



**Ministério da Educação Universidade
Federal de Roraima INSTITUTO DE
CIÊNCIAS JURÍDICAS CURSO DE
DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO
TRIBUTÁRIO PROFESSOR:
EDIVAL BRAGA**



**A COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO (TCU) SOBRE A OAB¹**

Jarliani Brito Feitoza²

Raquel Pereira Santos³

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁴

Artigo acadêmico desenvolvido com a finalidade de examinar de forma sintética a razão de não haver fiscalização do TCU sobre a OAB, analisando primeiramente a natureza das contribuições pagas pelos advogados, tendo por base alguns institutos de direito tributário e administrativo; após isso, passa-se para uma análise de precedentes do STF e, por fim, uma análise de instituições semelhantes à OAB em outros países, em especial Estados Unidos e alguns países da Europa.

Subsidiariamente, possui o fim de obtenção de nota avaliativa na Disciplina de Direito Tributário, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo ampliar o debate acerca da natureza jurídica tributária das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Esta, até então, é entendida como uma entidade "*sui generis*". Tal entidade, embora tenha características de autarquia, ainda causa muitas controvérsias a respeito de sua natureza, pois

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima. jarlianib@gmail.com

³ Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima. raquelsnts007@gmail.com

⁴ Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Roraima - UFRR

ora se classifica como entidade autônoma e ora não, diferentemente do que acontece com os demais conselhos de classe (Conselhos de Medicina, de Farmácia, de Contabilidade, de Biomedicina), em que suas contribuições gozam de inequívoca natureza tributária, o que não ocorre com a OAB, onde pairam muitas dúvidas. Assim sendo, não há uma explicação aceitável para o não pagamento dos tributos pela Ordem dos Advogados do Brasil, conforme os argumentos a seguir expostos.

Palavras-chave: OAB. Fiscalização do TCU. Natureza Jurídica. Contribuição compulsória.

Sumário: 1. Introdução; 2. A Ordem dos advogados do Brasil – OAB. 2.1 Como surgiu a OAB. 2.2 As finalidades da OAB. 2.3 A estrutura institucional da OAB; 3. Natureza da contribuição compulsória - Tributo ou não?. 3.1 Conceito de Tributo. 3.1.1 – Parafiscalidade. 4. O Tribunal de Contas da União e a prestação de contas da OAB; 4.1 - Análise de Precedentes 5. Direito comparado – EUA. 5.1.1 - *American Bar Association*. 5.1.1 - Prestação de contas. 5.1.1.1 - Demonstrações Financeiras Consolidadas, Relatório de Contadores Públicos Certificados e Relatório de auditoria - *American Bar Association*. 5.2 - A Ordem dos Advogados de Portugal- OAP. 5.2.1- As consequências para o incumprimento do dever de pagar quotas ou de qualquer outro dever de natureza pecuniária; 6 Novos Entendimentos; 7 Considerações finais; 8 Referências Bibliográficas.

Abstract: The purpose of this article is to broaden the debate about the legal tax nature of contributions due to the Brazilian Bar Association. This, hitherto understood as a "sui generis" entity. The OAB, although it has the characteristics of Autarchy, is classified as an autonomous entity, different from what happens with the other class councils (Councils of Medicine, Pharmacy, Accounting, Biomedicine), in which their contributions enjoy unequivocal tax nature , Which does not occur with OAB. Therefore, there is no plausible explanation for the non-payment of taxes by the Brazilian Bar Association, according to the following arguments.

Keywords: OAB. Audit of TCU. Legal Nature. Compulsory contribution

Summary: 1. Introduction; 2. The Brazilian Bar Association - OAB. 2.1 How the OAB came about. 2.2 The purposes of the OAB. 2.3 The institutional structure of the OAB; 3. Nature of

the compulsory contribution - Tribute or not ?. 3.1 Concept of Tribute. 3.1.1 - Paraphrasing. 3.1.2 - Analysis of Precedents; 4. The Audit Court of the Union and the rendering of accounts of the OAB; 5. Comparative law - USA. 5.1.1 - American Bar Association. 5.1.1 - Accountability. 5.1.1.1 - Consolidated Financial Statements, Certified Public Accountants Report and Audit Report - American Bar Association. 5.2 - The Portuguese Bar Association - AO. 5.2.1- The consequences for the non-fulfillment of the obligation to pay quotas or any other duty of a pecuniary nature; 6 New Understandings; 7 Final considerations; 8 References.

1. INTRODUÇÃO

São estes alguns dos tópicos a serem analisados pelo presente artigo, que tem por finalidade proporcionar a seguinte reflexão: o surgimento da OAB e sua estrutura, a posição ocupada, comparar suas atividades com as dos demais conselhos, avaliar sua natureza jurídica e características, analisar qual a natureza das contribuições compulsórias pagas pelos advogados, a competência do TCU para fiscalizar, comparar o instituto da OAB com os de outros países, após o que pretende-se obter uma análise crítica conclusiva para este tema polêmico. A pesquisa será realizada por meio da leitura e citação de artigos de lei, precedentes dos Tribunais Superiores, artigos jurisprudenciais, informativos, pesquisas bibliográficas, estatuto de advocacia e sites, de modo a esclarecer a grande maioria dos tópicos do assunto.

