

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.336.047 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECTE.(S) : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO**
ESTADO DO RJ
ADV.(A/S) : **ALFREDO HILARIO DE SOUZA**
ADV.(A/S) : **ERLAN DOS ANJOS OLIVEIRA DA SILVA**
RECDO.(A/S) : **DIEGO DINIZ NICOLL**
ADV.(A/S) : **DIEGO DINIZ NICOLL**

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO EM ANÁLISE

A Lei nº 12.514/2011 decorre da Medida Provisória nº 536/2011, que versava apenas sobre alterações na legislação que dispõe sobre as atividades do médico-residente.

No curso do processo legislativo, houve a proposição de diversas emendas, dentre elas, as propostas nº 11 e 12, que propunham a inclusão da disciplina sobre a fixação do valor das anuidades devidas a conselhos profissionais.

Essas propostas de emendas foram assim justificadas (Disponível em:

<<https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD16JUL2011.pdf#page=106>>. Pág. 106-111. Acesso em 7/7/2025):

Proposta de emenda nº 11

“JUSTIFICATIVA

O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, cuja responsabilidade é fiscalizar a prestação dos serviços de seus profissionais à sociedade brasileira, têm sofrido grave risco de inatividade, pois carecem de amparo legal para cobrar as anuidades, multas e anotações de responsabilidade técnica de seus inscritos.

Isso ocorre porque a Lei Federal nº 6.994 de 26 de maio de 1982 fixou as anuidades profissionais em um limite de até dois Maiores Valores de Referência (MRV), o que posteriormente foi substituído pela Unidade Fiscal de Referência (UFIR), a qual, por sua vez, foi trocada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Entretanto, esta lei foi revogada devido à sanção da Lei Federal nº 8.906, de 04 de julho de 1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil), o que ocasionou duas linhas de entendimento:

1) A primeira linha entende que esta revogação teria efeito apenas para a Ordem dos Advogados do Brasil.

2) A segunda considera que esta revogação também atingiria todos os Conselhos de Classe.

Posteriormente, com a promulgação da Lei Federal nº 11.000 de 2004, de acordo com seu artigo 2º, os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas ficaram autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições devidas pelos seus inscritos.

Apesar disso, o Poder Judiciário em todas as suas instâncias, não tem interpretado desta forma, sob a justificativa de que, pelos princípios do Direito Tributário (Estrita Legalidade), a lei ordinária deve conter expressamente os valores das contribuições devidas pelos profissionais inscritos.

Atualmente, o Supremo Tribunal Federal está analisando a constitucionalidade da Lei 11.000/2004 – ADI 3408, atendendo à solicitação das Profissões Liberais.

Cabe ressaltar que esta inexistência de previsão legal tem gerado várias decisões judiciais tanto por parte de Juízes federais como dos Tribunais Regionais Federais que têm questionado a constitucionalidade e legalidade sobre as

cobranças de valores aos profissionais conveniados e, em função disto, têm ordenando a devolução dos valores pagos. Este tipo de situação pode gerar um colapso ao sistema da fiscalização dos profissionais inscritos no sistema.

(...)

Ao final de 2010, a edição da Lei nº 12.197 de 14 de janeiro de 2010, que fixa limites para o valor das anuidades devidas ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Educação Física, orientou uma saúde, através de uma iniciativa legislativa em conformidade com o art. 149 da Carta Magna, para suprir esta lacuna legal que os conselhos profissionais têm enfrentado.

(...)”

Proposta de emenda nº 12

“JUSTIFICATIVA

Os Conselhos de Medicina, criados pela Lei 3.268, de 1957, com as alterações advindas da Lei nº 11.000/04, possuem autonomia financeira e capacidade de fixar valores referentes às contribuições anuais pelo exercício profissionais médico. Não obstante, os conselhos têm enfrentado dificuldades no exercício desta atribuição e na efetivação desta capacidade.

Um dos motivos é decorrente do fato de que a legislação que mensurou o valor da referida contribuição data de 1982, através da Lei nº 6.994, que estabeleceu o índice de Maior Valor de Referência (MRV), já há muito inexistente, pois revogado e absolutamente fora da realidade atual, não se prestando para se mensurar os gastos dos conselhos na atualidade.

Tal situação levou os conselhos a reajustarem os valores de contribuição por Resoluções, que por sua vez têm sua legitimidade e constitucionalidade questionadas por alguns tribunais federais, que têm interpretado que as anuidades

estipuladas são modalidade de tributo, e dessa forma não podem sofrer reajustes por intermédio de Resoluções.

Portanto, é de primordial importância a necessidade de se fixar, por meio de Lei, os valores das anuidades cobradas pelos Conselhos de Medicina. E, de acordo com a Lei nº 6.994, de 1982, o valor da anuidade para as pessoas físicas foi fixado em 2(dois) MVRs (Maior Valor de Referência), sendo que cada MVR, à época, representava Cr\$ 7.768,20. Portanto, o valor da anuidade para as pessoas físicas, em maio de 1982, era de Cr\$ 15.536,40. Decisões judiciais consideram o valor da anuidade em cerca de R\$ 38,00 e estão obrigando os Conselhos Regionais a devolverem aos médicos os valores, corrigidos monetariamente, das cinco últimas anuidades. Este fato pode causar sérios problemas aos Conselhos nas suas atividades legais de fiscalização do exercício profissional e de normatização da Medicina, podendo inviabilizá-los.

(...)”

As referidas emendas foram incorporadas ao ato normativo, com alterações, mediante as seguintes razões (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=919177&filename=Tramitacao-MPV%20536/2011>. Págs. 10-12. Acesso em: 7/7/2025):

“De fato, no período de discussão da MP fui interpelada por vários desses conselhos, para que recolocasse em pauta a discussão por elas proposta.

