



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA  
ECONÔMICA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PARECERES - CGEP  
SEPN 515 CONJUNTO D, LOTE 4 ED. CARLOS TAURISANO, 4º ANDAR CEP: 70770-504 - BRASÍLIA/DF

---

**PARECER n. 00020/2023/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU**

**NUP: 08012.006641/2005-63**

**INTERESSADOS: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE**

**ASSUNTOS: PROTEÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA**

**EMENTA. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRÁTICA DE INFLUÊNCIA DE CONDUTA COMERCIAL UNIFORME. MERCADO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. TABELA DE HONORÁRIOS. CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. SUGESTÃO DE ARQUIVAMENTO E DE PROVIDÊNCIAS PARA REVER REGULAMENTAÇÃO. *ADVOCACY* CONCORRENCIAL.**

I – Prática de influência de conduta comercial uniforme no mercado de prestação de serviços advocatícios, em decorrência da adoção de tabelas de honorários.

II - O sistema normativo constitucional atribui à OAB e aos advogados o desempenho de finalidades institucionais que amparam a delegação legislativa da competência regulamentar conferida ao Conselho Federal da OAB.

III – A adoção de tabelas de honorários para determinação de valores contratuais mínimos, acompanhada do receio de punições de natureza ético-disciplinar e de sanções efetivamente aplicadas, caracteriza dano à concorrência, mesmo que a autoridade antitruste aplique a regra da razão em sua análise.

IV - A atual regulamentação acerca da utilização das tabelas de honorários contratuais pode afetar o ambiente concorrencial, sem conferir maior eficiência ao funcionamento do mercado de serviços jurídicos.

V - Precedentes do CADE são no sentido de que não lhe compete desfazer atos regulamentares e regulações anticompetitivas ou aplicar qualquer sanção. Os atos da Ordem se equiparam aos das entidades independentes que não se submetem à revisão no âmbito do Poder Executivo.

VI – Sugestão de arquivamento do processo administrativo e de providências para que seja revista a regulamentação sobre a utilização das tabelas para fins de fixação de honorários contratuais. *Advocacy* da concorrência.

## **1. RELATÓRIO**

1. O presente processo administrativo foi instaurado com o objetivo de investigar conduta consistente em imposição de valores mínimos previstos em tabelas de honorários a serem seguidos por advogados, decorrente do disposto no Código de Ética e Disciplina da OAB e em seu Regulamento Geral.

2. A extinta Secretaria de Direito Econômico - SDE, em 22.06.2006, havia instaurado Averiguação

Preliminar para apurar indícios de infração à ordem econômica, nos termos da Lei nº 8.884/1994, com base em denúncia apresentada, em 22.08.2005, pelo representante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, envolvendo práticas do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e das Seccionais de São Paulo, de Brasília, do Rio de Janeiro e de Goiás.

3. No entanto, em 21.11.2010, por Despacho da SDE (SEI [0000376](#) fl. 851), com fundamento da Nota Técnica SEI [0000376](#) (folhas 822 a 850), decidiu-se pelo arquivamento da Averiguação Preliminar em relação à Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Goiás, Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de São Paulo, Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Brasília e Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio de Janeiro, com recurso de ofício ao CADE, nos termos da Lei nº 8.884/1994.

4. Decidiu-se, assim, em 01.11.2010, pela instauração de processo administrativo em face do Conselho Federal da OAB (CFOAB), a fim de investigar suposta conduta anticompetitiva passível de enquadramento no art. 20, incisos I e IV, c/c art. 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.884/1994 (correspondentes ao art. 36, incisos I e IV, c/c §3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011). O representado foi regularmente notificado (SEI [0000376](#) fl. 861), tendo apresentado defesa, em 25.11.2010 ([0000376](#) fls. 869 a 892).

5. O CFOAB alegou, em preliminar: i) exigência de intimação pessoal, tendo em vista sua natureza jurídica; ii) nulidade na instauração do presente processo, por incorrer em *bis in idem*, à vista do julgamento da Representação nº 116/92 pelo CADE; e iii) ilegitimidade passiva, haja vista a autonomia dos próprios Conselhos Seccionais da OAB para a edição de tabelas de honorários advocatícios.

6. Quanto ao mérito, o representado arguiu a não ocorrência de infração à ordem econômica, uma vez que os honorários advocatícios são livremente fixados entre advogados e clientes e que a Ordem dos Advogados do Brasil jamais puniu advogado por não haver seguido a tabela, não possuindo esta última a marca da obrigatoriedade. Além disso, informou que a conduta deveria ser analisada pelos seus efeitos, argumentando que a prática atende a finalidades associadas ao acesso à justiça e à remuneração do trabalho.

7. Pelo Despacho nº 100 ([0000376](#) fl. 920), indeferiram-se as preliminares suscitadas e deferiu-se o pedido de oitiva das testemunhas Braz Martins Neto, João Geraldo Piquet Carneiro e Márcia Regina Machado Melaré. Os termos de oitiva de testemunhas e a gravação dos referidos depoimentos foram juntados aos autos ([0000376](#) fls. 928 a 937).

8. Por meio do Despacho nº 205, de 04.03.2011 ([0000376](#) fls. 947), a SDE encerrou a instrução processual, abrindo prazo para alegações finais (fls. 964), que foram apresentadas com os argumentos de que se produziu prova de não cometimento de qualquer infração à ordem econômica e que o representado não submete os advogados inscritos nos quadros da OAB a contratar seus honorários segundo tabelamento, pois que não detém poder para tanto.

9. Em atenção à entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011, a Superintendência Geral do CADE (sucessora das atribuições da antiga SDE) decidiu, por meio do Despacho nº 107, publicado no DOU em 24.08.2012 ([0000376](#) fls. 1012), pela convocação do Processo Administrativo, que tramitava sob a égide da Lei nº 8.884/1994, em Processo Administrativo para Imposição de Sanções Administrativas por Infrações à Ordem Econômica, sob o regime processual previsto na nova Lei de Defesa da Concorrência.

10. Por efeito da edição da Súmula nº 02/2011<sup>[1]</sup>, de 19/09/2011, aprovada pelo Pleno do Conselho Federal da OAB, o representado foi instado a manifestar-se acerca de eventuais impactos sobre a análise do objeto da investigação, de vez que apresentava inovação expressa sobre a conduta. O representado informou ([0000376](#) fls. 1026), em 12.09.2012, que fora revogada a súmula de 08/08/2006 e editada a Súmula nº 02/2011, ressaltando o caráter referencial da observância da tabela de honorários.

11. Na mesma oportunidade, informou-se que, conforme jurisprudência do STJ acerca do assunto, manteve-se a previsão de que *“A Lei da advocacia é especial e exauriente, afastando a aplicação, às relações entre clientes e advogados, do sistema normativo da defesa da concorrência”* e *“O cliente de serviços de advocacia não se identifica com o consumidor do Código de Defesa do Consumidor - CDC. Os pressupostos filosóficos do CDC e do EAOAB são antípodas e a Lei 8.906/94 esgota toda a matéria, descabendo a aplicação subsidiária do CDC.”*

12. Após a realização de diligências internas, a SG identificou as resoluções publicadas pelos Conselhos Seccionais da OAB que dispõem sobre tabelas de honorários, as quais se encontram juntadas aos autos ([0092065](#)). Ato contínuo, as seccionais foram oficiadas ([0092084](#) a [0092384](#)) para informar sobre eventual instauração de processo disciplinar contra advogado por descumprimento do Código de Ética e Disciplina da OAB, em razão da cobrança de honorários contratuais em desrespeito aos parâmetros estabelecidos em tabela de honorários disposta em resolução publicada pela respectiva seccional. Solicitou-se, ainda, que informassem o posicionamento acerca da obrigatoriedade do cumprimento dos valores estabelecidos nas tabelas.

As respostas dos Conselhos Seccionais expressam as seguintes manifestações:

- OAB/RR: “*não existe nenhum registro nesta Seccional de processo disciplinar contra advogado, por descumprimento do art. 41, do Código de Ética e Disciplina da OAB*” (0095464).
- OAB/MG: “*(...) informamos que estamos impossibilitados de fornecer dados e cópias de processos disciplinares instaurados contra advogados inscritos nesta Seccional, cuja tramitação se dá em caráter sigiloso, face ao disposto no §2º do art. 72, da Lei nº 8.906/1994. Contudo, ressaltamos que a Tabela de Honorários é não-vinculativa, pelo que meramente indicativa, e tem por objetivo evitar o aviltamento e a banalização dos honorários advocatícios*” (0095805).
- OAB/PR: “*(...) a tabela de honorários advocatícios da OAB Paraná é referencial e não obrigatória, como se depreende do art. 2º da Resolução do Conselho Seccional nº2/2008 (...) Outrossim, informo que não existe processo disciplinar instaurado por descumprimento do art. 41 do Código de Ética e Disciplina da OAB* (0096053).
- OAB/SP: “*O sistema TED não apresenta a informação pretendida. Informa-se ao órgão solicitante a impossibilidade de atender a providência em função da ausência segura da informação questionada*” (0097171).
- OAB/RO: “*A Comissão de Fiscalização da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Rondônia apresentou junto ao Tribunal de Ética e Disciplina vários requerimentos no sentido de que fossem apurados eventuais inobservâncias quanto aos parâmetros estabelecidos na tabela de honorários desta Seccional*”. Acrescenta que “*a obrigatoriedade quanto ao contido na tabela de honorários está devidamente prevista em nosso Estatuto, e, em sendo verificada a desobediência haverá instauração do respectivo procedimento processual, e, uma vez comprovada, a falta incorrerá na penalidade de advertência*” (0097299).
- OAB/SE: “*(...) Atualmente, existem 07 (sete) processos disciplinares contra advogados em trâmite na Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Sergipe, em razão de fixação de honorários contratuais em desrespeito aos parâmetros estabelecidos em tabela de honorários disposta em resolução publicada por esta Seccional*” (0102437).
- OAB/DF: “*(...) informo que não há, neste Conselho Seccional, instauração de processo ético-disciplinar por descumprimento do art. 41 do Código de Ética e Disciplina da OAB*” (0099134).
- OAB/AC: “*(...) esclareço que o processo disciplinar tramita em sigilo, por força do disposto no art. 71, § 2º, da Lei Federal nº 8.906/1994. Por fim, registro que a tabela de honorários aprovada pela Resolução nº 24/2013 do Conselho Pleno da OAB/AC tem como finalidade precípua servir de referência a todos os advogados inscritos nesta Seccional, orientando-os na contratação de seu trabalho profissional, a fim de evitar excessos e, principalmente, o aviltamento nos valores, de modo que não atentem contra a dignidade da advocacia, tudo em estrita obediência ao disposto no art. 41 do Código de Ética e Disciplina da OAB*” (0100020).
- OAB/PI: “*(...) esta Seccional não instaurou qualquer processo disciplinar contra advogado inscrito na OAB por descumprimento do art. 41 do Código de Ética e Disciplina da OAB (...) Informamos ainda que esta Seccional disponibiliza a tabela em questão como instrumento para orientar os advogados (sobretudo os que estão em início de carreira) na precificação dos seus honorários profissionais, não havendo, portanto, obrigatoriedade no seu cumprimento*” (0109405).
- OAB/GO: “*(...) não há como informar se há nesta Seccional procedimento ético-disciplinar instaurado por descumprimento do art. 41 do Código de Ética e Disciplina da OAB (...) No que tange à obrigatoriedade do cumprimento dos valores determinados, cumpre informar que a OAB-GO, atenta às regras de livre negociação dos honorários advocatícios, não condiciona ou intervém para que advogados sigam rigorosamente tais valores, até mesmo porque, a Instituição não detém poder de mercado para que seja feita tal vinculação*” (0109410).
- OAB/MT: “*(...) temos a informar que no âmbito desta Seccional temos processos disciplinares instaurados contra advogados que violaram o disposto no art. 41 do Código de Ética e Disciplina da OAB. (...) No mais, este Conselho Seccional tem a dizer que os honorários contratuais são negociados livremente entre advogados e clientes e que a tabela fixada no âmbito deste Conselho Seccional tem o condão de disponibilizar aos advogados um parâmetro para essa contratação, em especial quanto aos valores mínimos*” (0109613).