2 . Ordem dos advogados do Brasil

2.1 Surgimento

Segundo o site do Conselho Federal da OAB ⁵ o ministro do Supremo Tribunal de Justiça, conselheiro Francisco Alberto Teixeira de Aragão, sugeriu que fosse criada uma entidade para facilitar, quando fosse oportuno, o advento da Ordem dos Advogados. Em janeiro de 1843, fundou na Corte a Gazeta dos Tribunais. Em sua primeira edição, a Gazeta publicou um artigo intitulado “A Necessidade de uma Associação de Advogados”. Posteriormente, iniciou-se discussão em torno da criação de uma corporação que reunisse e disciplinasse a classe de advogados.

Dessa forma, primeiramente nasceu o IAB, instituto dos advogados do Brasil, inspirado

⁵ Conselho Federal – OAB. Antecedentes – A fundação do Instituto dos Advogados Brasileiros. <http://www.oab.org.br/historiaoab/antecedentes.htm#iab>

pelos estatutos portugueses. Já o surgimento da OAB se deu mediante a assinatura do decreto 19.408, de 18 de novembro. No início, o Conselho Federal da Ordem funcionou no IAB.

2.2 As finalidades da OAB

Dentre a principais finalidades da OAB, previstas no atual estatuto da OAB, destacam-se:

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.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 valoriza e considera de extrema importância a profissão do advogado, estabelecendo o seguinte no artigo 133: "O advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei".

2.3 A estrutura institucional da OAB

O art. 17 do Decreto nº 19.408/30, que instituiu a OAB, declarou que tal entidade é "órgão de disciplina e seleção da classe dos advogados, que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros e aprovados pelo governo". Seu primeiro Estatuto foi criado em 1963 através da Lei nº 4.125, de abrangência nacional, possuindo 159 artigos.

Até os dias atuais considera-se que tal órgão possui natureza jurídica única, sui generis, não equiparável à autarquia nem à entidade paraestatal. O art. 139, § único, do antigo Estatuto da OAB dizia que "Não se aplicam à Ordem as disposições legais referentes às autarquias ou às entidades paraestatais".

A OAB abrange 27 Seções, estando uma no Distrito Federal e as outras em cada Estado da Federação. Ademais, possui a prerrogativa de delegar seu estatuto; desse modo, embora não constitua oficialmente uma autarquia, é uma ordem autônoma.

A Ordem dos Advogados do Brasil tem estrutura administrativa formada pelos seguintes órgãos: Conselho Federal, Conselhos Seccionais, Subseções, Caixas de Assistência dos Advogados.

3. CONTRIBUIÇÃO COMPULSÓRIA – TRIBUTO OU NÃO?

3.1 Conceito de Tributo

O conceito de tributo está previsto no artigo 3.º do Código Tributário Nacional (CTN), que estabelece de modo adequado as características necessárias para a identificação dessa categoria jurídica, diferenciando-a de outras figuras semelhantes. Segundo o CTN, Art. 3º, “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” Nas palavras de Mazza, cobrança de tributo é:

“A atividade materialmente administrativa exercida no âmbito do Poder Executivo ou, na linguagem usada pelo Código Tributário Nacional, da ‘Administração Tributária’, consistente na realização do devido processo legal para a arrecadação de tributos. A competência para criar tributos é indelegável, mas admite-se delegação, por meio de lei, da capacidade para cobrar tributos. É a chamada ‘parafiscalidade’, disciplinada pelo art. 7º do Código Tributário Nacional”.

3.1.1 - Parafiscalidade

Conforme Mazza (2015), denomina-se parafiscalidade “a delegação legal da capacidade administrativa para cobrar e fiscalizar tributos, mas a parafiscalidade não tem qualquer impacto sobre a competência tributária”. Complementando o tema, temos o art. 7º, § 3º do CTN que declara: “Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos”.

Segundo o autor, existem dois sujeitos na Parafiscalidade. O sujeito ativo seria a pessoa que delega essa atribuição de cobrar tributos (ESTADO); no outro polo, o sujeito passivo seria a pessoa a quem é atribuída, de forma legal, a competência para cobrar tributos, denominada entidade parafiscal.

Doutrina e jurisprudência são unânimes em admitir a parafiscalidade em favor de pessoas de direito privado, tanto as pertencentes à Administração indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista) quanto aquelas da iniciativa privada, que exerçam atividades não lucrativas e de interesse social. É o caso dos sindicatos, conselhos de classe (OAB, CRM, Crea) e serviços sociais (Senai, Sesi, Sebrae, Sesc).