Propõe-se seja restabelecido, para os conselhos de fiscalização do exercício de profissões referidos nas duas emendas, o procedimento de fixação e atualização das anuidades dos entes de fiscalização do exercício de profissões que vigorou com base na Lei nº 6.994 de 26 de maio de 1982,

que “dispõe sobre a fixação do valor das anuidades e taxas devidas aos órgãos fiscalizadores de exercício profissional e dá outras providências”. Aquela Lei, ao impor valores máximos para as anuidades, expressos em Maior Valor de Referência – MRV, deixava aos conselhos federais a incumbência de editar os atos que fixavam em moeda nacional os valores efetivos das anuidades.

Após a extinção da MRV, os valores máximos das anuidades passaram a ter como parâmetro a Unidade Fiscal de Referência – UFIR, que também veio a ser extinta anos depois. Passou-se então a adotar, para atualização dos valores máximos das anuidades devidos àquelas autarquias, a variação do IPCA. Essa sistemática deixou de ter amparo legal por força da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que revogou expressamente a referida Lei nº 6.994, de 1982.

Em face da ausência de norma legal que permitisse a atualização dos valores das anuidades dos conselhos de fiscalização das profissões regulamentadas, o Congresso Nacional optou por outorgar delegação plena àqueles conselhos para fazê-lo, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.000, de 15 de dezembro de 2004, resultante de emenda ao texto da Medida Provisória nº 203, de 2004. Tal delegação vem, contudo, sendo reiteradamente questionada em juízo, com fulcro no descumprimento do princípio da legalidade estrita a que estão sujeitas as normas que versam sobre matéria tributária. A questão deverá ser definitivamente elucidada quando o Supremo Tribunal Federal vier a deliberar sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI – 3408, referente à matéria.

A perspectiva de perda de eficácia da delegação contida na referida Lei nº 11.000, de 2004, motivou a formalização de diversos projetos de lei tendo por objeto a atualização dos valores de anuidades devidas aos conselhos de fiscalização do exercício de profissões. Como resultado de iniciativas da

espécie, foram aprovados, ainda no ano passado, novos valores para as anuidades devidas:

- ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Educação Física, nos termos do art. 1º da Lei nº 12.197, de 14 de janeiro de 2010;

- aos Conselhos Regionais de Representantes Comerciais, mediante nova redação dada pela Lei nº 12.246, de 27 de maio de 2010, ao art. 10 da Lei nº 4.886, de 9 de dezembro de 1965;

- ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Contabilidade, mediante nova redação dada pelo art. 76 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, ao art. 21 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946.

Objetivando solucionar esse vácuo legal, reintroduziu a matéria no PLV por meio dos art. 3º a 11. O teor desses artigos espelha-se nos textos das referidas leis, inclusive quanto à admissão de atualização anual futura na proporção da variação do IPCA. Estabelecem limites para os valores de anuidades devidas aos conselhos de fiscalização do exercício de profissões neles referidos, admitindo a atualização anual daqueles valores na proporção da variação futura do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Os valores ora propostos como limites para as anuidades devidas aos conselhos de fiscalização são tidos como adequados para o custeio daquelas autarquias, sem onerar excessivamente os profissionais e empresas sujeitos ao pagamento daquelas anuidades.”

Como se vê, o objetivo dessas propostas era de robustecer o arcabouço normativo que possibilita a cobrança das anuidades pelos conselhos profissionais, tendo em vista os questionamentos sobre a legitimidade e constitucionalidade da fixação dos valores de contribuição,

pelos próprios conselhos profissionais, por meio de resoluções ou atos similares.

A Lei nº 6.994/82, que dispunha originalmente sobre a fixação do valor das anuidades e taxas devidas aos órgãos fiscalizadores do exercício profissional, foi revogada pelo Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94) no que dispunha em contrário, de modo que o Estatuto da Ordem passou a dispor sobre a fixação e cobrança das contribuições anuais de advogados em seus arts. 46 e 58, IX.

Como relatado na retromencionada exposição de motivos da proposta de emenda nº 11, à Medida Provisória nº 536/2011, essa revogação “ocasionou duas linhas de entendimento: 1) A primeira linha entende que esta revogação teria efeito apenas para a Ordem dos Advogados do Brasil. 2) A segunda considera que esta revogação também atingiria todos os Conselhos de Classe”.

A Lei nº 6.994/82 foi totalmente revogada, em seguida, pela Lei nº 9.649/98, que tratou da matéria em seu art. 58, caput, e parágrafos, passando a definir que os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas seriam exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa, e que seriam autorizados a fixar as contribuições devidas. Contudo, essa previsão foi posteriormente declarada inconstitucional no julgamento da ADI 1717, ante a indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado (Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Dj 7/11/2002).

Em decorrência desse vácuo legislativo, foi promulgada a Lei nº 11.000/2004, que autorizou os demais conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais. A constitucionalidade dessa norma foi questionada perante essa CORTE na ADI nº 3408, a qual foi extinta por perda de objeto, justamente em razão da promulgação da Lei nº 12.514/2011, que revogou tacitamente as normas impugnadas daquele diploma normativo (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, 2/12/2016).

A Lei nº 12.514/2011, por sua vez, teve sua constitucionalidade

declarada por esta CORTE no julgamento da ADI 4697 (Rel. Min. EDSON FACHIN, Dj 6/10/2016).

Naquele julgamento, questionava-se (i) a pertinência temática da Medida Provisória que deu origem à lei; (ii) a reserva de lei complementar para a matéria; (iii) violação ao princípio da legalidade tributária, ante a delegação da fixação do valor exato de anuidades, descontos, critérios de isenção, regras de recuperação de créditos, parcelamentos e descontos; e (iv) violação ao princípio da capacidade contributiva.

Tais argumentos foram rechaçados por esta CORTE que, dentre outros fundamentos, destacou a dispensabilidade de lei complementar para a criação das contribuições de interesse das categorias profissionais, a razoabilidade dos valores máximos estabelecidos e a possibilidade de atribuição aos conselhos profissionais da competência para fixação do valor exato das anuidades, desde que respeitadas as balizas quantitativas da lei em sentido estrito.

O referido acórdão restou assim ementado:

“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, 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.

4. Não há violação à reserva de lei complementar, porquanto é dispensável a forma da lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais. Precedentes.