- OAB/ES: “(...) não há processo disciplinar instaurado nesta Seccional por descumprimento do art. 41 do Código de Ética e Disciplina da OAB” (0109617).
- OAB/SC: “(...) inexistem representações relacionadas à matéria em questão (...) Esta Seccional não dispõe de um entendimento uniforme quanto à referida solicitação. Outrossim, o presente questionamento será encaminhado ao Conselho Federal da OAB para seu pronunciamento” (0110098).
- OAB/AL: “(...) a OAB-AL não tem condições de fornecer dados sobre eventuais ou possíveis processos em que haja arguição a respeito de processo disciplinar por descumprimento do art. 41 de nosso Código de Ética e Disciplina. (...) De todo modo, não é de conhecimento desta Seccional que tramite ou tenha tramitado algum processo disciplinar em que houvesse arguição sobre o não cumprimento da tabela de honorários advocatícios. Concernente ao posicionamento desta Seccional a respeito da obrigatoriedade do cumprimento dos valores constantes da tabela de honorários, informamos que sempre pautamos a conduta dentro da orientação advinda da OAB Federal que é no sentido de que tais valores são referenciais, permitindo ao advogado a livre negociação com seu cliente” (0114967).
- OAB/MG: “ (...) informamos que estamos impossibilitados de fornecer dados e cópias de processos disciplinares instaurados contra advogados inscritos nesta Seccional, cuja tramitação se dá em caráter sigiloso, face ao disposto no §2º do art. 72, da Lei nº 8.906/1994. Contudo, ressaltamos que a Tabela de Honorários é não-vinculativa, e tem por objeto evitar o aviltamento e a banalização dos honorários advocatícios” (0095805).
- OAB/MS: “(...) Por fim, atinente ao posicionamento da OAB-MS a respeito do cumprimento dos valores estabelecidos na tabela de honorários da Seccional, registre-se que compete privativamente ao Órgão Especial do Conselho Federal da OAB deliberar a respeito de consultas escritas relativa à interpretação do Código de Ética e Disciplina” (0116104).
- OAB/RS: “(...) quanto ao posicionamento deste Conselho Seccional sobre a obrigatoriedade do cumprimento dos valores estabelecidos nas tabelas de honorários, informo que tal posicionamento é de encontro ao que versa o artigo 1º da Resolução n. 02/2015 desta Seccional: Art 1º A presente tabela foi formulada levando em conta os percentuais médios e os valores mínimos de honorários praticados pela Classe, para efeito de aplicação do artigo 22, da lei 8.906/1994, como fonte de referência, para que o advogado possa estimar o valor de seus honorários, de acordo com a natureza e a complexidade dos serviços profissionais prestados” (0119827).
- OAB/RN: “(...) a Seccional da OAB-RN segue orientação do Conselho Federal da OAB que tais valores funcionam como referenciais, possibilitando o advogado a livre negociação com o cliente, desde que resguardado o percentual e/ou o valor mínimo nela estipulado, conforme Resolução n. 05/2010 do Conselho da Seccional da OAB-RN, anexo” (0125862).
- OAB/MA: “(...) não foi possível identificar nenhum processo administrativo nos termos solicitados neste ofício. (0135006).

14. A SG propôs ao representado, em 18.08.17, celebração de Termo de Compromisso de Cessação, conforme Nota Técnica 74/2017 (0375780), acolhida pelo Despacho SG nº 1173/2017 (0375837), com os seguintes requisitos: i) supressão do § 6º do art. 48 do novo Código de Ética da Advocacia ou alteração da sua redação para retirar a vinculação ao “aviltamento” e a punições; ii) alteração do art. 111, § único, do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia; e iii) supressão de decisões como as expressas nos itens 2 e 3 da Súmula 02/2011 do CFOAB, bem como alteração do item 1 dessa súmula para restringir a obrigatoriedade às hipóteses legais.

15. A despeito disso, o CFOAB manifestou-se negativamente sobre a proposta de celebração de acordo, seguindo decisão colegiada alcançada em sessão ordinária realizada em 24.10.2017, no âmbito daquele conselho.

16. Mediante Despacho nº 25/2019 (0566961), a SG encerrou a instrução processual e determinou a intimação do representado para apresentação de novas alegações, oportunidade em que se reiteraram os argumentos de defesa processual e de mérito, em especial:

- ressaltou a inaplicabilidade da Lei nº 12.529/2011 à Ordem dos Advogados do Brasil, porquanto pessoas jurídicas de direito público, no desempenho de funções a ela designadas por lei, não estão sujeitas à jurisdição concorrential. Nesse sentido, apresenta julgado do STF na ADIN nº 3026-4/DF, em



que a Corte Suprema diferencia a OAB dos demais órgãos de fiscalização profissional, em razão do papel desempenhado pela advocacia na administração da justiça. Em resumo, sustenta que as missões “extra-corporativas” da OAB apartam a advocacia da atividade econômica e mercantil, tornando inaplicáveis as normas antitrustes;

- além disso, acrescentou que, ainda que fosse suscetível aos ditames antitrustes, a advocacia dispõe de normas reguladoras próprias, nomeadamente o disposto nos artigos 22, §§ 1º e 2º, e 58, inciso V, da Lei nº 8.906/1994, que dispõem sobre o direito aos honorários do advogado, segundo tabela fixada pelos respectivos Conselhos Seccionais;
- ainda quanto a esses dispositivos legais, asseverou que a interpretação conferida pela antiga SDE – de que as tabelas de honorários somente são destinadas nas hipóteses de nomeação de advogado dativo e de arbitramento de honorários – reduz indevidamente o campo de vigência material da norma, na medida em que a lei não estabelece, ao prever a competência dos Conselhos Seccionais para fixação das tabelas de honorários, nenhuma restrição na destinação das mencionadas tabelas; e
- por fim, sustentou não existirem provas do efeito anticompetitivo das tabelas de honorários da OAB.

17. Em 04.02.2019, o representado apresentou petição ([0576450](#)) requerendo vista dos autos pelo prazo de 15 (quinze) dias para que a nova Diretoria do CFOAB pudesse “*se inteirar de todos os elementos e discussões nos autos*”, tendo sido deferido o pedido e determinado a suspensão do trâmite do processo para que o representado apresentasse “*manifestação sobre eventual resolução da lide*”. Em 21.02.2019, o CFOAB apresentou pedido de suspensão do presente processo por mais 60 dias, tendo em vista a possibilidade de uma solução negociada ([0584840](#)). A SG decidiu favoravelmente ao pedido de suspensão do feito, que fora prorrogado por sucessivas vezes conforme Despachos SG 567 ([0611422](#)), SG 910 ([0636154](#)) e SG 1187 ([0661760](#)), em razão da possibilidade de celebração de Termo de Compromisso de Cessação.

18. Em 30.04.2019, o CFOAB manifestou interesse em abertura de negociações para celebração de possível Termo de Compromisso de Cessação ([0609253](#)). Entretanto, o representado apresentou manifestação ([0671904](#)) informando que a proposta de negociação de TCC tinha sido retirada de pauta das deliberações internas, não lhe sendo possível, portanto, continuar tratando de possível acordo. Por conseguinte, a SG decidiu pelo arquivamento do requerimento de TCC ([0672013](#)).

19. A SG, reabrindo a instrução processual, requisitou ao representado, em 12.11.2019 ([0684208](#)), a transcrição do áudio da sessão ordinária do Conselho Pleno do CFOAB, realizada no dia 07.10.2019, em que se deliberou sobre a Proposição n. 49.0000.2019.001654-9/COP, que teve por assunto “Tabela de honorários advocatícios”. A transcrição solicitada encontra-se autuada sob o documento SEI [0690576](#).

20. Novamente, os Conselhos Seccionais foram oficiados para informar sobre eventuais processos disciplinares instaurados, nos últimos cinco anos, por descumprimento ao art. 48, § 6º, do Código de Ética e Disciplina da OAB, em razão da fixação de honorários contratuais em suposto desrespeito aos parâmetros mínimos estabelecidos em tabela de honorários. Ainda, o Conselho Federal foi oficiado para informar sobre recursos interpostos, nos últimos cinco anos, decorrentes de processo disciplinar contra advogado inscrito na Ordem por descumprimento do mesmo dispositivo.

21. O CFOAB informou ([0822535](#)) ter julgado um único recurso, no período mencionado, contra decisão proferida pelo Conselho Seccional da OAB/SP, relacionado às provisões do antigo Código de Ética e Disciplina (1995). Ressalva que, no entanto, no caso mencionado, “*não houve debate acerca da tabela de honorários (...) vez que a discussão esteve restrita à ilicitude de cláusula contratual que previa devolução de honorários advocatícios em caso de insucesso na demanda*”.

22. As respostas recebidas dos Conselhos Seccionais foram juntadas aos autos, verificando-se que diversos informaram a impossibilidade de responder à solicitação de informação apresentada, em razão de dificuldades técnicas. Das respostas recebidas também se observa que:

- A Seccional da OAB/SC informou ter instaurado, em 28.11.2016, um processo administrativo em razão do descumprimento da tabela de honorários, tendo aplicado a penalidade de censura, convertida em advertência ([0829926](#)).
- A Seccional da OAB/MG informou ter instaurado procedimento disciplinar relacionado ao descumprimento da tabela de honorários ([0810710](#)).

- A Seccional da OAB/TO relatou também a instauração de um processo disciplinar, por descumprimento ao artigo 48, § 6º do Código de Ética e Disciplina ([0809617](#)).
- A Seccional da OAB/DF informou ter instaurado um processo ético disciplinar por descumprimento ao artigo 48, § 6º do Código de Ética e Disciplina, tendo aplicado a penalidade de suspensão por 30 dias, cumulada com multa correspondente a 03 anuidades ([0806103](#)).
- A Seccional da OAB/RS informou ter instaurado vinte e um processos disciplinares em razão de descumprimento ao artigo 48, § 6º do Código de Ética e Disciplina no período indicado. Além disso, informa ter julgado vinte e sete processos administrativos dessa natureza, tendo aplicado 3 censuras, 3 censuras convertidas em advertência e 2 suspensões ([0803415](#)).
- A Seccional da OAB/RR, citando jurisprudência do STF, recusou-se a prestar as informações solicitadas pela SG ([0803783](#)).

23. Em 23.06.2022, a SG decidiu pelo encerramento da fase instrutória ([1077743](#)) e determinou a notificação do representado para apresentação de novas alegações. Houve pedido de dilação do prazo, deferida por meio do Despacho SG nº 875/2022 ([1083416](#)), publicado em 05.07.2022 ([1084631](#)).

24. Em 07.07.2022, o representado juntou nos autos suas novas alegações, reiterando os termos das novas alegações apresentadas anteriormente ([0570147](#)) e, em síntese, alegou: prescrição; ilegitimidade passiva *ad causam*; impossibilidade de aplicação da lei antitruste ao poder regulamentar da OAB; a existência de amparo legal para as tabelas de honorários da OAB; ausência de evidências nos autos de que a OAB detém poder de mercado, bem como ausência de prova de ilícito, motivado pelo fato de que os honorários considerados aviltantes não constituem *per se* tipo de infração ético-disciplinar, requerendo ao final, o arquivamento do presente processo administrativo.