O serviço que a OAB presta (conforme entendimento que já foi disseminado pelo STJ antes da ADI 3.026) tem natureza pública federal, porque fiscaliza a profissão de advogado,

indispensável à administração da Justiça, nos termos do art. 133 da Constituição Federal, consequentemente as contribuições compulsórias que recolhe têm natureza parafiscal. Dessa forma, no nosso entendimento, vislumbra-se a natureza tributária das contribuições realizadas em favor da OAB.

4 O Tribunal de Contas da União e a prestação de contas da OAB

Todo conselho de fiscalização de profissões visa assegurar que os serviços profissionais serão prestados com a devida qualidade e que cumprirão as legislações a respeito das atividades que irão executar. Assim, por ser entidade de direito público,

Uma autarquia é qualquer entidade capaz de administrar a si mesma; dessa forma, torna-se possível considerar a OAB autarquia corporativa. Em análise aos conselhos de fiscalização, compreende-se que a Ordem dos Advogados do Brasil recebe tratamento diferente, sendo, por esta forma, considerada *sui generis*.

Nestes termos, Celso Antônio Bandeira de Mello compreende:

A natureza jurídica das autarquias e das chamadas fundações públicas é de meros desdobramentos do Estado em sua feição administrativa. Elas são, pois, administração pública. Embora administração indireta, sendo pessoas de direito público, por compartilharem da mesma natureza do Estado – embora restrita à feição administrativa dele –, não haveria razões prestantes para que os servidores destas entidades ficassem submissos a uma disciplina distinta daquela aplicável aos servidores da administração direta.”

“Sui Generis” pode ser traduzido por único de sua espécie ou gênero, singular, sem igual, ímpar. O termo é empregado na biologia quando se encontra um espécime novo e completamente distinto dos demais e que pode dar origem a uma nova classificação, um novo gênero, uma nova espécie. Portanto, a Ordem dos Advogados é uma entidade diferente de todas as demais existentes, não sendo vinculada aos demais órgãos administrativos.

Cabe à OAB acompanhar as atividades e aperfeiçoar as instituições jurídicas existentes em nosso ordenamento, bem como exercer o papel de Fiscalização Profissional. Dentre estas e outras razões, a Ordem dos Advogados do Brasil não é fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União, que fiscaliza os demais conselhos profissionais.

No entanto, tal entendimento sofre severas críticas; essa classificação vem desde a década de 1950, quando o órgão máximo do Judiciário na época entendeu não ser necessária a prestação de contas ao TCU.

O relator da ADI 3.026, o ministro Eros Grau entendeu que “Por não consubstanciar

uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita ao controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não vinculação é formal e materialmente necessária”.

No entanto, não há nenhuma fundamentação razoável que justifique o motivo para que a Ordem dos Advogados do Brasil não se vincule à Administração Pública brasileira, tendo em vista que possui todas as prerrogativas de uma autarquia, utilizando-se o STF apenas do fundamento de que “é necessário atribuir independência para a entidade, visto que a vinculação seria essencial para que ela exercesse o seu papel institucional e contribuísse para o desempenho das atividades do Estado Democrático de Direito”. Ora, mas qual conselho fiscalizador não possui a função de colaborar com o Estado Democrático? Todos os que existem são de fundamental importância.

O próprio STF já decidiu: “que toda entidade de classe deve ter natureza jurídica de autarquia, ser fiscalizada pelo TCU, ser criada por lei e as anuidades são consideradas de natureza tributária”.

No entanto, há essa ressalva para a Ordem dos Advogados, que tem natureza sui generis, que possui, por outro lado, todas as características de uma autarquia. Por esta razão, recebe tratamento exclusivo em nosso ordenamento.

De todas as entidades fiscalizadoras, somente a Ordem dos Advogados e a dos músicos não prestam contas ao Tribunal de Contas da União. Sendo assim, a OAB tem as vantagens que são atribuídas ao direito público e, quando lhe convém, as prerrogativas pertencentes aos entes privados.

Na Constituição de 1988, os artigos que fundamentam a prestação de contas dos Conselhos profissionais são o art. 70, parágrafo único, o qual determina que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos.

Ou seja, pelo fato de os Conselhos cobrarem anuidades e arrecadarem tributos na espécie de contribuições corporativas, estas entidades passam a administrar dinheiro público e, assim, devem se submeter à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

O outro dispositivo que fundamenta a prestação de contas dos Conselhos é o art. 71, II, o qual afirma ser competência do TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Pública, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao

erário.

Afirmar que a OAB não pertence à Administração Pública torna-se um argumento pouco contestável, uma vez que já foi decidido pelo STF, na ADI 3.026, qualquer controvérsia que poderia existir sobre o tema, tratando a Ordem como uma instituição mais próxima do direito privado do que do direito público.