5. Em relação à ausência de pertinência temática entre a emenda parlamentar incorporada à Medida Provisória 536/2011 e o tema das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, verifica-se que os efeitos de entendimento da ADI 5.127, de relatoria da Ministra Rosa Weber e com acórdão por mim redigido, não se aplica à medida provisória editada antes da data do julgamento, uma vez que a este foi emprestada eficácia prospectiva.

6. A Lei 12.514/2011 ora impugnada observou a capacidade contributiva dos contribuintes, pois estabeleceu razoável correlação entre a desigualdade educacional e a provável disparidade de rendas auferidas do labor de pessoa física, assim como por haver diferenciação dos valores das anuidades baseada no capital social da pessoa jurídica contribuinte.

7. Não ocorre violação ao princípio da reserva legal, uma

vez que o diploma impugnado é justamente a lei em sentido formal que disciplina a matéria referente à instituição das contribuições sociais de interesse profissional para aqueles conselhos previstos no art. 3º da Lei 12.514/11.

8. No tocante à legalidade tributária estrita, reputa-se ser adequada e suficiente a determinação do mandamento tributário no bojo da lei impugnada, por meio da fixação de tetos aos critérios materiais das hipóteses de incidência das contribuições profissionais, à luz da chave analítica formada pelas categorias da praticabilidade e da parafiscalidade. Doutrina.

9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade improcedentes.”

(ADI 4697, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, Dj 6/10/2016)

Destaca-se que os questionamentos ocorreram sempre em relação à possibilidade de fixação e cobrança de contribuições por conselhos profissionais em geral, sem abarcar especificamente a OAB, tendo em vista que a disposição contida na Lei nº 8.906/94 amparava a cobrança em relação aos advogados.

O objetivo da Lei nº 12.514/2011, portanto, é o de possibilitar a cobrança de contribuições profissionais em relação aos demais conselhos - que não a OAB - sendo evidente que a *mens legis* não se voltava propriamente a limitar a cobrança já regularmente realizada pela OAB com base na Lei nº 8.906/94.

O TRATAMENTO CONFERIDO PELA CONSTITUIÇÃO À ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

No julgamento da ADI 3.026/DF (Rel. Min. EROS GRAU, DJ de 29/9/2006), o Plenário desta CORTE decidiu que a Ordem dos Advogados

do Brasil (OAB) possui natureza jurídica diferenciada, já que exerce “um serviço público independente”, razão pela qual não pode considerada como os demais órgãos de fiscalização profissional.

No referido precedente, esta CORTE assentou que a entidade não está voltada exclusivamente a suas finalidades corporativas, pois fiscaliza não apenas a atividade profissional de seus pares, mas sim toda a ordem constitucional.

O acórdão encontra-se assim ementado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 1º DO ARTIGO 79 DA LEI N. 8.906, 2ª PARTE. "SERVIDORES" DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRECEITO QUE POSSIBILITA A OPÇÃO PELO REGIME CELESTISTA. COMPENSAÇÃO PELA ESCOLHA DO REGIME JURÍDICO NO MOMENTO DA APOSENTADORIA. INDENIZAÇÃO. IMPOSIÇÃO DOS DITAMES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INEXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A ADMISSÃO DOS CONTRATADOS PELA OAB. AUTARQUIAS ESPECIAIS E AGÊNCIAS. CARÁTER JURÍDICO DA OAB. ENTIDADE PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO INDEPENDENTE. CATEGORIA ÍMPAR NO ELENCO DAS PERSONALIDADES JURÍDICAS EXISTENTES NO DIREITO BRASILEIRO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA ENTIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA.

1. A Lei n. 8.906, artigo 79, § 1º, possibilitou aos "servidores" da OAB, cujo regime outrora era estatutário, a opção pelo regime celetista. Compensação pela escolha:

indenização a ser paga à época da aposentadoria.

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.

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 [artigo 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.

8. Embora decorra de determinação legal, o regime estatutário imposto aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente.

9. Improcede o pedido do requerente no sentido de que se dê interpretação conforme o artigo 37, inciso II, da Constituição do Brasil ao caput do artigo 79 da Lei n. 8.906, que determina a aplicação do regime trabalhista aos servidores da OAB.

10. Incabível a exigência de concurso público para admissão dos contratados sob o regime trabalhista pela OAB.

11. Princípio da moralidade. Ética da legalidade e moralidade. Confinamento do princípio da moralidade ao âmbito da ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema. Desvio de poder ou de finalidade.

12. Julgo improcedente o pedido.”

Em seu voto, o Ilustre Relator, Ministro EROS GRAU, assim se manifestou:

“(...) 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.

Ela, sim, é um serviço independente, de feitiço único. Distinta e diversa da categoria na qual estariam inseridas essas que se tem referido como ‘autarquias especiais’, para pretender-se afirmar, e de modo equivocado, certa independência das hoje chamadas ‘agências’.

Cumpra ver que não há apenas uma administração, mas uma pluralidade de Administrações Públicas, todas elas titulares de relações jurídico-administrativas. Ao lado da administração federal alinham-se as Administrações estaduais e as Administrações municipais, todas e cada uma delas contando – diz EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA – com sua própria personalidade jurídica independente, e uma plêiade de

entidades institucionais ou corporativas igualmente personificadas.

Todas elas, no entanto, atuam de modo harmônico, mercê da definição de um quadro de competências no plano constitucional e dos mecanismos de tutela e instrumentalidade estabelecidos entre cada uma delas e suas entidades, de modo que – lanço mão das palavras de EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA – toda a galáxia administrativa é reconduzida a uma unidade estrutural e sistemática.

Essa unidade estrutural e sistemática decorre, entre nós, do disposto no art. 37 da Constituição de 1988, sendo reafirmada nas dobras da legislação infraconstitucional.

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público. Embora em rigor situadas nos quadrantes da Administração Indireta, descentralizada, ‘não são subordinadas a Órgão algum do Estado, mas apenas controladas’; ‘são responsáveis pelos próprios comportamentos’.