25. Posteriormente, por meio da Nota Técnica nº 102/2022 (SEI 1089874), cujas razões foram acolhidas pelo Despacho de Encerramento SG nº 10/2022 (SEI 1090109), procedeu-se à análise do processo administrativo, das alegações de defesa e do conjunto probatório. Sugeriu-se, então, o indeferimento das preliminares suscitadas pelo representado por falta de amparo legal. Quanto ao mérito, opinou-se pela condenação do representado Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por entender que suas condutas configuraram infração à ordem econômica, nos termos do art. 36, incisos I, III e IV, e seu § 3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011 (correspondente aos art. 20, incisos I e IV, c/c art. 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.884/1994), recomendando-se, ainda, a aplicação de multa por infração à ordem econômica, nos termos do art. 23 do mesmo dispositivo legal, além das demais penalidades entendidas cabíveis.

26. Após a distribuição do feito ao **Conselheiro Victor Oliveira Fernandes**, o presente processo administrativo foi remetido a esta Procuradoria Federal Especializada para emissão de parecer jurídico, cumprindo ressaltar que se excedeu o prazo de exame dos presentes autos e de outros por conta do número expressivo de processos administrativos sancionadores submetidos a esta unidade, em uma única oportunidade, bem como em virtude da complexidade de alguns desses (v.g. processos derivados das investigações da Operação Lava Jato).

27. É o relatório. Passa-se à análise.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1 Regularidade procedimental

28. O Capítulo IV, do Título VI, da Lei nº 12.529/2011, bem como o Capítulo II, do Título VI, da Lei nº 8.884/1994, dispõem sobre o rito do procedimento administrativo para imposição de sanções por infrações à ordem econômica, objetivando, sobretudo, garantir a ampla defesa e o contraditório aos acusados. A Superintendência Geral do CADE atendeu a todos os dispositivos legais concernentes à instauração e tramitação do processo, bem como ao direito de defesa e, em particular, de produção probatória e de manifestação acerca das provas carreadas aos autos, em tudo observando as formalidades essenciais à garantia dos direitos do representado.

### 2.2 Questões preliminares e as prejudiciais ao mérito arguidas na defesa e novas alegações

29. Em defesa apresentada perante a extinta SDE/MJ, o representado arguiu: i) exigência de intimação pessoal do CFOAB, tendo em vista sua natureza jurídica; ii) nulidade na instauração do presente processo administrativo,

por incorrer em *bis in idem*, em vista do julgamento da Representação nº 116/92 pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica; e iii) ilegitimidade passiva do CFOAB, tendo em vista a autonomia dos Conselhos Seccionais da OAB para a edição de tabelas de honorários advocatícios.

30. Já em sede de novas alegações, agora perante a Superintendência Geral do CADE, o representado alega: i) prescrição intercorrente; ii) ilegitimidade passiva *ad causam*; iii) impossibilidade de aplicação da lei antitruste ao poder regulamentar da OAB; iv) a existência de amparo legal para as tabelas de honorários da OAB; e v) ausência de evidências nos autos de que a OAB detém poder de mercado, bem como ausência de prova de ilícito, motivado pelo fato de que os honorários considerados aviltantes não constituem *per se* tipo de infração ético-disciplinar.

31. Todas as questões preliminares, que passam a ser analisadas por esta unidade jurídica, foram rejeitadas nos termos constantes de manifestação da SDE, aprovada pelo Despacho nº 100/2011 (0000376 fls. 912/920 – vol. IV), bem como da Superintendência Geral, conforme Nota Técnica nº 102/2022 (1089874), aprovada pelo Despacho SG nº 10/2022 (SEI 1090109).

### 2.2.1 Prescrição intercorrente

32. O representado argumenta a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva de vez que a infração em exame está sob investigação desde 2005, período que não pode ser considerado razoável para a averiguação de tema de baixa complexidade e que viola disposição expressa do Texto Constitucional acerca da garantia da razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII).

33. Acrescenta que, embora tenha havido diligência dos órgãos incumbidos da investigação em proferir despachos para impedir a incidência da prescrição intercorrente trienal, a norma seria clara no sentido de que somente os “atos inequívocos que importem apuração do fato” são capazes de interromper o prazo prescricional (Lei nº 9.873/1999, art. 1º, § 1º, c/c art. 2º, inciso II).

34. Percebe-se, portanto, que o representado afirma genericamente ter ocorrido a prescrição intercorrente, sem que tenha apontado o momento em que se completou o lapso prescricional de três anos, mas asseverando que as providências adotadas pelas autoridades no curso das investigações e da instrução processual não consubstanciaram marcos interruptivos do prazo prescricional.

35. O art. 46, *caput*, da Lei nº 12.529/2011, e o §1º do artigo 1º, da Lei nº 9.873/1999, estabelecem que a prescrição incide no processo administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Por sua vez, o art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que interrompe a prescrição da ação punitiva qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. Igualmente, o § 1º do art. 46, da Lei nº 12.529/2011, prevê que interrompe a prescrição qualquer ato administrativo ou judicial que tenha por objeto a apuração da infração contra a ordem econômica, bem como a notificação ou a intimação do investigado.

36. Cumpre destacar que a investigação da conduta em análise iniciou-se com a instauração pela SDE da Averiguação Preliminar, em 22.06.2006, para apurar indícios de infração à ordem econômica, nos termos da Lei nº 8.884/1994, com base em denúncia apresentada pelo representante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 22.08.2005.

37. A partir de então, diversas providências e diligências foram realizadas até que se reuniram indícios suficientes para a instauração de processo administrativo, em sede do qual também se adotaram atos instrutórios no decorrer de toda a investigação e que figuraram como marcos interruptivos do prazo prescricional, a perceber claramente que não incidiu a prescrição intercorrente.

38. Constata-se, assim, que todos esses atos possuem entre si o aspecto comum de constituírem providências praticadas pela Administração que, adotados em determinados momentos da marcha processual, possuem a aptidão de permitir o avanço da apuração administrativa em direção ao seu deslinde final.

39. Por conseguinte, considerando que não decorreram mais de três anos entre os atos que importaram apuração dos fatos sob investigação pela autoridade concorrencial, os quais compreenderam marcos interruptivos da prescrição intercorrente, sugere-se a rejeição da preliminar arguida pelo representado.

### 2.2.2 Violação do princípio “non bis in idem”

40. O representado arguiu que o objeto do presente processo administrativo já havia sido apreciado quando da

análise da Representação nº 116/92, em que se teria concluído que a edição de tabelas de honorários advocatícios por seccionais da OAB não configuraria infração à ordem econômica. Nesse sentido, aponta violação do princípio “*non bis in idem*”, havendo, segundo a defesa, identidade entre partes, fatos e fundamentos entre aquela representação e este processo.

41. De fato, observa-se que o CADE decidiu, em 28.01.1998, pela confirmação do arquivamento da representação em comento, em sede de recurso de ofício da SDE. O objeto da investigação, no entanto, era a imposição de preços excessivos praticados por advogados com base em tabela de honorários, editada pela Ordem dos Advogados Brasil da Seção de São Paulo.

42. Com respaldo em parecer da Procuradoria do CADE, o Conselheiro Relator Paulo Dyrceu Pinheiro concluiu que não havia se exaurido a fase probatória, “*uma vez que não se cogitou sequer de um levantamento do número de advogados no mercado relevante de São Paulo que fixam seus honorários, em causas trabalhistas ou quaisquer outras, rigidamente com base na tabela estabelecida pela OAB, ou do número daqueles que usam de prerrogativas de flexibilização prevista na própria tabela. Ademais, tanto na Tabela de Honorários quanto na Lei nº 8.906/1994 e no Código de Ética e Disciplina da OAB há dispositivos que demonstram o caráter balizador, orientador e sugestivo da tabela, a qual considerada no contexto dos presentes autos, não possibilita a conclusão de que tenha por objeto ou possa produzir os efeitos previstos no artigo 20 da Lei nº 8.884/1994, consubstanciada na conduta de uniformização ou imposição de preços*”.

43. Depreende-se, portanto, que a decisão foi no sentido de inexistência de indícios suficientes para a caracterização de infração contra a ordem econômica e que a instrução realizada não possibilitou a conclusão de que a conduta tivesse por objeto ou pudesse produzir os efeitos previstos no artigo 20 da Lei nº 8.884/1994, materializada na prática de uniformização ou imposição de preços.

44. No mesmo sentido do opinativo da Procuradoria, o Conselheiro Relator entendeu que a instrução processual realizada pela SDE adotou desde o início a presunção acerca da lesividade de conduta, quando deveria fundamentar sua decisão nas provas carreadas aos autos. Com efeito, ponderou que não foram coligidos indícios suficientes de conduta infratora à lei de defesa da concorrência, como se observa no excerto do voto a seguir transcrito:

*“Dessa forma, a instrução processual fixou-se indevidamente, desde o início, em uma orientação ultra petita e, assim viciada, incorreu no “exercício de presunção acerca da lesividade de determinada conduta” de que fala o Parecer da Procuradoria, quando deveria “fundamentar sua decisão nas provas carreadas nos autos”. Como resultado, não logrou a Administração carrear aos autos elementos suficientes para caracterizar, na Representação em questão, a existência de indícios de conduta infratora à lei de defesa da concorrência.”*

45. Assim, conclui-se que não subsiste a alegada violação do princípio “*non bis in idem*”. A uma, porque não há identidade de partes entre este processo administrativo e a Representação nº 116/92, tendo sido esclarecido o motivo de exclusão dos Conselhos Seccionais deste feito, mantendo-se apenas o Conselho Federal da OAB no polo passivo, do qual emana a determinação de utilização das tabelas de honorários. A duas, porque o objeto de análise na Representação nº 116/92 era a imposição de preços excessivos praticados com base em tabela de honorários do Conselho Seccional de São Paulo, enquanto nestes autos a prática consiste em influência na adoção de conduta uniforme por meio de tabela de honorários determinada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. A três, porque não houve decisão terminativa e definitiva quanto ao mérito da prática apurada na representação, haja vista que se considerou a não presunção de lesividade da conduta e, assim, verificou-se a insuficiência da instrução para demonstrar os indícios suficientes de infração contra a ordem econômica, o que não impede que haja novas investigações com idêntico ou similar objeto de apuração.

46. Diante disso, opina pelo não acolhimento da preliminar arguida pelo representado.

### 2.2.3 Intimação pessoal

47. O representado alegou exigência de intimação pessoal em consideração à natureza de pessoa jurídica de direito público da OAB. O órgão máximo da OAB é seu Conselho Federal, dotado de personalidade jurídica própria (art. 45, § 1º, da Lei nº 8.906/1994) e representado ativa e passivamente, em juízo e fora dele, por seu Presidente (art. 55, § 1º, da mesma lei).



48. Assevera ainda que o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária aos processos administrativos regidos pela Lei nº 8.884/1994, não admite citação pelo correio quando no polo passivo encontrar-se pessoa jurídica de direito público, hipótese em que a citação deve ser feita por oficial de justiça a pessoa com poderes de gerência geral ou de administração (artigos 222, 223 e 224/CPC).

49. Entretanto, entende-se que o § 2º do art. 33 da Lei nº 8.884/1994<sup>[2]</sup> previa especificamente a notificação inicial do representado nos processos administrativos que tivessem como objeto a investigação de infrações contra a ordem econômica. O dispositivo determinava que a notificação seria realizada, primordialmente, pelo correio, com aviso de recebimento, sem fazer distinção quanto à natureza jurídica da pessoa integrante do polo passivo, ao passo que o § 3º<sup>[3]</sup> mandava que a intimação dos demais atos processuais fosse procedida mediante publicação no Diário Oficial da União.