Assim como em outros conselhos, para que o profissional exerça a advocacia privada, tem que estar inscrito na Ordem dos Advogados, que é a entidade legitimada para fiscalizar o exercício profissional dos advogados, como também para fixar e cobrar dos associados as contribuições anuais.

E é por esta razão que surge a controvérsia com relação aos conselhos, pois seus associados devem fazer o pagamento de seus tributos, conforme entendimento do STJ:

“ADMINISTRATIVO E CIVIL. CONSELHOS PROFISSIONAIS. FIXAÇÃO DE ANUIDADES POR PORTARIAS/RESOLUÇÕES. NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO. ILEGALIDADE. EXIGÊNCIA DE LEI. PRECEDENTES. Recurso especial interposto contra acórdão segundo o qual "encontra-se consolidado o entendimento de que as anuidades cobradas pelos Conselhos Profissionais constituem espécie tributária e, como tal, se submetem ao princípio da reserva legal. Assim sendo, não é permitido aos Conselhos estabelecerem por meio de atos administrativos quaisquer critérios de fixação de anuidade diverso do legal, sob pena de violação do princípio contido no art. 150, I, da CF/88". 2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem externado entendimento de que: - 'Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesses das categorias profissionais. A anuidade devida aos Conselhos Regionais que fiscalizam as categorias profissionais tem natureza de contribuição social e só pode ser 3. Recurso especial não provido. (Resp. 652554/RS, Rel. Min. José Delgado, DJ 16/11/2004)".

Ou seja, verifica-se que a mesma obrigação, o pagamento de anuidades para exercer uma profissão, em uma entidade é considerada tributo e em outra não, pelo simples fato de a OAB ter uma natureza *sui generis*.

Os requisitos que compõem o conceito de tributo são facilmente observados nas anuidades cobradas pela OAB, inclusive o último, que determina ser cobrado mediante uma atividade administrativa. Assim dispõe o estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, em seu art. 46: “Constitui título executivo extrajudicial a certidão passada pela diretoria do Conselho competente, relativa a crédito previsto neste artigo”.

Convém destacar que, no Direito Tributário, o titular da competência ativa tributária, em alguns casos, não se confunde com aquele que detém a capacidade ativa tributária. Conforme ocorre nos demais Conselhos Profissionais, a titularidade da competência ativa tributária é da União, e a capacidade ativa tributária pertence às entidades fiscalizatórias. Desse modo, o Superior Tribunal de Justiça trata a OAB de um modo diferente do comum no ordenamento jurídico.

Portanto, fica claro que, embora a Ordem possua uma natureza *sui generis*, as anuidades cobradas de seus inscritos são equivalentes às dos demais Conselhos Profissionais, sendo ambas tributárias na espécie de contribuições corporativas. Não há por que uma mesma obrigação ser considerada tributária em uma instituição e não tributária em outra instituição, somente por causa da natureza jurídica.

4.1. - Análise de Precedentes

4.1.1 - RE 595.332/PR

A OAB é comumente classificada pela doutrina brasileira como *sui generis*, especial, não comparável às outras espécies de autarquias. Por todos, leia-se o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho:

Tem havido alguma controvérsia a respeito da natureza e dos elementos jurídicos relativos à OAB. À guisa de subsídio, vale informar que o STJ a considerou autarquia profissional de regime especial ou *sui generis*, que não pode ser confundida com as demais corporações similares, ainda que a Lei nº 8.906/94 não tenha sido clara a respeito, limitando-se a dizer que a OAB é "serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa" (art. 44).

Não são poucos os precedentes do STF atestando a natureza autárquica da OAB. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os litígios judiciais que tenham a Ordem dos Advogados do Brasil envolvida – tal entendimento abrange tanto as seccionais da OAB nos estados e no Distrito Federal quanto o Conselho Federal da OAB – são de competência da Justiça Federal.

Segundo a notícia⁶ no site do STF, o ministro Marco Aurélio, relator, votou pelo provimento do recurso. Para o ministro, a OAB, sob o ângulo do Conselho Federal ou das seccionais, não é pessoa jurídica de direito privado. Trata-se, segundo o relator, de órgão de

⁶ Plenário decide que cabe à Justiça Federal julgar ações integradas pela OAB. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verJulgamentoDetalhe.asp?idConteudo=324331>

classe com disciplina legal (Lei 8.906/1994), o que lhe permite impor contribuição anual e exercer atividade fiscalizadora. “É por isso mesmo autarquia corporativista, o que atrai, a teor do artigo 109, inciso I, do Diploma Maior, competência da Justiça Federal para exame de ações, seja qual for a natureza, nas quais integre a relação processual”, explicou.

