

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.146, DE 2004

Acrescenta parágrafos ao art. 46, da Lei nº. 8.906, de 04 de julho de 1994, que dispõe sobre o “Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, para fixar valores máximos das contribuições a ela devidas.

Autor: Deputado Antônio Carlos Mendes Thame

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I – Relatório

O projeto de lei nº. 3.146/2004, de autoria do ilustre deputado Antonio Carlos Mendes Thame, **acrescenta parágrafos ao art. 46, da Lei nº. 8.906, de 04 de julho de 1994, que dispõe sobre o “Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, para fixar valores máximos das contribuições a ela devidas.**

A atual redação do art. 46, do Estatuto da OAB, **não estabelece os limites máximos dos valores das contribuições pagas pelos advogados inscritos nessa importante entidade de fiscalização do exercício profissional.**

Texto atual:

Art. 46. *Compete à OAB fixar e cobrar, de seus inscritos, contribuições, preços de serviços e multas. (grifei)*

Parágrafo único. *Constitui título executivo extrajudicial a certidão passada pela diretoria do Conselho competente, relativa a crédito previsto neste artigo.*

O deputado Antonio Carlos Mendes Thame entende que **a falta de tais parâmetros tem proporcionado a cobrança excessiva dessas contribuições e dos outros serviços prestados pela OAB, situação que, muitas vezes, inviabiliza o exercício da advocacia.**

“No entanto, o excessivo liberalismo e autonomia dessas instituições têm por vezes levado a estabelecer o valor das contribuições sem que se tenha em conta a variedade de situações financeiras que podem atingir até mesmo os profissionais liberais. Com esta proposta haverá uma padronização nas contribuições das entidades de classe”.

“É, pois, com a intenção, por um lado, de proporcionar recursos para a manutenção da Ordem e, por outro, de evitar excessos, que, com valores mais moderados para as anualidades, evitaremos a situação ora corrente de inúmeros profissionais inadimplentes, o que lhes retira o direito do trabalho”.

Diante do quadro descrito, o autor deste projeto apresenta proposta alterando a redação do art. 46, da Lei nº. 8.906/1994, com o objetivo de disciplinar a matéria e fixar limites máximos dos valores das contribuições pagas pelos advogados e dos preços de serviços prestados pela OAB.

A proposta foi aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação, tendo o deputado relator João Magalhães concluído no seguinte sentido:

“é oportuno e conveniente que se estabeleçam limites, em norma de caráter geral, para a estipulação das anualidades e outras taxas, hoje cobradas sem critérios bem definidos”.

Dentro do prazo regulamentar, não foram apresentadas emendas ao projeto de lei nº. 3.146/2004.

É o relatório.

II – Voto do Relator

No que se refere à técnica legislativa, a proposição não merece reparo.

Entretanto, apesar de louvável a iniciativa do insigne deputado Antonio Carlos Mendes Thame, o projeto de lei em apreço é inconstitucional e injurídico.

A doutrina e jurisprudência têm discutido a respeito da natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Os doutrinadores debatem se a OAB é uma entidade estatal ou privada.

O art. 133, da Constituição Federal, erigiu os advogados como indispensáveis à administração da justiça.

Art. 133 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei. (grifei)

Em razão do status que a Magna Carta atribui ao advogado, **a Ordem dos Advogados do Brasil, que fiscaliza a atividade exercida por estes profissionais, presta serviço público essencial.**

Corroborando tal entendimento, o art. 44, da Lei nº. 8.906/1994, **classifica a atividade prestada pela Ordem dos Advogados do Brasil como serviço público.**

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

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.

§ 2º O uso da sigla OAB é privativo da Ordem dos Advogados do Brasil.