50. A aplicação subsidiária do Código de Processo Civil defendida pelo representado justificar-se-ia apenas em caso de omissão da norma de regência e ausência de contrariedade em relação às normas especiais, aplicando-se o princípio jurídico de solução de conflitos normativos segundo o qual lei especial prevalece sobre a lei geral - *lex specialis derogat generali*. Em outros termos, as normas específicas aos processos administrativos são derogadoras das disposições do CPC quando se verifica que há uma regra especial em relação à legislação geral. Ademais, trata-se o presente caso de processo administrativo, de modo que a notificação deve ser realizada nos moldes que determina a lei processual administrativa, que não prevê intimação pessoal por oficial de justiça.

51. Diante disso, opina pelo não acolhimento da preliminar arguida pelo representado.

#### 2.2.4 Ilegitimidade passiva

52. O representado alega sua ilegitimidade passiva de vez que a legislação de regência prevê a competência dos Conselhos Seccionais para fixar as tabelas de honorários (art. 58 da Lei nº 8.906/1994 - Estatuto da Advocacia e da OAB).

53. Argumenta que, “*se a lei delegou às Seccionais a competência privativa de fixar a tabela de honorários, e não ao Conselho Federal da OAB, como imputar a ele conduta alegadamente infrativa pela edição de tabela, que ele não está autorizado a editar, e não edita?*”

54. Assevera, ainda, haver contradição na decisão de excluir do feito os Conselhos Seccionais da OAB e de determinar a apuração em desfavor do Conselho Federal ao argumento de que sua conduta teria fortes indícios de exercício abusivo de posição dominante, de modo a influenciar a adoção de práticas uniformes entre concorrentes.

55. No mesmo sentido de como esta unidade jurídica vem reiteradamente manifestando-se, enfatiza-se que o juízo em torno das condições da ação, especialmente quanto à *legitimitas ad causam*, sempre esteve muito próximo do juízo de mérito da lide. Entretanto, conforme melhor entendimento, a verificação das condições da ação deve se dar em face da pretensão abstrata do autor<sup>[4]</sup>.

56. Verifica-se que os argumentos utilizados pelo representado para requerer a declaração de sua ilegitimidade se confundem com o próprio mérito e apresentam matéria afeta à análise das provas do processo, buscando-se, assim, em sede de defesa processual, o reconhecimento da improcedência do pedido.

57. No caso concreto, a nota técnica que fundamentou a instauração do processo indicou devidamente os indícios de possível prática da infração concorrencial, não havendo de se cogitar de ausência de legitimidade para integrar o polo passivo. Não obstante, pode o representado demonstrar a improcedência da acusação no curso do processo e, na hipótese de se reconhecer a inexistência de indícios e provas suficientes para a condenação, o processo será arquivado.

58. Ademais, a prática imputada ao representado é a influência de adoção de conduta comercial uniforme por meio das tabelas de honorários que fixam valores mínimos a serem observados pelos advogados, sob pena de caracterizar infração ética disciplinar. Embora a Lei nº 8.906/1994 preveja a competência dos Conselhos Seccionais para editar referidas tabelas, com abrangência em seus respectivos Estados, a mesma legislação estabelece que deve o Conselho Federal instituir o Regulamento Geral do Estatuto dos Advogados do Brasil, o Código de Ética e Disciplina da OAB e provimentos que julgar necessários.

59. Nesse momento, a SG entendeu que a legislação prevê as únicas hipóteses de fixação de honorários, entre as quais não estariam incluídos os honorários convencionais, embora estes estejam previstos no Regulamento do Estatuto da OAB e no Código de Ética e Disciplina, estatuídos pelo Conselho Federal, situação que não permite que se conclua, preliminarmente, pela ilegitimidade passiva do representado.

60. Além disso, verifica-se que o Conselho Federal editou súmulas que determinavam a observância obrigatória dos valores mínimos previstos nas tabelas de honorários editadas pelos Conselhos Seccionais, com a previsão de que não se aplicaria o sistema normativo de defesa da concorrência, tendo havido, inclusive, afirmações no decorrer da instrução processual de que referidas tabelas não possuem apenas um caráter sugestivo.

61. Portanto, referidos atos compreendem instrumentos de regulamentação da Lei nº 8.906/1994 editados pelo Conselho Federal da OAB, que permitem aos Conselhos Seccionais imprimir às tabelas de honorários o caráter de observância obrigatória, ensejando instauração de processos e aplicação de sanções disciplinares aos advogados que não tenham observado os valores mínimos previstos para os honorários.

62. Diante disso, opina pelo não acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva.

### 2.2.5 Inaplicabilidade da legislação antitruste e previsão legal das tabelas de honorários

63. O representado apresentou como questão prejudicial ao mérito a inaplicabilidade da legislação antitruste, asseverando que *“não incide sobre a atuação de pessoas jurídicas de direito público no desempenho de competência regulamentar a elas atribuída por lei. A Ordem dos Advogados do Brasil consubstanciando serviço público independente - qual decidiu o Supremo Tribunal na ADI 3.026 - é de todo evidente que a ela, na implementação de competências que lhe foram atribuídas pelo direito positivo, não se aplica o texto da lei 12.529/11”*.

64. Sintetiza que *“Isso porque as missões "extra-corporativas" da OAB gravam suas existência e atuação de tal maneira e com tamanha intensidade que se mostra impensável conceber a Ordem como exploradora de atividade econômica em sentido estrito - ao contrário, desempenha ela serviço público essencial, independente e autônomo -, razão pela qual não há pertinência em se lhe aplicar a regra extensiva contida no art. 31 da Lei nº 12.529/2011.”*

65. Além disso, o representado aduz a existência de amparo legal para a edição de tabelas de honorários da OAB, conforme disposto nos artigos 22, § 2º, 33 e 54, inciso V, da Lei nº 8.906/1994, o que tornaria inexigível conduta diversa.

66. De início, cumpre enfatizar que numerosos são os processos administrativos sancionadores instaurados em face de entidades de classe profissional. Ainda, entendimento consolidado do CADE permite que, independentemente da natureza jurídica, os conselhos de profissões reguladas sejam responsabilizados quando atuam de modo a coordenar o mercado e a causar prejuízos, potenciais ou efetivos, à ordem econômica e aos consumidores, estando, portanto, sujeitos à persecução e atuação por parte da autoridade competente, de acordo com o art. 31 da Lei nº 12.529/2011 (antigo art. 15 da Lei nº 8.884/1994), *in verbis*:

*“Art. 31. Esta Lei aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal”.*

67. Como bem lembrou a SG, até mesmo a doutrina enfrentou o tema, de acordo com a destacada opinião de Fábio Ulhoa Coelho<sup>[5]</sup>:

*“As práticas empresariais infracionais podem, por fim, se viabilizar através de associações ou sindicatos, como federações de indústria ou associações de determinado segmento de mercado ou de certa região. Essas entidades, instrumentalizadas na prática infracional, também podem ser responsabilizadas nos termos da legislação antitruste. A Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Regional de Medicina, o Sindicato dos Engenheiros e outras entidades de profissionais podem ser considerados, nos mesmos termos, agentes ativos de infração contra a ordem econômica”.*

68. Note-se o que fora consignado no voto do Conselheiro Relator Alexandre Cordeiro Macedo, proferido quando do julgamento da remessa necessária em Averiguação Preliminar nº 08700.012252/2014-00<sup>[6]</sup>. Enfatizando que não se questionava a importância e a abrangência da advocacia, o relator expôs os motivos pelos quais se afastam os argumentos de inaplicabilidade da lei antitruste à OAB:

*36. Por mais importante que seja a atividade exercida pelos advogados, deve-se ter em mente que o serviço por eles prestado é remunerado de acordo com honorários negociados com seus clientes. Dessa forma, a relação advocatícia está inserida no mercado de serviços – ainda que por lei tenha-se determinado que não se aplica a ele as regras diretas de proteção ao consumidor. Deve, assim, seguir os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, estando sujeita à fiscalização das autoridades competentes a zelar por esses princípios.*

*37. A importância da atividade exercida é, na verdade, um agravante em casos de condutas que tenham por objetivo falsear ou limitar a livre concorrência. Uma vez que é de conhecimento amplo que condutas anticoncorrenciais possuem grande potencial lesivo ao mercado e à sociedade, a ocorrência de ações deste tipo em mercado de importância vital, como é a advocacia, é ainda mais prejudicial e reprovável.*

*38. Destaca-se que a livre concorrência é um princípio constitucional de extrema importância, e cabe a este Conselho sua defesa, garantindo todos os benefícios trazidos por ela. Nesse intuito, o legislador, ao elaborar a Lei nº 8.884/94, bem como a Lei nº 12.529/2011, garantiu ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência plena competência para investigar e punir condutas anticoncorrenciais. (grifei)*

69. Por fim, ao contrário do que afirma o representado, de que eventual responsabilização violaria o que fora decidido pelo STF na Adin nº 3026-4/DF, em que se assentou que a Ordem dos Advogados do Brasil é um serviço público independente, verifica-se que o presente processo administrativo não apresenta identidade de matéria julgada pela Suprema Corte. O objeto da mencionada ação versava sobre a necessidade de a OAB realizar concurso público para seleção de pessoal.

70. Acerca da alegada existência de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, destaca-se que reiterado<sup>[7]</sup> tem sido o entendimento desse sodalício de que o Código de Defesa do Consumidor é inaplicável ao contrato firmado entre cliente e advogado, por não configurar relação de consumo e ser regido pelo Estatuto da Advocacia, em nada se referindo à competência do CADE para investigar e punir condutas anticoncorrenciais.

71. Quanto à alegação de que há amparo legal para as tabelas de honorários e por esse motivo o processo administrativo deveria ser arquivado liminarmente, cumpre apenas ressaltar que a Superintendência Geral do CADE considerou que não está explicitado o referido permissivo legal para todas as espécies de honorários advocatícios (convencionais ou contratuais, de sucumbência, arbitrados judicialmente e de assistência judiciária gratuita), motivo pelo qual se entendeu pela necessidade de instauração da instância administrativa.

72. Ante ao exposto, opina pela rejeição das prejudiciais de inaplicabilidade da legislação antitruste à Ordem dos Advogados do Brasil e de previsão legal para edição das tabelas de honorários.

## *2.2.6 Ausência de indícios suficientes de prática anticoncorrencial e de evidências de poder de mercado*

73. O representado também aduziu, em síntese, a ausência de evidências nos autos de que a OAB detém poder de mercado e a inexistência de prova de ilícito concorrencial, motivado pelo fato de que os honorários considerados aviltantes não constituem *per se* tipo de infração ético disciplinar.

74. Como é bastante conhecido no direito sancionador, não se exige a comprovação peremptória da prática ou da participação em conduta anticoncorrencial para a instauração do processo administrativo, já que a legislação prevê somente a necessidade de haver indícios de prática ilícita, cuja análise e valoração ocorrem durante a instrução probatória, sob a égide do contraditório e da ampla defesa.

75. Compete à autoridade analisar se os fatos constituem indícios de ilícito concorrencial e, em caso positivo, se tais indícios são robustos e ensejam a instauração de processo administrativo. Os dispositivos legais e regimentais estabelecem que o despacho de instauração deve conter a enunciação da conduta ilícita imputada aos representados, com a indicação dos fatos a serem apurados.

76. Nessa toada, o exame realizado na fase inicial caracteriza-se pela avaliação de indícios e não pela extração de conclusões acerca das infrações descritas, o que somente ocorre após a fase instrutória cuja finalidade é coletar e analisar os elementos probatórios e permitir a individualização da conduta do representado.

77. Por consequência, a alegação de inexistência de provas da prática do ilícito sob investigação, ou de qualquer outro eventual elemento que impossibilite a configuração de infração contra a ordem econômica, se confunde com o mérito do processo sancionador, devendo ser analisada em conjunto com o exame dos fatos e provas constantes dos autos.