Ou seja, a razão dessa competência ser da Justiça Federal baseia-se no art. 109, inciso I, da Constituição de 1988, que tem a seguinte redação:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, **entidade autárquica** ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Anteriormente a esse julgamento, o entendimento emitido pelo STF era que a Ordem dos Advogados do Brasil não é classificada como uma autarquia. Tal juízo baseava-se no julgamento da ADI 3.026/DF, no qual o STF determinou que a OAB constitui uma entidade singular, “sui generis”, que não integra a administração pública, e não pode ser classificada em qualquer categoria prevista em nosso ordenamento jurídico. O professor Marcelo Alexandrino, em seu artigo “A OAB é uma autarquia?”, cita o fragmento da ementa do acórdão da ADI 3.026:

“Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade §1º do artigo 79 da lei n. 8096, 2º parte (...) 2. Não procede a alegação de que a OAB se sujeita 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. 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 para atividades corporativistas. Possui finalidade institucional”

Portanto, até 2016 havia a seguinte situação: a jurisprudência consolidada do STF era no sentido de que todos os conselhos fiscalizadores de profissões fossem considerados autarquias; porém, a OAB era excluída desse conceito, embora também exerça atividades e preste serviços bem semelhantes. Não se classifica como um deles nem como autarquia, mas sim como ente “sui generis”, e, por não fazer parte da administração pública, não está sujeita aos controles e restrições que são impostos.

Com o julgamento do RE 595.332/PR, parece haver uma nova e moderna inclinação de nossa Suprema Corte em talvez, no futuro, classificar a OAB como uma autarquia, modificando seu status "sui generis". Interessante observar que está dito, literalmente, no informativo do RE que a OAB é uma "autarquia corporativista". Abaixo segue, com nosso grifo, o Informativo 837 do STF:

“Compete à justiça federal processar e julgar ações em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), quer mediante o conselho federal, quer seccional, figure na relação processual.

(...)A OAB seria, portanto, autarquia corporativista,⁷ o que atrairia, a teor do art. 109, I, da CF, a competência da justiça federal para o exame de ações — de qualquer natureza — nas quais ela integrasse a relação processual. Assim, seria impróprio estabelecer distinção em relação aos demais conselhos existentes.

RE 595332/PR, rel. Min. Marco Aurélio, 31.8.2016. (RE-595332).”

4.1.2 - ADI 4697

A Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal para questionar a Lei 12.514/2011, que regulamenta a cobrança de contribuições pelos conselhos profissionais, tais como os CRM dos médicos, os CREA de engenheiros e arquitetos, e a Ordem dos Advogados do Brasil.

A Lei 12.514, publicada na edição de 31 de outubro do Diário Oficial, limita o valor das anuidades cobradas dos profissionais liberais pelos respectivos conselhos, categoria em que se inclui a OAB.

No caso da Ordem, a cobrança estaria limitada ao valor de R\$ 500, já que o Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/94) delega a fixação do valor das anuidades à própria OAB. O presidente do Conselho Federal da OAB entende que a lei não alcança a OAB, considerada uma autarquia sui generis. Dois ministros do STF, consultados pela ConJur, entendem o contrário, que a lei alcança a OAB.

O entendimento varia dependendo da interpretação da natureza autárquica ou sui generis, conforme o que foi exposto no precedente anterior e as características da OAB; ela deveria se enquadrar na Lei 12.514 de 2011, assim como os demais conselhos.

5. Direito comparado - EUA

5.1.1 - *American Bar Association*

⁷ Autarquias corporativistas são os conselhos responsáveis pela fiscalização do exercício de profissões têm natureza jurídica de autarquias profissionais.

Segundo o site oficial, a American Bar Association é uma das maiores organizações profissionais voluntárias do mundo, com cerca de 400.000 membros e mais de 3.500 entidades. Compromete-se a fazer o que apenas uma associação nacional de advogados pode fazer: servir os seus membros, melhorar a profissão de advogado, eliminar os preconceitos, aumentar a diversidade e avançar o Estado de Direito em todos os Estados Unidos e em todo o mundo.

Fundada em 1878, a ABA está empenhada em apoiar a profissão de advogado com recursos práticos para profissionais de direito, melhorando a administração da justiça, credenciando escolas de direito, estabelecendo códigos éticos modelo e muito mais.

A ABA exerce um papel de órgão credenciador das escolas de Direito. O credenciamento existe desde 1923 e é conferido às escolas que atendam aos requisitos da ABA. Os efeitos jurídicos do não credenciamento são variáveis conforme cada estado-membro. Em alguns deles, não é possível ser admitido como advogado na ordem se o inscrito houver se formado em uma instituição sem credenciamento.

Quanto ao exame de ordem, nos EUA tudo é feito pelo Estado e sob o controle total do Judiciário, que trata a questão com mão de ferro, rigorosamente dentro dos princípios morais, éticos e constitucionais daquele país. Isto porque o advogado é essencial para a Justiça e o Judiciário é o cerne do Estado Democrático de Direito. Para os americanos, é inadmissível deixar o controle do acesso à tão importante função pública nas mãos de um conselho de classe, cuja razão de ser são os interesses privados de seus associados. Enquanto isso, na OAB não há participação nenhuma dos Poderes Executivo e Judiciário.

