

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 5.062 , DE 2005

Dispõe sobre as sujeições da OAB ao controle externo.

**Autor:** Deputado WLADIMIR COSTA

**Relator:** Deputado MARCELO ORTIZ

### I - RELATÓRIO

1. O Projeto de Lei sob exame pretende sujeitar a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, inclusive suas Seccionais – ao controle externo da União, exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, nos termos dos **arts. 70 e 71** da Constituição Federal (**art. 1º**).

O **art. 3º** estabelece que a **prestação de contas** e demais **procedimentos** serão estabelecidos em Resoluções e demais normas expedidas pelo TCU.

2. A **justificação** se coloca nos seguintes termos:

*“A OAB, a exemplo das demais entidades de fiscalização do exercício profissional, que arrecada contribuições parafiscais, de natureza tributária – CF, art. 149, e Lei nº 8.906/94, art. 46 -, não pode ficar à margem do controle e da fiscalização exercidos pelo controle externo da União, de competência do Congresso Nacional, que tem como órgão técnico, executivo, o TCU.*

*Os Conselhos Federal e Seccionais da OAB são pessoas jurídicas de direito público, constituídos sob a forma de autarquias, prestam – mediante delegação do Poder Público – serviços públicos indelegáveis a particulares, exercem poder*

de polícia e punitivo, e gozam de privilégios processuais específicos.

*Não há dúvida de que, com fundamento no disposto nos arts. 70, caput e parágrafo único, e 71, da Constituição Federal, bem como nos arts. 1º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 8.443/92, o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil submetem-se à jurisdição do Tribunal de Contas da União, devendo a estes Conselhos ser dado tratamento idêntico ao que é dispensado às outras entidades de fiscalização do exercício profissional.*

*Além do mais, não parece razoável que a OAB pretenda fugir aos controles legais ou considerar-se de natureza diversa daquela de todas as entidades congêneres.*

*Por esta razão, espero o apoio dos ilustres Pares, invocando ainda os princípios da Administração Pública constando do art. 37, e da isonomia, nos termos do art. 5º, ambos da Constituição Federal, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos.”.*

**3. A COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO** concluiu, unanimemente, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no **mérito**, pela aprovação do PL, nos moldes do parecer do Relator, Deputado ARNALDO MADEIRA.

### **3. Colhe-se do parecer:**

*“O Autor, em sua justificação, alega que a OAB, como entidade de fiscalização do exercício profissional, que arrecada contribuições parafiscais – portanto, de natureza tributária -, nos termos do art. 149 da Constituição e do art. 146 da Lei nº 8.906/94, não pode constituir exceção. Os Conselhos Federal e Seccionais da OAB são pessoas jurídicas de direito público, constituídas como **autarquias**, exercem **poder de polícia** por delegação do Poder Público e gozam de privilégios processuais específicos. Além do mais, não seria razoável supor que a OAB pretenda fugir aos controles legais ou que se considere de natureza diversa daquela de todas as entidades congêneres, até pelos princípios aplicáveis à Administração Pública, constantes do art. 37 da Constituição e com base na isonomia consagrada pelo art. 5º.*

*Ora, as contribuições em questão não integram os orçamentos da União, e sim os orçamentos próprios das autarquias de fiscalização profissional, aprovados no âmbito das próprias corporações, o que permite concluir que a matéria não tem repercussão nos programas e orçamentos públicos.*

Quanto ao **mérito**, já não é sem tempo que a questão deve ser abordada, pois não se vislumbra a existência de uma entidade *sui-generis*, nem pública, nem privada, imune ao controle do Estado, mas gozando de prerrogativas próprias de entes da Administração, agindo por delegação do Poder Público. Afinal, se autarquia não for, a OAB é um tipo de associação e, nesse caso, a adesão deveria ser voluntária. Também não é sindicato. Neste caso, em que tipo de organização se constituiria e qual seria sua legislação de regência?