Isso, contudo, não importa, repita-se, em que se tornem absolutamente independentes, visto estarem sujeitas ao vínculo da tutela administrativa, que CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO define como ‘o poder que assiste à Administração Central de influir sobre elas [as autarquias] com o propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas harmonizando-as com a atuação administrativa global do Estado’.

Ora, a OAB não é, evidenciadamente, uma entidade da Administração Indireta. Não está sujeita ao controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada.

Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. A OAB ocupa-se das 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 art. 133 da Constituição do Brasil. Entidade cuja finalidade é afeita às atribuições, interesse e seleção de advogados não poderia vincular-se ou subordinar-se a qualquer órgão público.

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 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.’ (grifo nosso).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, cite-se o seguinte trecho do voto do Eminentíssimo Ministro MARCO AURÉLIO, Relator do RE 603.583-RG (Tribunal Pleno, DJe de 25/5/2021):

“No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.026, da relatoria do Ministro Eros Grau, o Supremo foi ainda mais longe, reconhecendo à Ordem o status de serviço público independente, porque executa não apenas funções corporativas, mas também institucionais. (...) Como se vê, a atividade censória desenvolvida pela Ordem fundamenta-se igualmente nessa posição singular que ocupa no cenário brasileiro.” (grifo nosso)

Nas ações de controle de constitucionalidade ADI 5367, ADPF 367, e

ADC 36, todas de relatoria da Min. CÁRMEN LÚCIA, Dje de 16/11/2020, em que figurei como redator do acórdão, discutiu-se a possibilidade de contratação de pessoal pelo regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho, consoante a previsão do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998, no âmbito dos Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas.

Ao final do julgamento conjunto desses precedentes, declarou-se a constitucionalidade daquele dispositivo, pelo que as ADI 5367 e ADPF 367 foram julgadas improcedentes; e a ADC 36, julgada procedente. Veja-se a ementa do julgado:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO. NATUREZA SUI GENERIS DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PELO REGIME DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Os Conselhos Profissionais, enquanto autarquias corporativas criadas por lei com outorga para o exercício de atividade típica do Estado, tem maior grau de autonomia administrativa e financeira, constituindo espécie sui generis de pessoa jurídica de direito público não estatal, a qual não se aplica a obrigatoriedade do regime jurídico único preconizado pelo artigo 39 do texto constitucional.

2. Trata-se de natureza peculiar que justifica o afastamento de algumas das regras ordinárias impostas às pessoas jurídicas de direito público. Precedentes: RE 938.837 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator p/ acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/4/2017, DJe de 25/9/2017; e ADI 3.026 (Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 29/9/2006.

3. Constitucionalidade da legislação que permite a

contratação no âmbito dos Conselhos Profissionais sob o regime celetista. ADC 36 julgada procedente, para declarar a constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998. ADI 5367 e ADPF 367 julgadas improcedentes.” (Tribunal Pleno, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Redator do acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 16/11/2020)

Naquela oportunidade, manifestei-me acerca da natureza jurídica dessas entidades, aduzindo, em suma, os seguintes argumentos:

“Em primeiro lugar, cabe registrar a controvérsia doutrinária sobre a natureza dessas entidades e sobre o grau de pertinência que teriam com a estrutura orgânica do Estado brasileiro. O SUPREMO TRIBUNAL, no julgamento da já mencionada ADI 1717, invalidou a Lei federal 9.649/1998 no tocante à previsão de que o exercício da fiscalização das profissões regulamentadas poderia ser realizada por entes de direito privado.

O fundamento então adotado cingiu-se à indelegabilidade de atividade típica de Estado, tal como a desenvolvida pelos Conselhos, em que há o exercício de poder de polícia na fiscalização da atividade privada dos membros da categoria. Inclusive, destacou-se que tais entes detém parcela de poder tributário, consistente na capacidade tributária ativa para a arrecadação das anuidades de seus inscritos, mediante inscrição em dívida ativa e ajuizamento de execução fiscal.

Da caracterização dos Conselhos como pessoas de Direito Público decorreu a atribuição de sua natureza autárquica, conforme definida pelo art. 5º, I, do Decreto-lei 200/1967 (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).

Firmada essa premissa, reconheceu-se a incidência do regime jurídico administrativo a essas pessoas de Direito Público, a demandar a estrita observância dos princípios da Administração contidos no art. 37, caput, CF, e de todas as regras constitucionais que, informadas por esses mesmos princípios, disciplinam a coisa pública, como a necessária observância de concurso público e submissão ao controle externo pelo Tribunal de Contas. Nesse sentido: MS 28.469, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 31/7/2015; MS 26.424, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 20/3/2013; RE 539.224, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 15/6/2012.

Ressalve-se que no julgamento da ADI 3.026 (Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 29/9/2006) foi excetuada a Ordem dos Advogados do Brasil da incidência dessas regras, em vista da peculiaridade dessa entidade exercer função constitucionalmente privilegiada, a representação de profissionais indispensáveis à administração da Justiça, além da defesa dos interesses da cidadania e da sociedade civil.

No entanto, mesmo reconhecida a incidência de normas de Direito Público, ainda há que se considerar a natureza peculiar dos Conselhos Profissionais, autarquias corporativas criadas por lei e que da própria lei recebem a outorga para o exercício de atividade típica do Estado, com maior grau de autonomia administrativa e financeira que aquele conferido às autarquias comuns.

Há, assim, a possibilidade de afastamento de algumas regras que se impõem ao Poder Público em geral e, no caso específico, à Fazenda Pública, como reconhecido pela CORTE nos já referidos julgamentos do RE 938.837 e, bem antes desse precedente, da ADI 3.026.

O julgamento da ADI 1717 não exauriu a discussão sobre

o regime jurídico dos Conselhos, embora tenha assentado premissa decisiva para a incidência de certas regras do regime jurídico administrativo. Persiste a discussão sobre se, e em que medida, tais entes pertenceriam à estrutura orgânica da Administração Pública.