Além disso, diferentemente do Brasil, os EUA não têm apenas uma ordem dos advogados e suas seccionais. Lá, há uma instituição do tipo por estado, e é preciso estar habilitado nela para poder advogar na região. Dessa maneira, um advogado do Texas não pode defender um cliente na Califórnia, por exemplo, se não tiver passado na prova local. A razão disso é que os estados norte-americanos possuem uma competência para legislar bem mais extensa que a dos seus equivalentes brasileiros.

5.1.1 - Prestação de contas

5.1.1.1 - Demonstrações Financeiras Consolidadas, Relatório de Contadores Públicos Certificados e Relatório de auditoria - American Bar Association.

Assim diz o relatório dos auditores: “Examinamos as demonstrações financeiras consolidadas da American Bar (ABA), que compreendem as demonstrações consolidadas

da posição financeira em 31 de agosto de 2015 e 2014, e as demonstrações consolidadas de atividades e do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa dos exercícios findos naquelas datas, e as notas explicativas das demonstrações financeiras”.

Uma auditoria inclui a avaliação da adequação das políticas contábeis utilizadas e da razoabilidade das estimativas contábeis significativas feitas pela administração, bem como avaliar a apresentação das demonstrações financeiras consolidadas.

A responsabilidade dos auditores é a de expressar uma opinião sobre essas demonstrações financeiras. Tais auditorias são realizadas de acordo com as normas de auditoria utilizadas nos Estados Unidos da América e as normas aplicáveis às auditorias financeiras contidas emitidas pela Controladoria-Geral dos Estados Unidos. Isso exige que a auditoria seja planejada e executada para obter uma segurança razoável. Deve-se avaliar se as demonstrações financeiras estão livres de distorções relevantes.

As demonstrações financeiras consolidadas da ABA incluem as contas da ABA e da American Bar Association Fund for Justice and Education (FJE). As demonstrações financeiras consolidadas da ABA são elaboradas em conformidade com os Princípios Contábeis Geralmente Aceitos nos Estados Unidos da América. Esses princípios exigem que a gestão faça estimativas e julgamentos que afetem os valores informados de ativos e passivos, a divulgação de ativos e passivos, e os montantes reportados de receitas e despesas no período de relatório. A apresentação das demonstrações contábeis segue as normas de contabilidade para organizações sem fins lucrativos.

5.2 - A Ordem dos Advogados de Portugal- OAP

A Ordem dos Advogados foi criada pelo Decreto n.º 11 715, de 12 de junho de 1926. É uma associação pública (ou Pessoa Coletiva de Direito Público), representativa dos profissionais que exercem a advocacia, regida pelo direito público. No exercício dos seus poderes, desempenha as suas funções de forma independente dos órgãos do Estado, sendo livre e autónoma na sua atividade.

A função social da Ordem dos Advogados é abrangente, destacando-se o seu papel na defesa do Estado de Direito e dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como na colaboração com a administração da Justiça; e na garantia do acesso ao direito, nos termos da Constituição.

Dentre os tributos pagos pela Ordem dos Advogados de Portugal, está o IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, conforme a lei republicada pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro:

“3 - A designação o conferida a este imposto - imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas - dá, desde logo, uma ideia sobre o respetivo âmbito de aplicação pessoal. O IRC incide sobre todas as pessoas coletivas de direito público ou privado com sede ou direção efetiva em território português. O ponto de partida para a definição da incidência subjetiva foi, assim, o atributo da personalidade jurídica. - Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (Republicado pela Lei n.º 2/2014 de 16 de janeiro).”

5.2.1- As consequências para o incumprimento do dever de pagar quotas ou de qualquer outro dever de natureza pecuniária

O n.º 3 do art. 18.º do projeto de proposta de lei estabelece que "As penas disciplinares de suspensão e de expulsão da associação pública profissional são apenas aplicáveis às infrações graves praticadas no exercício da profissão, não podendo ter origem no incumprimento pelo membro do dever de pagar quotas ou de qualquer outro dever de natureza pecuniária".

Por seu turno, o n.º 4 do art. 42.º determina que a cobrança dos créditos resultantes das quotas e das taxas cobradas pela prestação de serviços segue o processo de execução tributária, estabelecendo-se no n.º 3 do art. 41.º que o Estado não garante as responsabilidades financeiras das associações públicas profissionais, nem é responsável pelas suas dívidas.

A proibição de ser aplicada a pena disciplinar de suspensão da associação, por falta de pagamento de quotas ou de taxas devidas pela prestação de serviços, pode conduzir, no limite, à impossibilidade de funcionamento da associação pública profissional, dado que o profissional, embora possa ser executado em processo de execução tributária, pode não possuir quaisquer bens penhoráveis e, nesse caso, continuará inscrito e a exercer a profissão e, caso todos os profissionais inscritos decidam optar pelo não pagamento de quotas, a associação pública poderá deixar de ter meios para cumprir as respectivas atribuições, enquanto não conseguir arrecadar os valores em dívida, através das execuções fiscais.

