

## 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 RODRIGO PACHECO

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei ora analisado 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.

Na justificção da proposição, seu Autor esclarece que “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”.

Aduz o Autor que “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”.

Segundo o Autor, portanto, “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”.

A Comissão de Finanças e Tributação concluiu, em votação unânime, 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 projeto, acolhendo o parecer do Relator, Deputado ARNALDO MADEIRA.

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da matéria sob a ótica da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, a teor do art. 32, IV, alínea a, do Regimento Interno.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

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.

A Constituição Federal inclui a advocacia entre as funções essenciais à justiça, na Seção III, do Capítulo IV, do Título IV, mais especificamente no art. 133.

A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, “dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, determinando seu art. 44:

**“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.*

.....” (destacamos)

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre a matéria, proferindo o Acórdão nº 1.765/2003 (Processos nºs TC 002.666/1998-7, TC 006.255/1999-0 e TC 015.128/2001-1), datado de 19 de novembro de 2003, sob a ementa:

*“- 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.”**  
*(destacamos)*

O tema foi amplamente debatido naquela ocasião, 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.” (destacamos)*

Cabe transcrever excerto esclarecedor do voto do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha do Tribunal de Contas da União:

*“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, assuma 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**, pelo 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 muito 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.”  
(destacamos)*

Ressalte-se, ademais, que o Tribunal de Contas da União entendeu que a Ordem dos Advogados do Brasil não estaria sujeita ao controle externo daquela Corte por se tratar de questão já decidida pelo Tribunal Federal de Recursos, fazendo coisa julgada a decisão proferida no Mandado de Segurança nº 797.

A lei não poderia, portanto, contrariar coisa julgada, sob pena de violação do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal:

“Art. 5º .....

.....”  
**XXXVI - A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;**

.....”

Em 19 de fevereiro de 2013, julgando Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 28.469 – DF, os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal reafirmaram a natureza jurídica de autarquia *sui generis* da OAB, diversa da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional (Relator: Min. Dias Toffoli; Redator do Acórdão: Min. Luiz Fux).

Transcrevemos, a seguir, a ementa do MS nº 28469 AgR-segundo/DF:

*“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA FEDERAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FISCALIZAÇÃO. ATIVIDADE TÍPICA DO ESTADO. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. ANÁLISE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA RESTAURAR O DEVIDO PROCESSAMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA E POSSIBILITAR UM MELHOR EXAME DA MATÉRIA.*

*1. Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido no MS 22.643, ocasião na qual restou consignado que: (i) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União (art. 71, II, CRFB/88).*

*2. Os conselhos de fiscalização profissional, posto autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, submetem-se às regras encartadas no artigo 37, inciso II, da CRFB/88, quando da contratação de*

*servidores. Precedente: RE 539.224, 1ª Turma Rel. Min. Luiz Fux, DJe.- 18/06/2012.*

*3. A fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode ser delegada (ADI 1.717), **excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 3.026).***

*4. In casu, está em discussão tese relacionada à contratação dos impetrantes, ocorrida há mais de 10 (dez) anos, e a alegação de desrespeito ao processo de seleção e às regras constitucionais aplicáveis (art. 37, II, CRFB/88), fatos que tornam imperativa a análise mais apurada do mandado de segurança, sobretudo em decorrência do princípio da proteção da confiança legítima.*

*5. Agravo regimental provido apenas para possibilitar um melhor exame do mandado de segurança e facultar às partes a oportunidade de sustentação oral.” (destacamos)*

Do voto do Relator para o acórdão, Ministro LUIZ FUX, merece destaque o ponto que esclarece que o Supremo Tribunal Federal não alterou o entendimento acerca da natureza jurídica dos Conselhos Profissionais em razão do julgamento da ADI nº 3.026-DF, relativa à Ordem dos Advogados do Brasil.

O Relator transcreve voto do Ministro Eros Grau na citada ADI nº 3.026-DF:

*“Em voto, o Ministro Eros Grau, assim consignou:*

*“17. Ora, a OAB não é, evidenciadamente, uma entidade da Administração Indireta. Não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas*



***partes está vinculada.***

***18. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça, nos termos do que dispõe o artigo 133 da Constituição do Brasil. Entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados não poderia vincular-se ou subordinar-se a qualquer órgão público.***

***19. A Ordem dos Advogados do Brasil é, em verdade, entidade autônoma, porquanto autonomia e independência são características próprias dela, que, destarte, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. Ao contrário deles, a Ordem dos Advogados do Brasil não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas, mas, nos termos do art. 44, I da lei, tem por finalidade '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'. Esta é, iniludivelmente, finalidade institucional e não corporativa.***

***20. A Constituição do Brasil confere atribuições de extrema relevância à OAB, bastando para ratificar a assertiva ressaltar o disposto no inciso VIII do artigo 103 da Constituição, que confere legitimidade ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para a propositura da ação direta de***

***inconstitucionalidade, bem assim a definição do advogado como essencial à promoção da Justiça, ao qual é assegurada inviolabilidade no que tange aos seus atos e manifestações no exercício da profissão’ (grifei).” (destacamos)***

E, em relação à OAB, o Relator do MS nº 28469 AgR-segundo/DF conclui:

***“Nessa conformidade, não houve alteração de entendimento desta Corte Suprema. Os conselhos profissionais continuam a ter natureza jurídica de autarquia. O que restou consignado no julgamento da ADI nº 3.026-DF é que a OAB deve ser considerada como um instituto único, sui generis, independente, detentor de funções essenciais à Justiça.” (destacamos)***

Como se vê, portanto, decisão no Mandado de Segurança nº 797 (antigo Tribunal Federal de Recursos) já fez coisa julgada sobre a matéria, como entendeu o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.765/2003). Poder-se-ia argumentar que tal decisão foi tomada à luz de Constituição pretérita. Contudo, sob a ótica da Constituição de 1988, entendeu o Supremo Tribunal Federal a natureza jurídica *sui generis* da OAB, diversa das demais entidades de fiscalização profissional, não sujeita ao controle da Administração (ADI nº 3.026-DF), o que foi recentemente confirmado pela Primeira Turma do STF (MS nº 28469 AgR-segundo/DF).

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 5.062, de 2005, restando prejudicada a análise dos demais aspectos de competência desta Comissão.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2017.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

Deputado **RODRIGO PACHECO**

Relator