A compreensão dos diversos aspectos que distinguem esses entes como a autonomia na escolha de seus dirigentes, o exercício de funções de representação de interesses profissionais (além da fiscalização profissional), desvinculação de seus recursos financeiros do orçamento público, desnecessidade de lei para criação de cargos permite a conclusão de que configuram espécie *sui generis* de pessoa jurídica de Direito Público não estatal.

Não por acaso, o anteprojeto da Nova Lei Orgânica da Administração Pública, elaborado por comissão de juristas constituída no âmbito do Ministério do Planejamento, e presidida pelo Professor Paulo Modesto, reserva aos Conselhos a categoria de entidades paraestatais, não integrantes da Administração, embora com personalidade de direito público, o que demonstra a precariedade, ou insuficiência, na qualificação dessas entidades como autarquias.

A respeito dessa controvérsia doutrinária, Carla Osório trata especificamente da questão acerca das posições acerca do pertencimento dos Conselhos à estrutura orgânica do Estado:

Aqueles que defendem a caracterização dos conselhos profissionais como autarquias, inserindo-os na estrutura do Estado, argumentam que: (i) tais entidades são criadas por lei; (ii) a vinculação dos profissionais às entidades da respectiva categoria é obrigatória; (iii) os conselhos exercem atividades tipicamente estatais; e (iv) possuem imunidade de impostos.

O argumento mais comum é o referido em (iii). Diz-

se que os conselhos têm funções exclusivas do Estado: (a) cobram tributos de seus membros e (b) fiscalizam a profissão e aplicam sanções, inclusive inviabilizando o exercício profissional (poder de polícia). Tais tarefas, embora possam ser descentralizadas a órgãos da Administração indireta, não admitiriam delegação a particulares. Por isso, a configuração dos órgãos de fiscalização profissional como autarquias.

Por sua vez, os que se posicionam em sentido contrário afirmam que: (i) os conselhos têm caráter corporativo (são formados por uma reunião de pessoas da mesma classe profissional); (ii) são órgãos interessados, que defendem a profissão perante o Estado (função protecionista da classe regulada) e podem apresentar interesses indiferentes e até antagônicos aos do Estado; (iii) não sofrem qualquer ingerência por parte do Poder Executivo central ou ministério; (iv) têm autonomia financeira; (v) suas receitas e despesas não entram no orçamento do Estado; (vi) não recebem qualquer auxílio financeiro do Tesouro Nacional; (vii) seus dirigentes são eleitos entre os inscritos nos seus quadros e não podem ser destituídos pelos governantes; (viii) seus cargos e empregos não são criados, modificados ou extintos por lei; e (ix) os vencimentos de seus funcionários não são fixados por lei.

(Os conselhos profissionais integram a estrutura orgânica do Estado? Revista de Direito Público da Economia RDPE, Belo Horizonte, ano 6, n. 21, p. 4566, jan./mar. 2008.Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspxpdiCntd=52607>>. Acesso em: 12 dez. 2013.)

De fato, os Conselhos profissionais gozam de ampla autonomia e independência; eles não estão submetidos ao

controle institucional, político, administrativo de um ministério ou da Presidência da República, ou seja, eles não estão na estrutura orgânica do Estado. Eles não têm e não recebem ingerência do Estado nos aspectos mais relevantes da sua estrutura indicação de seus dirigentes, aprovação e fiscalização da sua própria programação financeira ou mesmo a existência, podemos chamar, de um orçamento interno. Eles não se submetem, como todos os demais órgãos do Estado, à aprovação de sua programação orçamentária, mediante lei orçamentária, pelo Congresso Nacional. Não há nenhuma ingerência na fixação de despesas de pessoal e de administração.

Os recursos dessas entidades são provenientes de contribuições parafiscais pagas pela respectiva categoria. Não são destinados recursos orçamentários da União, suas despesas, como disse, não são fixadas pela lei orçamentária anual.

Há, então, essa natureza *sui generis*, que, por mais que se encaixe, como fez o Supremo Tribunal Federal, anteriormente, na categoria de autarquia, seria uma autarquia *sui generis*, o que não é novidade no sistema administrativo brasileiro: as agências reguladoras também foram reconhecidas como autarquias *sui generis*. Aqui, no caso dos Conselhos profissionais, teríamos uma espécie mais híbrida ainda.

Por esses motivos, merece ser franqueado ao legislador infraconstitucional alguma margem de conformação na discriminação do regime aplicável a esses entes, entendida a necessidade de se fazer incidir certas exigências do regime jurídico de direito público, na linha do afirmado na ADI 1717, mas bem entendida também a importância de se identificar aspectos que destoam do regime puro de Fazenda Pública.

A propósito de distinguir quais elementos do regime jurídico de Direito Público incidiriam no caso dos Conselhos Profissionais, confira-se o magistério de Lucas Rocha Furtado,

transcrito a seguir :

Dado que são autarquias, a elas se aplica o Direito Público, porém, em função de particularidades que lhes são próprias, de forma mitigada. A Constituição Federal dispõe, por exemplo, que a criação de cargos, empregos ou funções públicas depende de lei. Seria, portanto, necessária a aprovação de lei federal para criar um emprego de secretária ou de ascensorista ou qualquer outro para o Conselho de Educação Física, por exemplo?

Parece-nos que a observância das normas públicas não pode ocorrer de forma plena ou absoluta sob pena de se mostrar, por vezes, totalmente absurda.

São autarquias especiais. A sua especialidade – e neste ponto não podem ser confundidas com as autarquias em regime especial – está no fato de que não integram a Administração Pública. Elas não se subordinam ou vinculam a nenhuma outra entidade. No desempenho de suas atribuições, devem dispor de plena e absoluta liberdade administrativa, gerencial, financeira e orçamentária, tendo como limite a lei que as criou e os princípios constitucionais.