E, ao mesmo tempo que o Estado legislador impede a suspensão dos profissionais devedores, declara que não garante as responsabilidades financeiras das associações

profissionais. Torna-se assim manifesto que não poderá deixar de ser prevista e admitida a pena disciplinar de suspensão por incumprimento do dever de pagar quotas ou de qualquer outro dever de natureza pecuniária.

6 Novos entendimentos

Justiça Federal do Distrito Federal já condenou a OAB/DF a prestar contas ao TCU. A sentença proferida pela 13ª Vara Federal do DF também ordenou ao Tribunal de Contas da União que realize a fiscalização de todos os valores arrecadados de 2000 a 2006.

Quem propôs a ação civil foi o Ministério Público Federal no DF (MPF/DF), que se utilizou dos seguintes argumentos:

“os conselhos de fiscalização profissional, entre eles a OAB, são espécies de autarquias corporativas; as anuidades pagas pelos advogados inscritos têm natureza tributária. São, portanto, verbas públicas, sujeitas à fiscalização do TCU; A jurisdição do Tribunal de Contas da União abrange inúmeros órgãos de cúpula do Estado, incumbidos dos mesmos fins democráticos e sociais perseguidos pela OAB. Todos esses entes, a despeito da fiscalização exercida pelo TCU sobre as suas contas, atuam com plena autonomia, não havendo razão para conferir distinto tratamento à OAB.”

Assim, não é viável que se aplique aos conselhos das entidades fiscalizatórias o posicionamento do STF acerca da natureza da Ordem dos Advogados do Brasil, conforme prevê a ADI 3.026/DF de relatoria do ministro Eros Grau, posto que os demais conselhos também lidam com alguns dos bens mais preciosos de todo indivíduo, como a saúde, tratada pelo CRM.

Além do mais, em recente parecer, o Procurador-Geral da República assim se manifestou na ADI 5367 de julho de 2016:

“Em outras palavras, atribuição de natureza jurídica de autarquias corporativas “peculiares” a conselhos de fiscalização do exercício de profissões não é suficiente para afastar aplicação do regime jurídico estatutário – e constitucional. Esses entes, conquanto sujeitos a regimes diversos, são criados por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para exercício de funções típicas de Estado, e amoldam-se perfeitamente ao conceito de autarquia contido há décadas no Decreto-lei 200/1967. Na verdade, talvez esse tratamento jurídico da OAB é que mereça revisão de entendimento, por destoar radicalmente do regime jurídico dessas entidades, da tradição jurídico-administrativa brasileira e, talvez, com a devida vênua, do arcabouço constitucional. Pelas razões expostas neste parecer e na petição inicial, há incompatibilidade dos dispositivos impugnados com o art. 39 da Constituição da

República, motivo por que deve ser declarada sua inconstitucionalidade.”

Dessa forma, entende-se que não há razões para a classificação *sui generis* atribuída à OAB, tendo em vista que realiza funções tão importantes quanto as dos demais conselhos, sendo considerado inconstitucional atribuir a tal instituição tratamento diverso.

Um importante destaque que podemos dar é com relação às sociedades de economia mista. Antes, não cabia às referidas entidades a prestação de contas perante o TCU, sob o mesmo fundamento que a OAB: trata-se de pessoa jurídica de direito privado. Por outro lado, esse pensamento evoluiu no sentido de que, embora as sociedades de economia mista sejam de direito privado, a maioria do capital é oriunda de pessoas jurídicas de direito público, mais especificamente da União. Por isso, atrai a incidência do preceito do Art. 70 da CF, de modo que, a partir dessa tese, passou a ser submetida ao controle de fiscalização dos tribunais de contas da União. Assim julgou o STF no MS 25092 DF:

Ementa: CONSTITUCIONAL.ADMINISTRATIVO. **TRIBUNAL DE CONTAS. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA: FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS.** ADVOGADO EMPREGADO DA EMPRESA QUE DEIXA DE APRESENTAR APELAÇÃO EM QUESTÃO RUMOROSA. I. - Ao **Tribunal de Contas** da União compete 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 (CF, art.71, II; Lei 8.443, de 1992, art. 1º, I). II. - As empresas públicas e as **sociedades de economia mista**, integrantes da administração indireta, estão sujeitas à **fiscalização do Tribunal de Contas**, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista. III. - Numa ação promovida contra a CHESF, o responsável pelo seu acompanhamento em juízo deixa de apelar. O argumento de que a não-interposição do recurso ocorreu em virtude de não ter havido adequada comunicação da publicação da sentença constitui matéria de fato dependente de dilação probatória, o que não é possível no processo do mandado de segurança, que pressupõe fatos incontroversos. IV. - Mandado de segurança indeferido. **Data de publicação: 17/03/2006**

Dessa forma, se uma pessoa jurídica de direito privado pode se submeter à fiscalização dos tribunais de contas por receber dinheiro público, percebe-se que não há razão para que o mesmo não ocorra com a Ordem dos Advogados do Brasil, que por meio das anuidades, recebe

dinheiro público.