78. Quanto à alegada ausência de poder de mercado, necessário apenas observar que o poder de influência do representado pode ser identificado a partir da Lei 8.906/1994, que dispõe que o Conselho Federal é o "órgão supremo" da OAB, atribuindo-lhe as competências de regulação e fiscalização da advocacia, inclusive para editar e alterar o Regulamento Geral, o Código de Ética e Disciplina e os Provimentos que julgar necessários. Ademais, precedentes do CADE têm considerado a previsão de punição por não observância de tabelas como comprovação da capacidade de imposição dos seus valores, o que se verifica na conduta em análise.

79. Ante ao exposto, opina pela rejeição das preliminares arguidas pelo representado.

### 2.3 Mérito

80. Superadas as questões preliminares e as prejudiciais ao mérito apresentadas pelo representado em sua defesa, procede-se à apreciação meritória do presente processo administrativo, cujo mote é a apuração de imposição de valores mínimos previstos em tabelas a serem observados por todos os advogados quando da contratação de seus serviços, conforme normas infra legais emitidas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o que configuraria a prática anticompetitiva de influência de conduta comercial uniforme, nos termos da Lei nº 8.884/1994, art. 20, incisos I e IV, c/c art. 21, inciso II (correspondentes ao art. 36, incisos I e IV, c/c § 3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011).

81. As normas referentes às tabelas de honorários encontram-se previstas no Regulamento Geral do Estatuto da OAB (art. 111) e no Código de Ética e Disciplina da OAB de 1995 (artigos 39, 40 e 41) e no de 2015 (artigos 29 e 48), regulamentadores do Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei nº 8.906/1994, artigos 22, §§ 1º e 2º, 54, 58 e 78).

82. A SG concluiu estar configurada conduta anticompetitiva cometida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, porquanto haveria comprovação de imposição da tabela de honorários advocatícios para os inscritos na OAB, cuja obrigatoriedade teria sido constatada pelo teor do antigo e do novo Código de Ética e Disciplina, bem como por súmula editada pelo representado, além de suas próprias manifestações feitas no transcorrer da instrução processual.

83. Entendeu-se ainda que a única previsão legal das tabelas de honorários é para os casos restritos de arbitramento judicial e de nomeação de advogado dativo, conforme estabelecido pela Lei nº 8.906/1994, não se incluindo no permissivo legal os honorários contratuais como disposto no Código de Ética e Disciplina e nas tabelas de honorários editadas pelos Conselhos Seccionais.

84. Considerou-se, também, o teor das resoluções publicadas pelos Conselhos Seccionais da OAB que estabelecem as tabelas de honorários, bem como o fato de algumas dessas Seccionais terem informado a existência de processos disciplinares instaurados contra advogados, cujo objeto é a violação do disposto no Código de Ética e Disciplina da OAB. Ainda, o representado não teria orientado as Seccionais quanto ao seu entendimento de que as tabelas seriam facultativas, algumas vezes manifestado no curso deste processo.

85. Em síntese, a SG ponderou que o cumprimento de tabelas de honorários foi ou ainda é considerado como um dever ético pelo próprio CFOAB e por suas seccionais; que mesmo que as tabelas de honorários não dispusessem de nenhum caráter obrigatório, esta modalidade de regulação de preços continuaria produzindo efeitos lesivos à concorrência; e o uso conferido às tabelas pelo CFOAB e pelas seccionais não é imprescindível para a geração dos efeitos cuja razoabilidade o representado defende.

86. A autoridade concorrencial compreendeu que se trata de um ilícito *per se*, em razão de a conduta analisada assumir contornos de um acordo puro de preços. Segundo ela, embora fosse desnecessária a análise de seus efeitos à concorrência, procedeu-se à verificação de que os prejuízos dela decorrentes superam seus potenciais benefícios, mesmo que se considerasse os parâmetros mais permissivos de verificação da razoabilidade do tipo de conduta em questão, como a hipótese proposta pela OCDE que propugna pela aceitabilidade dessa prática quando voltada à diminuição de assimetrias de informação e de custo de transação e de busca para os consumidores.

87. O representado contestou a caracterização da conduta investigada como potencial ilícito *per se*, apontando jurisprudência internacional antitruste que propugna que "*normas éticas podem prestar-se a regular e promover a concorrência, devendo, por isso, ser analisadas em consonância com a regra da razão*". Argumentou, ainda, que as tabelas de honorários atendem a relevantes finalidades como a função reguladora da qualidade dos serviços advocatícios e garantidora do acesso à justiça.

88. Em sua Nota Técnica nº 102/2022 (SEI 1089874), a SG apontou que, no que diz respeito ao caráter impositivo ou facultativo das tabelas de honorários, o entendimento do representado e dos Conselhos Seccionais foi bastante claudicante. Apesar das afirmações de que as referidas tabelas são sugestivas e que os advogados são livres para fixar os honorários de seus serviços, não havendo nenhuma condenação pelo descumprimento do art. 41 do Código de Ética e Disciplina da OAB, verificou-se que não só as resoluções, que instituem as tabelas de honorários nas jurisdições de cada seccional, apresentam elementos de coercitividade como foi informado existirem processos disciplinares e sanções aplicadas contra advogados em razão de violação ao mencionado dispositivo do código de ética profissional.

89. Verificou-se, ainda, que os próprios conselheiros do CFOAB, na ata da sessão que deliberou sobre possível acordo com a Superintendência Geral (SEI 0690576), foram categóricos quanto à necessidade de manter a coercitividade do mecanismo de regulação de preços instituído pelo CFOAB.

90. Quanto às resoluções dos Conselhos Seccionais que instituíram tabelas de honorários, ressaltou-se que somente parte delas é posterior à entrada em vigor da Súmula nº 2/2011, que, segundo o representado, teria revogado a Súmula nº 6/2006, a qual determinava, por sua vez, que as tabelas de honorários eram de observância obrigatória. Quanto às resoluções que instituíram tabelas de honorários anteriores à entrada em vigor da Súmula nº 02/2011, não foi informada pelo representado a adoção de nenhuma medida de sua parte no sentido de corrigir os desvios das Seccionais quanto ao seu entendimento sobre a facultatividade das chamadas tabelas de honorários.

91. Por outro lado, constatou-se a manutenção na Súmula 02/2011 do CFOAB do item: “1) *A Lei da advocacia é especial e exauriente, afastando a aplicação, às relações entre clientes e advogados, do sistema normativo da defesa da concorrência*”.

92. Em relação à lesividade das tabelas de honorários, observou-se que a efetividade das tabelas de preços em limitar a concorrência não decorre somente da sua observância obrigatória e consequentes sanções profissionais, mas da intenção de os advogados seguirem as orientações dos órgãos de classe e da expectativa de que advogados concorrentes não oferecerão seus serviços por preços abaixo do recomendado, havendo precedentes do CADE de condenações por uniformização de preços praticada por sindicatos e associações na adoção de tabelas de preços e honorários profissionais sugeridos.

93. No que se refere à ausência de efeitos benéficos à concorrência, destacou-se não haver relação entre a conduta praticada pelo representado e os benefícios alegados, como a qualidade dos serviços advocatícios e a garantia do acesso à justiça. Ao contrário, segundo a SG, os prejuízos que as tabelas em comento trazem aos consumidores superam largamente seus benefícios, como exposto em sua Nota Técnica nº 102/2022 (SEI 1089874):

*168. Mesmo que não se considere o caráter claramente anticoncorrencial da conduta em apreço e a sua consequente ilicitude per se, considera-se que, ainda assim, restaria patente a ilegalidade da prática, uma vez que os prejuízos que trazem aos consumidores superam largamente seus benefícios.*

*169. Traz-se à apreciação nesse sentido as conclusões de estudo realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), intitulado “Competitive Restrictions in Legal Professions”.*

*170. Inicialmente, considera-se no estudo mencionado que a regulação profissional pode ser justificada na medida em que busca corrigir falhas de mercado. Entre as falhas relacionadas à conduta em análise neste Processo Administrativo foram apontadas as seguintes i) assimetria de informação e ii) custos de transação associados principalmente a custos de busca.*

*171. Assimetria de informação ocorre quando consumidor e fornecedor de um determinado produto/serviço dispõem de níveis diferentes de informação sobre a sua qualidade, resultando na impossibilidade do consumidor em avaliar se a qualidade proclamada pelo fornecedor de fato existe. Diante dessa situação, o consumidor não estará disposto a pagar valores mais elevados para serviços de maior qualidade, selecionando adversamente os produtos/serviços, com a consequente deterioração da qualidade dos bens ofertados. Para determinados tipos de bens, como os chamados bens de crença, as assimetrias de informação podem ser consideradas insuperáveis, impedindo, dessa forma, a capacidade de auto-tutela dos consumidores. Por essa razão, admite-se como boa política regulatória a imposição de determinados parâmetros para se garantir a qualidade mínima dos serviços prestados*

*172. Outra falha de mercado apontada como causa possível para intervenção regulatória diz*



*respeito aos custos que consumidores eventuais de serviços advocatícios devem incorrer na comparação de preços entre advogados concorrentes. De fato, à exceção de clientes corporativos que recorrem repetidas vezes a determinados serviços advocatícios, a maioria dos clientes não dispõem de parâmetros de valores para os serviços que pretendem contratar. Nesse sentido, aponta-se como solução possível a divulgação de valores médios praticados no mercado para balizar o comportamento de busca dos consumidores.*

*173. Quanto à assimetria de informação, objeta-se, no entanto, que a regulação de preço objeto das tabelas de honorários não é um instrumento adequado para regulação de qualidade. Para tanto, existem à disposição de entidades de classe e órgãos reguladores em geral outras ferramentas mais apropriadas, como exclusividade de exercício profissional para peritos, exames de admissão e requisitos educacionais, etc.*

...

*176. Já quanto aos custos de comparação inerentes a um mercado pulverizado como o de serviços advocatícios, considera-se que as tabelas de honorários implementadas pelo CFOAB e respectivas seccionais não tem essa função, pois não refletem uma informação de valores médios históricos praticados em determinado período, mas sim valores considerados mínimos para o não aviltamento da profissão estabelecidos pelos órgãos de classe, segundo critérios próprios.*

94. Em vista disso, admitindo-se por suposição a não configuração da prática como ilícito *per se*, a SG concluiu que não se identificaram benefícios associados às tabelas de honorários que pudessem superar sua lesividade à concorrência, sejam elas consideradas como impositivas ou meramente informativas. Por fim, arrematou que mesmo considerando o caráter informativo das tabelas, a prática sob investigação não gera qualquer benefício aos consumidores, conforme excerto abaixo reproduzido:

*181. Vale dizer, mesmo aventando-se a possibilidade de se adotar um critério mais permissivo na apreciação, em tese, da conduta, considerando a função informativa para os consumidores dos valores mínimos previstos nas tabelas de honorários, ainda assim a prática efetivamente adotada pelo CFOAB não se aplicaria a esses critérios de julgamento, uma vez que, mesmo considerando as tabelas como sugestivas, elas não tratam de preços históricos médios cobrados no mercado, mas sim de pretensões de valores de honorários fixados pela entidade de classe, segundo parâmetros próprios.*

95. Expostas em síntese as razões de entendimento da Superintendência Geral quanto à conduta em análise, que concluiu que se afigura a infração de promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes (art. 20, incisos I e IV, c/c art. 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.884/1994, e no art. 36, incisos I e IV, c/c §3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011), passa-se à análise por esta Procuradoria Federal Especializada, que será dividida nos seguintes tópicos: i) sistema normativo constitucional e papel institucional da Ordem dos Advogados do Brasil, ii) regramento dos honorários advocatícios e da tabela de honorários, iii) poder regulamentar da OAB, iv) conduta imputada ao representado, v) imunidade antitruste e regulações anticompetitivas e vi) advocacia da concorrência.