Dado este fato, ao se relacionarem com o mundo exterior, vale dizer, quando contratam empresas ou empregados, devem observar, dentre outros, o princípio da impessoalidade. Isto importa na necessidade de realização de licitações e de concursos públicos. Quando exercem suas atribuições de fiscalização, devem observar, em especial, os princípios do contraditório e da ampla defesa. Nestes aspectos, sujeitam-se às normas de Direito Público. Mas ao desempenharem atribuições internas que não importem em violação de qualquer dos princípios constitucionais, não se justifica a aplicação de normas de Direito Público.

Essas autarquias especiais devem, assim, em suas contratações realizarem a prévia licitação. Estas não necessitam, todavia, observar fielmente as regras previstas na Lei 8.666/93. As licitações das autarquias corporativas devem observar regras eventualmente editadas previamente por elas mesmas, regras que busquem realizar a impessoalidade, a publicidade, a moralidade, a eficiência, etc.

À OAB, ao CREA, aos Conselhos de Contabilidade etc., não se justifica a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/02 – ou da Lei 4.320/64. Estas leis existem para disciplinar e limitar os gastos públicos efetuados pelas entidades da Administração Pública. Dado que as autarquias corporativas não integram a Administração Pública, a elas não se aplicam essas leis. A necessidade de que os cargos, empregos ou funções a serem criados na Administração decorra de lei é forma de controle a ser exercido pelo Legislativo sobre o Executivo. Em relação às autarquias corporativas, que dispõem de plena autonomia administrativa, gerencial, financeira etc., não se justifica a necessidade de lei para criar empregos. O dever de realizarem concurso público e licitação decore da aplicação dos princípios constitucionais de moralidade, de impessoalidade, de publicidade etc.

(Curso de Direito Administrativo, Lucas Rocha Furtado, 5ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2016. pag. 160)

O regime jurídico único preconizado pelo art. 39, caput, da CF, compele a adoção do regime estatutário pelos entes da Administração Direta, autárquica e fundacional, mas não existe razão de fundo constitucional a exigir que o legislador equipare o regime dos Conselhos Profissionais ao das autarquias, nesse aspecto.

Mesmo o precedente firmado na ADI 1717 não parece ter força para alcançar essa conclusão, visto não ter tratado do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998, mas da inviabilidade de delegação, a entidade privada, de atividades de poder de polícia, tributação e sancionamento disciplinar.

E exigir a submissão do quadro de pessoal dos Conselhos Profissionais ao regime jurídico único atrairia uma série de consequências como a exigência de lei em sentido formal para a criação de cargos e fixação das remunerações respectivas que atuariam de forma desfavorável à independência e funcionamento desses entes.

Assim, tenho por válida a opção feita pelo legislador, no sentido da formação dos quadros dos Conselhos Profissionais com pessoas admitidas por vínculo celetista.”

Especificamente, no que tange à natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil, no julgamento do RE 405.267, Rel. Min. EDSON FACHIN, o plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por unanimidade, reconheceu que a OAB possui finalidades institucionais e corporativas, razão pela qual deve receber o mesmo tratamento de direito público no que tange à imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, a, da CF.

Confira-se:

“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 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.” (RE 405.267, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, Dje 18/10/2018)**

Na ocasião do referido julgado, consignei o seguinte:

“Aqui, apesar de toda essa construção diversa - diria estranha - em relação à natureza jurídica, seja da OAB, da Caixa, parece-me que os elementos pelos quais toda a doutrina das chamadas "imunidades governamentais" foi criada no - todos se recordam - célebre caso *McCulloch v. Maryland*, 1819, Chief Justice John Marshall -, e, os pressupostos dessa criação estão presentes, exatamente, nessa hipótese da OAB com a Caixa.

A ideia daquele julgamento, em que se cunhou a célebre frase que o poder de tributar envolve o poder de destruir, e a sequência em vários casos da Suprema Corte Norte Americana estipulando as balizas dessa imunidade intergovernamental - estabelecendo só no exercício de competências governamentais -, mostram que, na hipótese, essa ligação umbilical, essa relação de continente/conteúdo entre Caixa e OAB possibilitaria que, eventualmente, excessos tributários em relação à Caixa acabassem prejudicando a OAB; e acabassem prejudicando naquilo que essa Casa - o próprio Supremo Tribunal Federal - entendeu importante em se garantir com a imunidade tributária governamental à OAB: poderia prejudicá-la em sua autonomia, em sua independência.

Porque autonomia e independência da OAB, esses requisitos indispensáveis à OAB, não são criações etéreas; na verdade, decorrem do art. 133 da Constituição: "O advogado é indispensável à administração da justiça"(...). A partir disso, a Constituição estabelece algumas competências que só a Ordem dos Advogado tem; a partir disso, o Supremo Tribunal Federal sempre julgou a necessidade da manutenção da autonomia e independência da OAB, em virtude não da OAB simplesmente como instituição, mas, sim, da OAB enquanto composta por

advogados.

O fato de se tributar a Caixa e, eventualmente, prejudicar os advogados, acaba, obviamente - ou poderá, em tese -, limitar a independência, a autonomia da OAB.

E aqui entramos na célebre frase: se, no caso específico, o poder de tributar pode eventualmente englobar o poder de destruir ou de diminuir a independência, a autonomia da OAB, conseqüentemente, deve ser reconhecida a impossibilidade desse poder de tributar. Conseqüentemente, a OAB acaba trazendo a Caixa consigo para o reconhecimento da imunidade tributária."

De fato, os artigos 103, VII, e 133 da Constituição Federal, bem como o art. 44, II, da Lei 8.906/1994, não deixam dúvidas de que a OAB não pode ser equiparada aos conselhos profissionais, pois sua finalidade vai além daquelas fixadas para as demais entidades de classe. Veja-se:

"Art. 103. Podem propor a ação de inconstitucionalidade:

(...)

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil."

"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."

"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;

(...)

§ 1º A OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.” (grifo nosso)

Tamanha é a relevância das atribuições da OAB que a Constituição de 1988 conferiu ao seu Conselho Federal legitimidade ativa para propor, perante o STF, ações diretas de inconstitucionalidade independentemente da pertinência temática (art. 103, VII, CF/1988), além de lhe assegurar participação nos concursos públicos para ingresso nas carreiras da magistratura e do Ministério Público (arts. 93, I, e 129, § 3º, CF/1988), na composição dos membros dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios (art. 94, caput, da CF/1988), na formação do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, XII, da CF/1988), do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, V, da CF/1988), do Superior Tribunal de Justiça (art. 104, parágrafo único, II, da CF/1988), etc.