Outra importante polêmica, com relação à OAB, é quanto à prestação de concursos públicos. Em decisão de 2006, o STF entendeu não ser necessária a realização de concursos, submetendo a OAB à CLT. No entanto, é pacífica a compreensão de que os conselhos de fiscalização profissional são classificados como autarquias, devendo sim prestar concursos públicos.

Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO.** ART. 37, II, DA CF. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA. FISCALIZAÇÃO. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO. 1. 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 CB/88, quando da contratação de servidores. 2. 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 (...). (RE 539224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 22/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 15-06-2012 PUBLIC 18-06-2012 RT v. 101, n. 923, 2012, p. 684-690).

Dessa forma, deve-se rever o entendimento de que não é necessário que a Ordem dos Advogados preste concurso, tendo em vista que se trata de um conselho de fiscalização profissional, classificando-se, nos entendimentos mais modernos, como autarquia corporativista.

7 Considerações finais

Na Constituição de 1988, os artigos que fundamentam a prestação de contas das entidades de fiscalização profissional são o art. 70, parágrafo único, o qual determina que: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos”.

Ou seja, pelo fato de os Conselhos cobrarem anuidades e arrecadarem tributos na espécie de contribuições corporativas, estas entidades passam a administrar dinheiro público e, assim, devem se submeter à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

No entanto, atualmente, tais regras não se aplicam à OAB, e a justificativa encontrada é que se trata de instituição exclusiva, *sui generis*, que “possui objetivos institucionais, referentes à aplicação das leis, às instituições jurídicas, ao Estado Democrático de Direito”.

Mas, com o julgamento do RE 595.332/PR, deve-se rever a classificação de natureza *sui generis*, pois no próprio informativo do STF de 2016, considera-se a Ordem dos Advogados do Brasil como uma autarquia corporativista. Entendemos, então, que deve se sujeitar à fiscalização do TCU, assemelhando-se a todos os demais conselhos.

Atualmente, resta clara a incidência de tributos sobre as anuidades cobradas pelas entidades fiscalizatórias. Nos termos do CTN, as anuidades da OAB cumprem todos os requisitos essenciais de um tributo: “trata-se de prestação pecuniária; compulsória; que não se constitui em sanção de ato ilícito; derivada da lei; e cobrada mediante atividade administrativa”.

As anuidades cobradas de seus inscritos são equivalentes às de todos os demais conselhos, sendo ambas tributárias na espécie de contribuição corporativa, não havendo razão para atribuir tratamento desigual.

8 Referências Bibliográficas

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Constitucional Descomplicado. 19. ed. São Paulo: Método, 2012.

BAR, ASSOCIATION AMERICAN- Government and Public Sector Lawyers. Disponível em: <http://www.americanbar.org/portals/government_public_sector_lawyers.html> Acesso em: 01/02/2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Pedido de Reexame. Decisão n. 121/1999. Processo TC n. 625.260/98-8. Relator: Auditor Benjamin Zymler. Brasília, 01 de junho de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jun. 1999.

COSTA BARBOSA, RODRIGO- A Ordem Dos Advogados Do Brasil e a Sua Submissão Constitucional À Jurisdição e à Fiscalização Do Tribunal De Contas Da União. Disponível em: < <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/5590/1/20950574.pdf>>, acesso em 04/02/2017

FERNANDES, J. U. Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GALLI, MARCELO. Revista Consultor Jurídico. *Supremo precisa rever natureza jurídica "sui generis" da OAB, diz Janot*. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-jul-22/stf-rever-natureza-juridica-sui-generis-oab-janot> > Acesso em 31/01/2017

Joinville, OAB. Competências Institucionais das Subseções da OAB. Disponível em: <http://revista.oabjoinville.org.br/artigo/64/competencias-institucionais-das-subsecoes-da-oab/>. Acesso em 31/01/2017.

MAMEDE, Gladston. A Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

Mazza, Alexandre, Manual de Direito Administrativo – Saraiva 5ª Ed. 2015

OLIVEIRA GONÇALVES, Leonardo. jus.com.br. *Sobre a natureza jurídica tributária das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil*. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/11693/sobre-a-natureza-juridica-tributaria-das-contribuicoes-devidas-a-ordem-dos-advogados-do-brasil> > Acesso em: 30 de janeiro de 2017.

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

04/02/2017.

PIETRO, Maria Sylvia. Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. *Inteiro Teor do Acórdão do Recurso Extraordinário* 572.020. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=324285>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2017.