### *2.3.1 Sistema normativo constitucional e papel institucional da Ordem dos Advogados do Brasil*

96. Haja vista que reiteradamente justificou-se a prática imputada ao representado na indispensabilidade da advocacia e na sua função essencial e *sui generis*, inicia-se a presente análise jurídica com alguns apontamentos acerca do sistema normativo da advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

97. A Constituição Federal de 1988 inseriu a advocacia no capítulo das funções essenciais à justiça, em que se prevê que “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei” (art. 133).

98. A relevância da atuação da Ordem dos Advogados do Brasil no cenário jurídico do País ainda é reconhecida pelo poder atribuído ao seu Conselho Federal de provocar a fiscalização abstrata de leis perante o Supremo Tribunal Federal, nos exatos termos do art. 103 da CF:

*Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:*

...

*VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;*

99. A singularidade da natureza jurídica da OAB e a imprescindibilidade do advogado para a administração da justiça são demonstradas em diversos outros dispositivos constitucionais, tais como art. 5º, LXIII, art. 94, art. 104, art. 107, inciso I, e art. 133.

100. No art. 5º, inciso LXIII, destaca-se a assistência de advogado como exigência do princípio da ampla defesa e do contraditório, assegurando-se a defesa técnica como um direito fundamental: “o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado”.

101. O art. 94 determina que um quinto dos lugares da composição de alguns tribunais seja integrada por membros da advocacia e do Ministério Público: “Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.”

102. O art. 104 prevê que a composição do Superior Tribunal de Justiça é de um terço de advogados e membros do Ministério Público, em partes iguais e alternadas, na forma do art. 94.

103. A Ordem dos Advogados do Brasil participa das bancas dos concursos de provas e títulos de ingresso nas carreiras da magistratura (art. 93, inciso I, CF), do Ministério Público (art. 129, § 3º), e de Procurador de Estados e Distrito Federal (art. 132). Advogados indicados pelo Conselho Federal da OAB também integram a composição do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, XII) e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, V).

104. Note-se, portanto, que a posição de indispensabilidade que a Constituição Federal de 1988 alçou o advogado permite compreender que esse não exerce somente uma atividade profissional, mas a relevante função pública de intermediar a relação do cidadão com o poder jurisdicional.

105. Por conta disso, no âmbito da legislação, preveem-se características próprias e que diferenciam a OAB das demais entidades de fiscalização profissional, em virtude das funções institucionais atribuídas à advocacia. A Lei nº 8.906/1994 define a OAB como serviço público dotado de personalidade jurídica de forma federativa, distanciando-a do regime jurídico administrativo, como disposto no art. 44, § 1º, que determina a não submissão funcional ou hierárquica a órgãos da Administração Pública:

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

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

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

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

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

106. Como tantas vezes referido pelo representado, o Relator Ministro Eros Grau da ADIN nº 3026-4/DF destacou que a “Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro” e que “não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas”, possuindo, em verdade, “finalidade institucional”. Segue abaixo ementa do acórdão publicado no DOU de 29/09/2006:

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 congênera 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.

107. Por todas as peculiaridades reveladas é que o advogado ocupa uma posição de destaque no ordenamento jurídico. O sistema normativo constitucional atribuiu a ele designios precípuos de defesa de direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito, colocando a advocacia ao lado do Ministério Público, da advocacia pública e da defensoria pública como essencial à função jurisdicional do Estado (Capítulo IV da CF), sem estar atrelada ao próprio Estado<sup>[8]</sup>.

108. Assim, indispensável para o desempenho das finalidades reservadas pela Constituição Federal que se outorgasse ao Conselho Federal da OAB o poder de regulamentar o Estatuto da Advocacia, como o fez a Lei nº 8.906/1994, nos dispositivos a seguir transcritos:

*Art. 54. Compete ao Conselho Federal:*

...

*V - editar e alterar o Regulamento Geral, o Código de Ética e Disciplina, e os Provimentos que julgar necessários;*

*Art. 78. Cabe ao Conselho Federal da OAB, por deliberação de dois terços, pelo menos, das*

*delegações, editar o regulamento geral deste estatuto, no prazo de seis meses, contados da publicação desta lei.*

### 2.3.2 Regramento dos honorários advocatícios e da tabela de honorários

109. A remuneração dos serviços prestados pelo advogado encontra-se disciplinada no art. 22 da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB), que prevê os honorários convencionados ou contratuais, os fixados por arbitramento judicial e os sucumbenciais. Dentre os fixados judicialmente, há a previsão dos honorários como contraprestação pelo patrocínio por defensores dativos das causas de necessitados a serem pagos pelos Estados. Confira-se:

*Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.*

*§ 1º O advogado, quando indicado para patrocinar causa de juridicamente necessitado, no caso de impossibilidade da Defensoria Pública no local da prestação de serviço, tem direito aos honorários fixados pelo juiz, segundo tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB, e pagos pelo Estado.*

*§ 2º Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração compatível com o trabalho e o valor econômico da questão, observado obrigatoriamente o disposto nos §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 6º-A, 8º, 8º-A, 9º e 10 do art. 85 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).*

*(...)*

110. No decorrer da tramitação da presente investigação, sobreveio o Novo Código de Processo Civil, alterando a redação original do § 2º do art. 22, que previa também a utilização de tabela de honorários editada por Conselho Seccional da OAB, em caso de ausência de estipulação ou de acordo, passando a se utilizar os critérios da codificação. O texto modificado determinava: “*Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração compatível com o trabalho e o valor econômico da questão, não podendo ser inferiores aos estabelecidos na tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB.*”

111. O art. 58 do mesmo diploma legal em comento estabelece a competência privativa do Conselho Seccional para editar tabela de honorários:

*Art. 58. Compete privativamente ao Conselho Seccional:*

*...*

*V - fixar a tabela de honorários, válida para todo o território estadual;*

112. Por seu turno, o Regulamento Geral do Estatuto da OAB prevê a tabela de honorários nos seguintes termos:

*Art. 111. O Conselho Seccional fixa tabela de honorários advocatícios, definindo as referências mínimas e as proporções, quando for o caso.*

*Parágrafo único. A tabela é amplamente divulgada entre os inscritos e encaminhada ao Poder Judiciário para os fins do art. 22 do Estatuto.*

113. Depreende-se dos textos legais que não há referência à exclusividade de utilização das tabelas de honorários aos casos enunciados expressamente (arbitramento judicial e defensor dativo). O próprio art. 58 da Lei nº 8.906/1994 estabelece a competência dos Conselhos Seccionais para fixar as tabelas de honorários, sem qualquer restrição, do que se extrai a compreensão que o legislador não intencionou limitar a utilização das tabelas somente às hipóteses previstas nos §§ 1º e 2º do art. 22, senão teria feito de maneira inequívoca.

114. Os §§ 1º e 2º do art. 22 não encerram uma excepcionalidade como parece crer os que compreendem que

se permite utilizar a tabela de honorários somente nas hipóteses ali previstas. Antes, no entanto, possuem o papel de complementariedade posto que, para os casos de defensores dativos nomeados para defesa de necessitados e, à época anterior ao Novo Código de Processo Civil, de ausência de estipulação e acordo, determinou-se que os honorários seriam assegurados por meio de arbitramento judicial previsto no "caput" do art. 22 da Lei nº 8.906/1994.

115. Ressalte-se aqui que se deve aplicar o princípio de hermenêutica de que não pode o intérprete restringir onde a lei não restringe ou excepcionar quando a lei não excepciona, sob pena de violação da separação dos Poderes.

116. Ademais, a doutrina de Tércio Sampaio Ferreira Júnior<sup>[9]</sup> discorre que a hermenêutica deve ser orientada pelo princípio da economia no esclarecimento do conteúdo da norma:

*“Uma interpretação especificadora parte do pressuposto de que o sentido da norma cabe na letra de seu enunciado. Tendo em vista a criação de condições para que os conflitos sejam decidíveis com um mínimo de perturbação social (questão da decidibilidade), a hermenêutica vê-se pragmaticamente dominada por um princípio de economia de pensamento. Postula, assim, que para elucidar o conteúdo da norma não é necessário sempre ir até o fim de suas possibilidades significativas, mas até o ponto em que os problemas pareçam razoavelmente decidíveis. Era esse, provavelmente, o propósito de um famoso aforismo jurídico, hoje menos citado, segundo o qual “in claris cessat interpretatio”. (...)”*

117. Com efeito, o permissivo contido nos §§ 1º e 2º do art. 22, da Lei nº 8.906/1994, apenas revela a adoção do método de determinação da remuneração dos advogados para as hipóteses previstas, segundo as tabelas de honorários editadas pelos Conselhos Seccionais da OAB, que, para esses efeitos, são encaminhadas ao Poder Judiciário, segundo o disposto no art. 58

118. Além do mais, cabe aqui expor a necessidade de previsão expressa na lei para que referidas tabelas possam ser observadas pelos Estados, porquanto na hipótese de advogado patrocinar causa de juridicamente necessitado, na impossibilidade da Defensoria Pública, os honorários são pagos pelo Estado onde tiver sido prestado o serviço.

119. Isto porque a Defensoria Pública, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional, deve ser organizada pelos Estados. O § 1º do art. 134 da Constituição Federal determina que *“Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.”*

120. Nesse contexto, o disposto no § 1º do art. 22 da Lei nº 8.906/1994 estabelece uma norma editada pela União que alcança demais membros da Federação, de vez que se impõe aos Estados – entes federados competentes para instituir e organizar os serviços de assistência judiciária gratuita em seus territórios – a obrigação de remunerar o advogado que houver prestado serviços aos necessitados em substituição à Defensoria Pública.

121. Aspecto importante para definir a constitucionalidade da referida norma, em primeiro lugar, é que só por lei impõem-se obrigações de fazer ou não fazer (artigos 5º, II, e 37 da CF). E, em segundo lugar, considerando o pacto federativo, apenas o Poder Legislativo da União pode disciplinar as relações entre as unidades federadas (princípio da reserva legal), nos limites impostos pela Constituição Federal.

122. Conclui-se, portanto, que o propósito da norma contida nos §§ 1º e 2º do art. 22 da Lei nº 8.906/1994 ressalta a não taxatividade da utilização das tabelas de honorários àquelas hipóteses de arbitramento judicial e de nomeação de advogado dativo, porquanto somente havendo previsão em lei permitir-se-ia impor aos Estados a obrigação ali disposta, além de não haver expressa exclusividade de utilização das tabelas àquelas situações. Quanto às demais possíveis hipóteses que autorizariam empregar as tabelas em comento, observa-se que se conferiu à regulamentação a disciplina da matéria, que não as limitou à previsão contida nos citados dispositivos. Ao contrário, o art. 58, inciso V, da Lei nº 8.906/1994, autoriza, genericamente, a fixação de tabela de honorários pelos Conselhos Seccionais. De qualquer maneira, mesmo que se entendesse que a autorização legal se limita àquelas hipóteses, não seria possível conclusão diversa da que será exposta para o deslinde deste processo administrativo.

### 2.3.3 O poder regulamentar da OAB



123. Há um esclarecimento necessário para que se possa melhor compreender o poder regulamentar atribuído à Ordem dos Advogados do Brasil. Não se observa que qualquer outra entidade de classe possua a mesma competência de regulamentar a lei instituidora do seu estatuto e o exercício da atividade profissional, à semelhança do disposto nos artigos 54 e 78 da Lei nº 8.906/1994, que prevê:

*Art. 54. Compete ao Conselho Federal:*

...