A jurisprudência e a doutrina têm entendido que **a natureza jurídica da OAB é de uma autarquia sui generis, porque exerce um serviço público essencial.**

De fato, tanto o Supremo Tribunal Federal como o Superior Tribunal de Justiça têm decidido que **a OAB constitui-se em pessoa jurídica de direito público – autarquia, por exercer serviço público ligado à prestação jurisdicional pela fiscalização da profissão de advogado, que segundo a parte inicial do art. 133, da Constituição Federal, é indispensável à administração da justiça.**

Neste sentido, a decisão do Superior Tribunal de Justiça, reconhecendo essa **natureza de autarquia *sui generis* da Ordem dos Advogados**:

*“A Ordem dos Advogados do Brasil - OAB é uma **autarquia *sui generis*** e, por conseguinte, diferencia-se das demais entidades que fiscalizam as profissões.”(EMBARGOS DE DIVERGENCIA NO RECURSO ESPECIAL 2004/0106975-5; Relator Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA.) (grifei)*

Da mesma forma, **o voto proferido pelo Ministro do STF Moreira Alves ao julgar a medida liminar na ADI nº. 1.707 (DJ 16.10.98):**

*“Ora, a Ordem dos Advogados do Brasil, em face do disposto na Lei 8.906/94, é expressamente declarada **como serviço público**, dotado de personalidade jurídica e forma federativa, tendo por finalidade, dentre outras ‘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, bem como a de promover com exclusividade, entre outras, a seleção e a disciplina dos advogados’ (artigo 44). **Portanto, por essa Lei, é, em última análise, a OAB uma federação de pessoas jurídicas de direito público (autarquias) que têm atribuições que estão intimamente ligadas à prestação jurisdicional por parte do Estado, certo como é, inclusive, que o advogado, segundo o preceituado na parte inicial do art. 133 da Constituição, é ‘indispensável à administração da justiça’”.** (grifei)*

A professora Maria Sylvia Zanella di Pietro¹, **também, classifica a OAB como uma autarquia:**

*“Vários critérios costumam ser apresentados para **classificar as autarquias**.*

Alguns consideram o tipo de atividade, falando em autarquias:

1. econômicas, destinadas ao controle e incentivo à produção, circulação e consumo de certas mercadorias, como o Instituto do Açúcar e do Alcool;

¹

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1995. página 296.

2. de crédito, como as Caixas Econômicas (hoje transformadas em empresas públicas);

3. industriais, como as Estradas de Ferro (hoje também transformadas em empresas);

4. de previdência e assistência, como o INAMPS e o IPESP;

5. profissionais ou corporativas, que fiscalizam o exercício das profissões, como a OAB; (grifei)

6. as culturais ou de ensino, em que se incluem as Universidades.”

A conceituada autora, mais adiante, acrescenta:

“Um outro critério considera a **estrutura das autarquias** e as subdivide em:

1. fundacionais; e

2. corporativas.

Essa classificação é baseada na distinção que se contém no Código Civil entre as duas modalidades de pessoas jurídicas privadas: associação e sociedade, de um lado, e fundação de outro (art. 16, I).

Na pessoa jurídica de forma associativa, o elemento essencial é a existência de determinados membros que se associam para atingir a certos fins que a eles mesmos beneficiam; na fundação, o elemento essencial é o patrimônio destinado à realização de certos fins que ultrapassam o âmbito da própria entidade, indo beneficiar terceiros estranhos a ela.

Essa distinção tanto é aplicável às pessoas jurídicas privadas como às pessoas jurídicas públicas (autarquias institucionais). **O Estado pode instituir pessoa jurídica constituída por sujeitos unidos (ainda que compulsoriamente) para a consecução de um fim de interesse público, mas que diz respeito aos próprios associados, como ocorre com a OAB e demais entidades corporativas;** e pode constituir pessoa jurídica dotada de patrimônio vinculado a um fim que irá beneficiar pessoas indeterminadas, que não a integram como membros ou sócios, a exemplo do que ocorre com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, o Hospital das Clínicas, as Universidades oficiais, todas elas constituídas por um patrimônio destinado a beneficiar terceiros; o elemento humano que as compõe, compreendendo dirigentes e servidores, é mero instrumento para a consecução de seus fins.” (grifei)

Após chegar a conclusão de que a OAB é uma autarquia *sui generis*, **é necessário estabelecer a definição e as principais características de autarquia.**

Para Hely Lopes Meirelles², as autarquias são:

“Pessoas jurídicas de Direito Público interno, com patrimônio próprio, de natureza administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou.”

Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina que:

*“Pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, com **capacidade de auto-administração**, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.” (grifei)*

Por sua vez, **o art. 5º, do Decreto-Lei nº. 200**, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, **estabelece o seguinte conceito de autarquia:**

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.