No entanto, na hipótese em apreço, o Juízo de origem decidiu que, “mesmo que seja a OAB uma autarquia *"sui generis"*, tal não altera a natureza jurídica tributária de suas anuidades” (Vol. 16, fl. 3).

Ressalte-se que, diferentemente da Ordem dos Advogados – ente autônomo e independente –, os Conselhos Federais fazem parte da Administração Pública, sujeitando-se ao regime jurídico de direito público, de modo que as suas contribuições caracterizam-se como tributos da espécie contribuições de interesse das categorias profissionais, nos termos do art. 149 da Constituição.

Nesse sentido:

“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, 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.

4. Não há violação à reserva de lei complementar, porquanto é dispensável a forma da lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais. Precedentes.

5. Em relação à ausência de pertinência temática entre a emenda parlamentar incorporada à Medida Provisória 536/2011 e o tema das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, verifica-se que os efeitos de entendimento da ADI 5.127, de relatoria da Ministra Rosa Weber e com acórdão por mim redigido, não se aplica à medida provisória editada antes da data do julgamento, uma vez que a este foi emprestada eficácia prospectiva.

6. A Lei 12.514/2011 ora impugnada observou a capacidade contributiva dos contribuintes, pois estabeleceu razoável correlação entre a desigualdade educacional e a provável disparidade de rendas auferidas do labor de pessoa física, assim como por haver diferenciação dos valores das anuidades baseada no capital social da pessoa jurídica contribuinte.

7. Não ocorre violação ao princípio da reserva legal, uma vez que o diploma impugnado é justamente a lei em sentido formal que disciplina a matéria referente à instituição das contribuições sociais de interesse profissional para aqueles conselhos previstos no art. 3º da Lei 12.514/11.

8. No tocante à legalidade tributária estrita, reputa-se ser adequada e suficiente a determinação do mandamento tributário no bojo da lei impugnada, por meio da fixação de tetos aos critérios materiais das hipóteses de incidência das contribuições profissionais, à luz da chave analítica formada pelas categorias da praticabilidade e da parafiscalidade. Doutrina.

9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade improcedentes.”

(ADI 4.697, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 30/3/2017)

Por outro lado, a OAB encontra-se disciplinada pela Lei 8.906/1994,

cujos arts. 46 e 58, IX, legitimamente lhe conferem competência para fixar os valores de suas contribuições, nos seguintes termos:

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

“Art. 58. Compete privativamente ao Conselho Seccional:

(...)

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

Para além da natureza jurídica e das atribuições distintas da OAB no cenário constitucional brasileiro, a Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB) é norma específica relativa à Ordem dos Advogados do Brasil, derrogando eventuais normas gerais que dispõem sobre os conselhos profissionais, em virtude da aplicação do princípio hermenêutico da especialidade.

Acrescente-se que, nos autos do MS 36.376-MC (Rel. Min. ROSA WEBER, DJe de 12/6/2019), impetrado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, contra ato praticado pelo Tribunal de Contas da União, a relatora deferiu a medida liminar pleiteada para desobrigar a OAB a prestar contas e a se submeter à fiscalização do TCU, ao fundamento de que, nos termos do entendimento firmado na ADI 3.026 (Rel. Min. EROS GRAU), a OAB não é uma Entidade da Administração Indireta da União. Citem-se os seguintes trechos da decisão:

“2. No julgamento do Processo Administrativo nº 015.750/2018-7 (Acórdão nº 2573/2018), o TCU entendeu que a OAB deveria prestar-lhe contas, aos argumentos de que: “i) a

OAB constitui autarquia, nos termos do art. 5º, I do Decreto-Lei 200/1967; ii) **as contribuições cobradas de seus inscritos têm natureza de tributo**; iii) **a OAB não se distingue dos demais conselhos profissionais e por isso deve se sujeitar aos controles públicos**; iv) o controle externo exercido pelo TCU não compromete a autonomia ou independência funcional das unidades prestadoras” (inicial, fl. 4).

3. Contra esse entendimento, a entidade impetrante sustenta, basicamente, que “não se integra à Administração Pública (art. 44, §1º, da Lei n. 8.906/1994) e (...) não [administra] recursos públicos, o que necessariamente afasta sua submissão aos controles” (inicial, fl. 4). A OAB teria natureza jurídica peculiar (um serviço público dotado de personalidade jurídica e forma federativa), em decorrência de sua função institucional ímpar, que é assegurada por garantias constitucionais de autonomia e independência. As receitas advindas das contribuições dos associados, por sua vez, não teriam natureza tributária, porque não instituídas em lei. Em consequência, não lhe seria aplicável o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, fundamento basilar de validade do acórdão impugnado.

(...)

É o relatório. Decido.

1. O Tribunal de Contas da União embasou o acórdão impugnado em judiciosa análise da controvérsia. A conclusão ali vertida, que, grosso modo, pode ser resumida na afirmação segundo a qual “a OAB não se distingue dos demais conselhos profissionais e por isso deve se sujeitar aos controles públicos”, vem sustentada por respeitáveis fundamentos de direito – e essa simples constatação já seria bastante para indicar, ao lado da importância intrínseca que a discussão veicula, a necessidade de exame cauteloso e profundo do tema de fundo.

2. Ocorre que neste momento processual, referente ao exame meramente perfunctório da controvérsia, sobressalta o fato de que a conclusão do TCU contraria linhas basilares de entendimento jurisprudencial desta Suprema Corte. **No julgamento da ADI nº 3026/DF, firmou-se entendimento indicativo de que “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”.**

De tal julgamento, extraio as seguintes considerações:

(...)