*V - editar e alterar o Regulamento Geral, o Código de Ética e Disciplina, e os Provimentos que julgar necessários;*

*Art. 78. Cabe ao Conselho Federal da OAB, por deliberação de dois terços, pelo menos, das delegações, editar o regulamento geral deste estatuto, no prazo de seis meses, contados da publicação desta lei.*

124. Da mesma forma como exposto alhures, evidencia-se que a advocacia encontra assento constitucional como indispensável à administração da justiça, sendo o advogado inviolável por seus atos e manifestações, nos limites da lei. O advogado presta um serviço público, exerce uma função judicial e seus atos constituem múnus público (art. 2º e seus parágrafos da Lei nº 8.906/1994). A natureza jurídica da OAB e a imprescindibilidade do advogado são demonstradas em diversos dispositivos constitucionais, tais como art. 5º, LXIII, art. 93, inciso I, art. 94, art. 104, art. 107, inciso I, e art. 103, inciso VII, art. 103-B, inciso XII, art. 130-A, inciso V, art. 129, § 3º, art. 132 e art. 133.

125. Ressalte-se, assim, que a Ordem dos Advogados do Brasil é “*um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro*” e que “*não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas*”, possuindo, em verdade, “*finalidade institucional*”. Ainda, 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* (ADIN nº 3026-4/DF).

126. Por tais motivos é que se atribuiu ao Conselho Federal, como órgão superior da OAB (art. 45, § 1º, da Lei nº 8.906/1994), a competência para regulamentar a lei que instituiu o Estatuto da Advocacia, diferentemente das demais entidades fiscalizadoras de exercício profissional, cujas leis instituidoras são regulamentadas pelo presidente da República.

127. Sendo o poder regulamentar uma prerrogativa conferida para editar atos gerais destinados a especificar aspectos e dar efetividade a comandos legais, não se conceberia submeter a Ordem aos desígnios da Administração quando com ela não possui qualquer vinculação funcional ou hierárquica. Ao contrário, de acordo com as atribuições conferidas pela Constituição Federal e o necessário exercício de suas funções institucionais, sua existência reveste-se de independência e autonomia administrativa, não se confundindo com órgãos da Administração Pública. Em outro sentido, conferiu-se à OAB a função de zelar pela sua autonomia e o seu poder regulamentar é pautado na defesa dessa autonomia.

128. Embora haja opiniões de que o regulamento geral da OAB é inconstitucional, ao fundamento de que não teria competência para regulamentar a Lei nº 8.906/1994, porque compete privativamente ao presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (art. 84, inciso IV, CF), percebe-se que a posição ocupada pela advocacia no quadro normativo constitucional exige uma regulamentação que seja compatível com suas atribuições e que não as restrinja, de modo que não se permite outorgar ao chefe do Poder Executivo a tutela da autonomia e independência da OAB.

129. A propósito disso, quando do julgamento do RE 603.583/RS, em voto do Ministro Relator Marco Aurélio, asseverou-se:

A previsão contida no § 1º do artigo 8º da Lei nº 8.906/94 deve ser analisada no contexto geral de reorganização das funções públicas. A Ordem dos Advogados do Brasil, precisamente em razão das atividades que desempenha, não poderia ficar subordinada à regulamentação presidencial ou a qualquer órgão público, não só quanto ao exame de conhecimentos, mas também no tocante à inteira interpretação da disciplina da Lei nº 8.906/94, consoante se verifica do artigo 78, a determinar que cabe ao Conselho Federal expedir o regulamento geral do estatuto. Nesse campo, a

vontade superior do Chefe do Executivo não deve prevalecer, mas sim a dos representantes da própria categoria. Vale trazer à balha passagem do voto do Ministro Eros Grau proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.026/DF, quando Sua Excelência assentou: (grifei)

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

A própria natureza das atividades exercidas pela Ordem dos Advogados do Brasil, decorrente da leitura que o Supremo faz do artigo 133 da Carta Federal, demanda e justifica o regime especial previsto pela Lei nº 8.906/94.

130. Não se pode olvidar a possibilidade de a lei conferir poder regulamentar a órgão ou entidade diversa da chefia do Poder Executivo, segundo o que San Thiago Dantas<sup>[10]</sup> nomeou de “*descentralização do poder normativo do Executivo*” para órgãos ou entidades “*tecnicamente mais aparelhados*”: “*o poder de baixar regulamentos, isto é, de estatuir normas jurídicas inferiores e subordinadas à lei, mas que nem por isso deixam de reger coercitivamente as relações sociais, é uma atribuição constitucional do Presidente da República, mas a própria lei pode conferi-la, em assuntos determinados, a um órgão da Administração pública ou a uma dessas entidades autônomas que são as autarquias*”.

131. Depreende-se, portanto, que o texto constitucional reúne fundamentos que legitimam a opção de revestir a OAB da natureza de entidade independente como o modelo mais adequado para o desempenho de suas funções. Nesse sentido, note-se que inexistente qualquer decisão da Suprema Corte a respeito da inconstitucionalidade do poder regulamentar, tendo havido julgamento da ADI 1194/DF (DJE 11/09/2009) ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI que, na parte relativa aos artigos 22, 23 e 78 da Lei nº 8.906/1994, entendeu-se pela ilegitimidade ativa por ausência de pertinência temática.

132. O Supremo Tribunal Federal já que se pronunciou em outras oportunidades acerca da natureza *sui generis* da OAB e do poder de autorregulação, como se destaca do voto do Ministro Luiz Fux, proferido também no RE 603.583/RS (julgado em 26.10.2011):

Não se pretende, evidentemente, classificar a OAB como uma agência reguladora – já se assinalou a sua natureza privada. No entanto, sua condição *sui generis* desafia a clássica repartição de funções estatais e a coloca, de algum modo, entre os centros de poder político daquilo que o emérito Professor DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO (Poder, Direito e Estado: O Direito Administrativo em Tempos de Globalização – in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011) denomina de Estado policrático. Afinal, cuida-se de entidade com atribuições institucionais relevantíssimas, como, por exemplo, a propositura de ações do controle abstrato de constitucionalidade das leis e atos normativos, como a ADI, a ADC e a ADPF, para as quais exhibe o *status* de legitimada universal, isto é, fica dispensada de demonstração de pertinência temática.

Ao mesmo tempo, remanesce a OAB como entidade de autorregulação profissional, à qual se confia a disciplina infralegal da advocacia. Faz sentido que assim o seja, pois a própria legitimidade democrática da regulação profissional da advocacia também repousará na observância da visão concreta do mercado e de suas práticas usuais (em constante transformação), sem prejuízo das medidas corretivas que se eventualmente fizerem necessárias. Portanto, conferir à entidade de classe a fixação dos marcos regulatórios que orientarão a atividade profissional de seus próprios filiados é, em princípio, consagrar a reflexividade que, segundo SERGIO GUERRA (Discrecionabilidade e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2008), legitima a atividade regulatória. (grifei)

133. Assim, em atenção à delegação legislativa da competência regulamentar, o Conselho Federal editou o Regulamento Geral do Estatuto da OAB, o Código de Ética e Disciplina e demais provimentos necessários à regulação da atividade da advocacia, que disciplinam a utilização das tabelas de honorários.

#### 2.3.4 Da conduta imputada ao representado

134. Ao Conselho Federal da OAB foi imputada a prática de influência de conduta comercial uniforme no mercado de prestação de serviços advocatícios, em decorrência da adoção de tabelas de honorários editadas pelos Conselhos Seccionais.

135. Embora a determinação dos valores mínimos dos honorários em tabelas seja da competência dos Conselhos Seccionais, com validade no território do respectivo Estado, a SG entendeu que a Lei nº 8.906/1994 prevê as únicas hipóteses de fixação de honorários e, apesar disso, o Conselho Federal da OAB instituiu no Regulamento Geral do Estatuto dos Advogados e no Código de Ética e Disciplina a utilização das tabelas para os honorários contratuais definidos por advogado e cliente e a possibilidade do profissional que não observar os valores mínimos da tabela responder processo ético-disciplinar. Desse modo, teria o Conselho Federal atraído para si a responsabilidade pela suposta infração contra a ordem econômica sob investigação.

136. De fato, verifica-se nos autos a demonstração do caráter impositivo das tabelas de honorários advocatícios. Apesar de algumas manifestações hesitantes no decorrer da instrução probatória, o representado afirmou, em 08.11.2007, que “a inobservância das tabelas fixadas pelas respectivas seccionais constitui aviltamento de honorários, o que implica submissão do advogado às devidas consequências disciplinares previstas” (SEI 0000373 fls. 374). Na mesma oportunidade, o representado anexou a Súmula nº 06/2006 editada pelo Conselho Federal, que expressava (0000373 fls. 375):

*“1. As tabelas de honorários, baixadas pelos Conselhos Seccionais, são de observância obrigatória;*

*2. a inobservância das referidas tabelas, salvo em casos devidamente justificadas (Código Ética e Disciplina, art. 41), constitui aviltamento de honorários, sujeitando o advogado a consequências disciplinares;*

*3. a Lei de advocacia (particularmente o art. 22 da Lei 8.906/1994 e III do seu Regulamento Geral) é especial e exauriente, afastando a aplicação, às relações entre clientes e advogados, do sistema normativo de defesa da concorrência;*

*4. o cliente de serviços de advocacia não se identifica com o consumidor do CDC. Os pressupostos filosóficos do CDC e do EAOAB são antípodas e a Lei 8.906/1994 esgota toda a matéria, descabendo a aplicação subsidiária do CDC”. (grifei)*

137. O Código de Ética e Disciplina de 1995, em seu art. 41, já previa que o “advogado deve evitar o aviltamento de valores dos serviços profissionais, não os fixando de forma irrisória ou inferior ao mínimo fixado pela Tabela de Honorários, salvo motivo plenamente justificável.”

138. A redação atual conferida ao Código de Ética e Disciplina pela Resolução nº 02/2015 dispõe o seguinte, destacando-se que o ajuste de valores menores do mínimo das tabelas caracteriza aviltamento de honorários:

*Art. 29. O advogado que se valer do concurso de colegas na prestação de serviços advocatícios, seja em caráter individual, seja no âmbito de sociedade de advogados ou de empresa ou entidade em que trabalhe, dispensar-lhes-á tratamento condigno, que não os torne subalternos seus nem lhes avilte os serviços prestados mediante remuneração incompatível com a natureza do trabalho profissional ou inferior ao mínimo fixado pela Tabela de Honorários que for aplicável. (grifei)*

...

*Art. 48. A prestação de serviços profissionais por advogado, individualmente ou integrado em sociedades, será contratada, preferentemente, por escrito.*

*§ 6º Deverá o advogado observar o valor mínimo da Tabela de Honorários instituída pelo respectivo Conselho Seccional onde for realizado o serviço, inclusive aquele referente às diligências, sob pena de caracterizar-se aviltamento de honorários. (grifei)*

139. Após a revogação da Súmula nº 06/2006 e a edição da Súmula nº 02/2011, mesmo o representado

afirmando que se ressalta nessa última súmula o caráter referencial das tabelas de honorários, permite-se compreender implicitamente a validade da obrigatoriedade dos valores mínimos previstos, como é possível de se extrair da redação do item 1: “*A Lei da advocacia é especial e exauriente, afastando a aplicação, às relações entre clientes e advogados, do sistema normativo da defesa da concorrência*”.

140. Resoluções de alguns dos Conselhos Seccionais ainda confirmam o caráter obrigatório das tabelas de honorários, como é o caso da Resolução nº 10/2014 da OAB/SC, da Resolução nº 03/12 da OAB/TO, da Resolução nº 15/10 da OAB/DF, da Resolução CP/01/08 da OAB/MG e Resoluções da OAB SP e GO. Observa-se que parte delas é posterior à entrada em vigor da Súmula nº 02/2011, que, segundo o representado, teria revogado a Súmula nº 06/2006, inclusive na parte que determinava que as tabelas de honorários eram de observância obrigatória.