Reconhecendo-se a Ordem dos Advogados do Brasil como uma autarquia especial *sui generis*, e, portanto, **ente da Administração Pública indireta, emergi o vício de iniciativa de parlamentar propor alterações que atinjam sua estrutura, seu funcionamento, sua organização, nos termos do que dispõe a alínea “a”, do inciso VI, do art. 84, da Constituição Federal.**

Art. 84 - Compete *privativamente* ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

²

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1998, página 297.

a) **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos; (grifei)

De fato, neste aspecto, **o projeto de lei em análise se revela inconstitucional, por conter vício de iniciativa.**

No que tange à juridicidade, **a proposição viola normas e princípios do ordenamento jurídico vigente.**

A doutrina aponta como **principais características das autarquias:**

1. criação por lei;
2. personalidade jurídica pública;
3. **capacidade de auto-administração;**
4. especialização dos fins ou atividades;
5. sujeição a controle ou tutela.

A capacidade de auto-administração consiste na **possibilidade de gerir as atividades e os negócios da entidade sem sofrer interferência, notadamente, no que tange à área financeira.**

A OAB na condição de autarquia corporativa **tem a prerrogativa de auto-administração.**

Tanto isso é verdade que o art. 58, da Lei nº. 9.649/1998, que dispõe sobre os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, **excepciona no § 9º, sua aplicação com relação à OAB, que, por sua natureza jurídica especial, não está sujeita ao controle estatal no que se refere às finanças.**

Além disso, o § 4º, do art. 58, da Lei nº. 9.649/1998, **autoriza os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas e jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias.**

Em outras palavras, **tal preceito confere as entidades de fiscalização de profissões total autonomia financeira, especialmente com relação à estipulação dos limites das anuidades e preços de serviços por elas prestados.**

***Art. 58.** Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.*

§ 1º A organização, a estrutura e o funcionamento

dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas serão disciplinados mediante decisão do plenário do conselho federal da respectiva profissão, garantindo-se que na composição deste estejam representados todos seus conselhos regionais.

§ 2º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, dotados de personalidade jurídica de direito privado, não manterão com os órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.

§ 3º Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

§ 4º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes. (grifei)

§ 5º O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas será realizado pelos seus órgãos internos, devendo os conselhos regionais prestar contas, anualmente, ao conselho federal da respectiva profissão, e estes aos conselhos regionais.

§ 6º Os **conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, por constituírem serviço público**, gozam de imunidade tributária total em relação aos seus bens, rendas e serviços. (grifei)

§ 7º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas promoverão, até 30 de junho de 1998, a adaptação de seus estatutos e regimentos ao estabelecido neste artigo.

§ 8º Compete à Justiça Federal a apreciação das controvérsias que envolvam os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, quando no exercício dos serviços a eles delegados, conforme disposto no caput.

§ 9º O disposto neste artigo não se aplica à entidade de que trata a Lei no 8.906, de 4 de julho de 1994. (grifei)

Como bem enfatizou o insigne deputado Inaldo Leitão, em brilhante relatório anteriormente apresentado nesta Comissão, **o estabelecimento prévio dos limites máximos dos valores das contribuições e dos preços por serviços prestados pela OAB viola a prerrogativa de auto-administração conferida a essa importante entidade de classe:**

*“As anuidades pagas pelos inscritos na OAB estão ligadas diretamente ao seu funcionamento e à sua manutenção. **É com os valores das contribuições recebidas que essa Autarquia Especial desenvolve suas atividades, mantém sua estrutura administrativa e presta serviços aos Advogados**”.*
(grifei)

“A interferência no critério adotado para cobrança das anuidades representa uma ingerência na própria administração, estrutura, organização e funcionamento da Ordem dos Advogados do Brasil”.
(grifei)

Em síntese, a proposta apresentada neste projeto é injurídica, porque contraria o § 4º, do art. 58, da Lei nº. 9.649/1998, que determina que os valores das contribuições anuais devidas por pessoas físicas e jurídicas e dos preços dos serviços prestados serão fixados pelos próprios conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas.

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa do projeto de lei nº. 3.146/2004.

Sala da Comissão, em 17 de fevereiro de 2009.

Deputado Regis de Oliveira
Relator