Diante do exposto, defiro a liminar pleiteada para suspender a eficácia do Acórdão nº 2573/2018, proferido no âmbito do Processo Administrativo 015.720/2018-7, de modo a desobrigar a OAB a prestar contas e a se submeter à fiscalização do TCU até julgamento final do presente writ, ou deliberação posterior em sentido contrário.”

CONCLUSÃO

Conclui-se, em suma, ser pacífico o entendimento desta SUPREMA CORTE de que a OAB constitui entidade que não integra a Administração Pública e não se sujeita a controle hierárquico ou ministerial, sendo dotada de natureza *sui generis* e com atribuições constitucionais que a diferenciam dos demais Conselhos Profissionais.

Esse entendimento foi seguido pelo juiz de 1ª instância, segundo o qual a OAB/RJ não tem característica de autarquia federal, de modo que suas anuidades não possuem natureza jurídica tributária e, conseqüentemente, não se submetem às limitações constitucionais ao poder de tributar. Por esclarecedores, vejam-se os seguintes trechos da

sentença (Vol. 4):

“É cediço que os Conselhos de Fiscalização Profissional são autarquias federais criadas por lei, cuja manutenção se dá, essencialmente, mediante a arrecadação das anuidades, que possuem natureza tributária (contribuições de interesse de categorias profissionais), de competência da União Federal, previstas no art. 149 da Constituição da República.

Por esse motivo, submetem-se às limitações constitucionais ao poder de tributar, entre as quais o respeito ao princípio da legalidade para a criação ou majoração de tributos.

Entretanto, o C. Supremo Tribunal Federal manifestou entendimento de que a Ordem dos Advogados do Brasil, por ter natureza de autarquia *sui generis*, não se confunde com as referidas corporações incumbidas do exercício profissional.

Assim, por ostentar tal natureza jurídica, o que a desvincula dos demais órgãos de fiscalização profissional instituídos por lei, suas anuidades são consideradas contribuições de natureza não-tributária. Desta forma, as anuidades cobradas pela OAB não se submetem aos limites impostos pela Constituição Federal, no que tange ao poder de tributar.”

Como bem destacado pela parte recorrente, “a classificação jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil como mero conselho profissional” não pode subsistir, pois, como já dito acima por diversas vezes, além do caráter corporativo, a OAB tem inegavelmente uma função institucional na defesa das instituições do Estado Democrático e de Direito.

Por todas essas razões, o art. 6º, I, da Lei 12.514/2011 é inaplicável às contribuições cobradas pela OAB - cuja regulamentação é feita pela Lei 8.906/1994-, devendo ser aplicado unicamente aos demais Conselhos

Profissionais.

Assim, ao decidir que o regime jurídico da OAB deve ser o mesmo aplicável aos demais conselhos profissionais, sendo irrelevantes, para fins de cobrança de anuidades, as atribuições institucionais e públicas por ela desenvolvidas, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, razão pela qual deve ser reformado.

Por fim, não se desconhece o entendimento firmado por esta SUPREMA CORTE no julgamento do RE 704.292-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, em que se fixou a seguinte tese para o Tema 540 da Repercussão Geral: *“É inconstitucional, por ofensa ao princípio da legalidade tributária, lei que delega aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a competência de fixar ou majorar, sem parâmetro legal, o valor das contribuições de interesse das categorias profissionais e econômicas, usualmente cobradas sob o título de anuidades, vedada, ademais, a atualização desse valor pelos conselhos em percentual superior aos índices legalmente previstos.”*

Ocorre que o referido recurso foi interposto pelo Conselho Regional de Enfermagem do Paraná, e a tese ali fixada se refere exclusivamente aos Conselhos Profissionais *stricto sensu*, não se aplicando à OAB, a respeito da qual esta SUPREMA CORTE já havia consolidado o entendimento no sentido de que “A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional” (ADI 3.026/DF, Rel. Min. EROS GRAU, DJ de 29/9/2006).

Aliás, no julgamento do referido precedente paradigma, o eminente relator, Min. DIAS TOFFOLI, e o ilustre Ministro ROBERTO BARROSO fizeram expressa ressalva desconsiderando a Ordem dos Advogados do Brasil na respectiva análise. Por oportuno, veja-se o seguinte trecho do voto condutor do acórdão:

“Início por traçar um breve retrospecto acerca do tratamento da matéria relativa às anuidades devidas aos

conselhos profissionais na legislação. No que interessa, é certo que somente na década de trinta do século passado começaram a ser instituídos no Brasil os conselhos profissionais nos moldes em que conhecemos atualmente. Os primeiros conselhos profissionais (desconsiderada a OAB) cujos diplomas legais expressamente trataram das anuidades foram os de Engenharia e Arquitetura e o de Contabilidade.”

Enfim, independentemente do debate quanto à natureza tributária, ou não, das anuidades cobradas pela OAB, matéria controversa tanto na doutrina quanto na jurisprudência, o fato é que a Ordem dos Advogados do Brasil, por não se equiparar aos demais Conselhos Profissionais, em razão de suas atribuições institucionais ímpares, não se subordina à incidência da Lei 12.514/2011, devendo suas anuidades observarem o disposto na respectiva Lei de regência (Lei 8.906/1994 – Estatuto da OAB).

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, CONHEÇO DO AGRAVO PARA, DESDE LOGO, DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO para restabelecer a sentença de improcedência do pedido.

Fixo a seguinte tese para o Tema 1180 da Repercussão Geral:

“1. O art. 6º, inciso I, da Lei 12.514/2011, que limita o valor da anuidade aos diversos Conselhos Profissionais, não se aplica à Ordem dos Advogados do Brasil.

2. A fixação e cobrança das contribuições anuais de advogados são regidas especificamente pelo Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94), pois a Ordem dos Advogados do Brasil possui finalidade institucional, além das corporativas, uma vez que a advocacia é indispensável à administração da Justiça, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal, tendo o Supremo

ARE 1336047 / RJ

Tribunal Federal reconhecido sua “categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro”, por exercer “um serviço público independente” (ADI 3.026/DF, Rel. Min. EROS GRAU).”