2003. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=448343&num_registro=200300989038&data=20040329&formato=PDF>. Acesso em: 21 de out de 2018.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 915753/RS. Segunda Turma. Recorrente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Rio Grande do Sul. Recorrido: Elisabeth Serafim Rossi e Outros(s). Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://a2v.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=694581&num_registro=200700049591&data=20070604&formato=PDF>. Acesso em: 22 de out de 2018.
- AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 18-24. Apud GONÇALVES, Leonardo de Oliveira. Sobre a natureza jurídica tributária das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1895, 8 set. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11693>>. Acesso em: 21 out. 2018.
- Notícia: Dilma sanciona lei que reduz valor das anuidades da OAB. Revista Consultor Jurídico. Brasília, 31 de out de 2011. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011->

out-31/lei-limita-500-valor-anuidade-conselhos-profissionais>. Acesso em: 22 de out de 2018.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 015.720/2018. Acórdão nº 2573/2018-Plenário-TCU. Órgão/Entidade: não há. Interessados/Responsáveis: não há. Relator: Min. Bruno Dantas, 07 de novembro de 2018, paginas 19 e 20. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/11/art20181107-12.pdf>>. Acesso em: 30.03.2018.

- BRASIL. Lei 8.906/1994, de 4 de julho de 1994. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 5 jul. 1994.

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

- BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 27 fev. 1967.

- CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Constitucional Tributário. 6ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 1994.

- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 18ª ed., São Paulo, Editora Malheiros, 1993.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl nº 32.924/DF. Reclamante: Conselho Federal da OAB. Reclamado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5614909>>. Acesso em: 01 de abril de 2019.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 405267. Plenário. Recorrente: Município de Belo Horizonte. Recorrido: Caixa de Assistência dos Advogados de Minas Gerais. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 17 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748459645>>. Acesso em: 1º de abril de 2019.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 527.077/SC. Primeira Seção. Embargante: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Santa Catarina. Embargado: Francisco Mendes de Melo. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins, 11 de maio de 2005. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=547903&num_registro=200302197128&data=20050627&formato=PDF>. Acesso em: 1º de abril de 2019.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 449.760/SC. Segunda Turma. Recorrente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Santa Catarina – 5ª Subseção de Chapecó. Recorrida: Cynthia da Rosa Melim e Outros. Relator: Min. Franciulli Neto, 25 de novembro de 2003. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=547903&num_registro=200302197128&data=20050627&formato=PDF>.

encial=445113&num_registro=200200867304&data=20040412&formato=PDF>.
Acesso em: 1º de abril de 2019.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 36.376/DF. Impetrante: Conselho Federal da OAB. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Rosa Weber. Petição Inicial, pags. 03 e 04. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5614909>>. Acesso em: 01 de abril de 2019.