Ninguém discute a autonomia das entidades de fiscalização profissional. Tanto é assim que, além de disporem de seus recursos, de acordo com as respectivas finalidades institucionais, elegem seus dirigentes. Mas não é crível que se subtraíam ao controle dos Poderes do Estado, em flagrante desrespeito aos arts. 70 e parágrafo único, e 71, inc. II, da Constituição Federal.

Suas contribuições, sem nenhuma dúvida, se enquadram no art. 149, caput, da Constituição, por serem de interesse das categorias profissionais, de natureza tributária, como pacificado na doutrina brasileira.

Também a **Lei Orgânica do TCU – Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992 -, é expressa quanto à jurisdição daquela Corte de Contas, mesmo na hipótese de não se considerar a OAB uma instituição de direito público. Nos termos do art. 5º, inc. V, “A jurisdição do Tribunal abrange os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social.

Por último, não se pode presumir que a OAB, com todo o peso de sua tradição e a responsabilidade que adquiriu junto à sociedade brasileira, queira furta-se ao controle público dos recursos compulsoriamente transferidos de todas as pessoas que, para terem o direito de exercer suas atividades profissionais, estão obrigadas ao registro e sujeitas ao controle da Corporação.”

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

1. Compete a esta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA a análise de **projetos, emendas e substitutivos** apresentados na Câmara e suas Comissões, sob a óptica da **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa**, a teor do **art. 32, IV**, alínea **a**, do Regimento Interno, e quanto ao

**mérito**, quanto se tratar, entre outras, de matéria atinente “às funções essenciais de justiça” (alínea **d**).

**2.** Trata-se de sujeitar a Ordem dos Advogados do Brasil e suas Seccionais ao controle externo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, nos termos dos **arts. 70 e 71** da Constituição Federal:

“Seção IX

**Da Fiscalização Contábil,  
Financeira e Orçamentária**

**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 renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (EC nº 19/98)*

*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, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

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

*I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;*

*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;*

*III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;*

*IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;*

*V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;*

*VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;*

*VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;*

*VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;*

*IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;*

*X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;*

*XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.*

*§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.*

*§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.*

*§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.*

*§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.”*

**3. A Lei nº 8906, de 4 de julho de 1994**, “dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, incluindo a Constituição Federal os **advogados**, como “função essencial à justiça”, na Seção III, do Capítulo IV, do Título IV, mais especificamente no **art. 133**.

Segundo se lê no art. 44, dessa Lei:

**“Art. 44.** *A Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:*

*I – defender a Constituição, a ordem jurídica do estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas;*

*II – promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.*

**§ 1º A OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.”**

**4.** O Tribunal de Contas da União pronunciou-se no sentido do acórdão 1767/2003 do Plenário (processos nºs TC 002.666/1998-7, TC 006.255/1999-0 e TC 015.128/2004-1), datado de 19 de novembro de 2003, cuja **ementa** é a seguinte:

*“- Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU.*

*Submissão da Ordem dos Advogados do Brasil à jurisdição do TCU. Conhecimento. **Improcedência.** Arquivamento.*

**- Desobrigação pelos Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil da prestação de contas ao TCU. Considerações.”**

**5.** O tema foi amplamente debatida, chegando o Tribunal de Contas da União -, após votos divergentes - à seguinte conclusão:

*“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação acerca da submissão da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB à jurisdição deste Tribunal.*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Ministro Ubiratan Aguiar, em:*

*9.1. nos termos dos incisos VI e VII, do artigo 69, da*

Resolução/TCU nº 136/2000, conhecer das representações formuladas pelos interessados indicados no item 3 supra, para, **no mérito**, considerá-las improcedentes;

9.2. firmar o entendimento de 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 nº 797**;

9.3. arquivar o presente processo.”

6. Colhe-se do voto do Ministro do TCU LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA:

“27. Não é importante definir o que a OAB é para os fins deste parecer. Ela é uma **corporação** destinada à seleção, defesa e disciplina dos advogados. É uma **corporação jurídica autônoma**, sujeita a regime jurídico especial e próprio.

(...)

35. Como foi visto, a prestação de contas a Tribunal de Contas não depende da natureza do órgão, nem da natureza do serviço que presta. O que gera a obrigação de prestar contas por qualquer entidade, pública ou privada, é o fato de **utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens ou valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome dela, assumira obrigação de natureza pecuniária (CF, artigo 70, parágrafo único). Nada disso se aplica à OAB, porque os dinheiros, bens e valores que ela administra não são públicos. E acabamos de ver que, ainda que, ad argumentadum, se quisesse entender o conceito de contribuições de interesse de categoria profissional do artigo 149 às anuidades que ela cobra, assim mesmo, **para a Constituição, esse recurso financeiro, não constitui dinheiro público**, pelos menos, não para o fim de prestação de contas, como não o fazem os sindicatos.”

(...)

45. Justificando, ainda, a solidez da decisão judicial levada a termo, permito-me incorporar neste Voto trechos de manifestação do jurista **Ives Gandra da Silva Martins**, em prol da elucidação da matéria, verbum ad verbum:

“Cheguei, há muitos anos atrás, a vislumbrar na contribuição para a OAB natureza jurídica de tributo no

*interesse de categorias sociais, sem, entretanto, ter-me pronunciado de forma definitiva. Hoje, já não tenho dúvidas que não tem natureza tributária, nem mesmo devendo ser imposta por lei, o que ocorreria se fosse uma contribuição, nos termos do artigo 149 da C.F..*

*O elemento que me levou a firmar posição neste sentido, reside no aspecto de que se a entidade que exerce o controle da advocacia estivesse sujeita à definição do ‘quantum’ dos recursos fundamentais à sua manutenção por parte do próprio Estado (lei produzida pela Casa Legislativa e sancionada pelo Executivo), à nitidez sua autonomia deixaria de existir e ficaria atrelada à boa vontade do Poder que lhe cabe muitas vezes controlar.”*

(...) “

7. Nos COMENTÁRIOS AO ESTATUTO DA OAB E ÀS REGRAS DA PROFISSÃO DO ADVOGADO, EUGENIO HADDACK LOBO e FRANCISCO COSTA NETTO tiveram ensejo de discorrer sobre a questão:

*“A matéria não é nova no seu substractum jurídico. Quando se discutiu os efeitos do Decreto nº 60.900/67 e do Decreto Lei nº 968/69, quer o Conselho Federal, e suas Seccionais, quer o Instituto dos Advogados Brasileiros, quer o Judiciário, quer a Consultoria Geral da República, quer o Ministério da Justiça, concluíram a uma só voz, com base fundamentalmente no artigo 139, § 1º, da Lei nº 4.215/63, que a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, pelas suas características sui generis, não estava submetida aos ditames daqueles diplomas legais, vale dizer, nem ao controle do Tribunal de Contas e nem ao de qualquer outro órgão da administração pública (3).*

.....

*Em suma, sustentam os doutrinadores que a Ordem dos Advogados institucionalmente não pode sofrer o mínimo arranhão na sua autonomia e independência, porque sem tais atributos, que lhe são imanentes, não poderia ela se desincumbir das funções que são a própria razão de ser do órgão. Eis por que nos parece conceitualmente correta a asseveração de Dario de Almeida Magalhães:*

*“Autarquia, corporação profissional, estabelecimento público – pouco importa o rótulo com que se queira qualificar a nossa instituição – que é, em verdade, uma entidade sui generis, pela forma de sua constituição e manutenção, e especialmente pelas suas finalidades específicas. O Problema de technicalidade jurídica há de*



*ser posto em plano secundário. O que não podemos e não queremos admitir, sob qualquer pretexto especioso e a menor restrição à independência, que é ínsita e essencial à nossa existência, como ao exercício da profissão que a Ordem disciplina, desincumbindo-se de maneira cabal de suas atribuições”. (Cfr. Discurso in “Ver. OAB/CF’, Nº 15, P. 184/9).” “*

8. Assim sendo, o voto é pela rejeição do PL, face às razões alinhadas.

Sala da Comissão, em            de            de 2008.

Deputado MARCELO ORTIZ  
Relator