141. Verifica-se também que há Conselhos Seccionais que instauraram processos disciplinares em face de profissionais neles inscritos por descumprimento do Código de Ética e Disciplina da OAB, como os do Estado de Minas Gerais (0810710), Tocantins (0809617), Distrito Federal (0806103) e Rio Grande do Sul (0803415), revelando o entendimento acerca do caráter impositivo das tabelas de honorários.

142. Soma-se a isso que os próprios conselheiros do Conselho Federal, na ata da sessão (0690576) em que se deliberou sobre possível acordo com o CADE, foram categóricos quanto à necessidade de manter a coercitividade do mecanismo de regulação dos honorários advocatícios.

143. Disso tudo, portanto, percebe-se materialidade da prática de exigir a observância dos valores mínimos dispostos em tabelas editadas pelos Conselhos Seccionais, em observância tanto ao Regulamento Geral e ao Código de Ética e Disciplina da OAB quanto às referidas súmulas.

144. A Superintendência Geral considerou que a obrigatoriedade do cumprimento dos valores mínimos não seria um requisito necessário para se afigurar eventual conduta anticoncorrencial, porquanto seus efeitos lesivos à concorrência seriam presumidos, em consonância com a posição majoritária da doutrina e jurisprudência brasileira e internacional, equiparando-se à fixação de preços voltados para uniformização de condutas de concorrentes.

145. Também afirmou estar caracterizada a ilicitude *per se* da conduta investigada, pois a prática afigura-se como acordo puro de preços, o que tornaria desnecessária a análise de seus efeitos, embora tenha constatado que os prejuízos decorrentes superam os potenciais benefícios, mesmo que se considerem os parâmetros permissivos de verificação da razoabilidade proposta pela OCDE, que propugna pela aceitabilidade dessa prática quando voltada à diminuição de assimetrias de informação e de custo de transação e de busca para os consumidores.

146. O representado contestou a caracterização da conduta investigada como ilícito *per se*, apontando jurisprudência internacional antitruste que admite que “*normas éticas podem prestar-se a regular e promover a concorrência, devendo, por isso, ser analisadas em consonância com a regra da razão*”. Argumentou ainda que as tabelas de honorários atendem a relevantes finalidades como a função reguladora da qualidade dos serviços advocatícios e garantidora do acesso à justiça.

147. No entanto, profusa é a jurisprudência do CADE de exemplos de prática de uniformização de preços pela adoção de tabelas de honorários profissionais. Segundo estudo do Departamento de Estudos Econômicos, somente em relação a valores de serviços médicos já houve mais de 90 (noventa) casos levados a julgamento<sup>[11]</sup>.

148. No caso CRM/MS e Unidas (processo nº 08012.002874/2004-14), em que houve uma tentativa de imposição de tabelamento de preços, seguida de paralizações e ameaças de descredenciamento de profissionais, o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica entendeu configurada a infração de influência de adoção de comportamento uniforme de médicos, como exposto no voto do Relator Conselheiro Alexandre Cordeiro Macedo (SEI 0297197):

*72. Quanto aos representantes da classe médica, verificou-se que eles não apenas buscaram implementar tabelamento de preços, como também se utilizaram de ameaças e boicotes para tentar alcançar os seus objetivos. Pela teoria econômica, é inquestionável o prejuízo não apenas para os consumidores, mas para a sociedade como um todo. Vale aqui algumas explicações.*

*73. Primeiro, como já visto, restou claro que os Representados possuem poder de mercado para alterar artificialmente os preços que seriam naturalmente formados a partir da lei da oferta e procura. A tabela sugestiva de preço mínimo por si só já cria um constrangimento na formação dos preços, mas no caso o incentivo é mais forte, visto que havia ameaça de sanções por parte dos Representados.*

*74. Ressalte-se que não há dúvidas de que o preço fixado artificialmente acima do preço competitivo prejudica os consumidores, mesmo quando o pagamento é feito por intermediários.*

*No caso, os planos de saúde terão que repassar os preços aos consumidores em forma de mensalidades mais caras. Parte desses consumidores serão prejudicados por terem uma parte maior de seu orçamento alocado com saúde, mas parte será simplesmente excluído do consumo, dada a restrição orçamentária, sendo obrigados a utilizar o sistema público. Essas consequências sociais negativas são exatamente o que a lei concorrencial visa impedir.*

149. Em outro (processo nº 08012.007011/2006-97), os representados teriam, de forma conjunta, apresentado à Hapvida comunicados informando o interesse de rescisão unilateral dos contratos de prestação de serviços médicos e hospitalares, com a finalidade de impor a implantação de uma tabela de preços elaborada unilateralmente pela AHECE. O Conselheiro Relator Luís Henrique Bertolino Braido entendeu que, além de se configurar a conduta de influenciar e promover conduta uniforme, havia elementos que indicaram a ocorrência de cartel clássico, conforme excerto de seu voto condutor da decisão condenatória (0793414):

*91. É que a análise das provas mostra que os hospitais mantiveram negociações diretas com a Unimed em diversas ocasiões. Entretanto, em situações que afetavam a todos os hospitais, houve a atuação concertada, dirigida pela AHECE. Essa atuação não ocorreu de forma conjuntural, eventual, mas estava institucionalizada. Várias evidências apontam que, em matérias de interesse comum dos hospitais, a negociação era sempre feita em conjunto.*

*92. Portanto, em resumo, tem-se que:*

*a. Há provas de que AHECE influenciou e promoveu a conduta uniforme entre concorrentes, caracterizando o ilícito previsto na Lei 12.529/2011, art. 36, caput, inciso I em conjunto com o §3º, inciso II. Há indícios de que esta conduta ocorreu entre 2006 e 2007 em relação à Hapvida e provas robustas de que ela se intensificou e logrou relativo sucesso entre 2009 e 2012.*

*b. Em relação aos demais Representados, há provas robustas de que atuaram em acordo para fixar preços e condições de venda de bens e prestação de serviços, caracterizando o ilícito previsto na Lei 12.529/2011, art. 36, caput, incisos I e II juntamente com o §3º, inciso I.*

150. Em processo administrativo mais antigo (nº 08000.011520/1994-40), julgado em 14/10/1998, condenou-se a Sociedade de Medicina de Alagoas, o Sindicato dos Estabelecimentos dos Serviços de Saúde de Alagoas e o Conselho Regional de Medicina de Alagoas pela imposição da tabela da Associação Médica Brasileira - AMB. Em voto do Conselheiro Relator Ruy Santacruz, ressaltou-se que a elaboração de tabela não constitui infração *per se*, mas que, “diante das restrições impostas pela racionalidade econômica”, a aceitação de tabela de preços pelo CADE exigiria (i) a demonstração da ausência de capacidade dos associados para impor a tabela aos consumidores ou (ii) a comprovação de que a conduta não tinha por objeto unificar preços nem poderia produzir efeitos no mercado, requisitos ausentes na hipótese.

151. Vale ainda ressaltar o voto do Conselheiro Marcos Paulo Veríssimo no processo nº 08012.006923/2002-18, em que se discutia a edição de tabelas no mercado de agências de turismo, tendo havido condenação da Associação Brasileira de Agências de Viagens do Rio de Janeiro (ABAV-RJ) por influência de adoção de conduta uniforme. O Conselheiro ressaltou que, mesmo constituindo uma infração por objeto, a divulgação de tabela de preços não configura uma infração *per se*, de modo que a presunção de ilicitude poderia ser afastada caso fosse possível demonstrar, diante das circunstâncias concretas, que a sugestão de preços foi utilizada para a realização de outro objeto lícito e razoável, como a compensação de eventual poder de oligopsonia:

*“(…) tabelas sugestivas de preços divulgadas por associações comerciais submetem-se, sim, a um regime de presunção relativa de ilegalidade, em decorrência do texto literal dos artigos 20, caput e inciso I, e 21, inciso II, da Lei n. 8.884/94, consistindo em conduta ilícita pelo próprio objeto; (...) Tudo isso não significa, evidentemente, que se trate de “infração per se”, até porque essa expressão sequer existe na legislação nacional. Em outras palavras, não significa que se trate de presunção iuris et de iure de ilegalidade. Ao revés, essa presunção poderá ser afastada pela representada, em princípio, em ao menos duas situações: (i) caso ela consiga demonstrar, à vista das circunstâncias concretas e por sua própria conta, que a sugestão de preços foi concretamente auxiliar, acessória e estritamente proporcional a outro objeto lícito e razoável distinto do próprio*



*alinhamento de preços, não se configurando em concreto, por isso, como uma conduta ilícita pelo próprio objeto, caso em que sua ilegalidade dependerá da análise de efeitos (isso pode ocorrer, v.g., em certas raras hipóteses em que a conduta sirva para compensar eventual poder de oligopsônio a jusante em mercados extremamente pulverizados a montante, desde que a isso se agreguem outras circunstâncias igualmente excepcionais), ou (ii) que, independentemente da ilicitude pelo próprio objeto, incidem no caso eficiências do tipo especificamente disciplinado pelos artigos 54 da Lei n. 8.884/94 e 88, § 6º, da Lei n. 12.529/2011, sendo ônus específico de quem alega esse tipo de defesa prová-la.”*

152. Quanto ao argumento de que os valores constantes das tabelas eram sugestivos, conforme afirmação do representado em alguns momentos de sua defesa, ficou demonstrado o caráter impositivo dos valores dos honorários, verificado nos próprios instrumentos de tabelamento, no Código de Ética Profissional e nos diversos processos administrativos instaurados por infração ético-disciplinar. A respeito do assunto, o CADE também tem farta jurisprudência quanto à ilicitude da utilização de tabelas para limitar a concorrência, inclusive quanto à irrelevância do caráter sugestivo para a configuração da infração, em caso de haver restrições ao ambiente concorrencial, a exemplo do processo administrativo nº 08012.004054/2003-78, no voto do Conselheiro Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer:

*“Relativamente ao argumento de que a tabela representa mera sugestão de preços, já foi aqui exposto que tal elemento é desnecessário a caracterização do ilícito concorrencial. Entretanto, nada obstante o entendimento do CADE, no caso em concreto, conforme já sobejamente demonstrado, é flagrante o caráter impositivo da tabela divulgada, porquanto o Representado não somente informa a seus associados de sua existência, como ameaça de punição àqueles que a desrespeitarem, por intermédio de seu Código de Ética. Tal fato contribui para a análise da gravidade da conduta, na medida em que demonstra de maneira inequívoca a intenção do Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 4ª Região em restringir a concorrência.”*

153. Tem-se, portanto, que está caracterizado o dano à concorrência, pois que o simples receio de condenação de natureza disciplinar impede que os profissionais ajam de forma autônoma, além de ter havido punições aplicadas àqueles que não observaram os valores tabelados. Referida conclusão conforma-se com o entendimento do CADE de que a adoção de tabelas, contendo valores a serem cobrados por produtos ou serviços, gera uniformização de preços e inibe a concorrência entre os agentes do mercado, independentemente dos efeitos concretos ou potenciais.

154. A defesa do representado colacionou decisões judiciais no sentido de que os valores mínimos previstos nas tabelas de honorários são meramente informativos. Porém, nota-se que se trata de hipóteses previstas no art. 22, §§ 1º e 2º, da Lei 8.906/1994, que autorizam o arbitramento judicial, permitindo que o juiz considere como critérios de apuração da verba honorária a complexidade do trabalho desenvolvido e o valor econômico da questão.

155. A respeito da obrigatoriedade de observância das tabelas de honorários devidos aos advogados dativos nos feitos criminais, o Superior Tribunal de Justiça fixou a tese em relação ao Tema 984, nos seguintes termos, *in verbis*: 1ª) As tabelas de honorários elaboradas unilateralmente pelos Conselhos Seccionais da OAB não vinculam o magistrado no momento de arbitrar o valor da remuneração a que faz jus o defensor dativo que atua no processo penal; servem como referência para o estabelecimento de valor que seja justo e que reflita o labor despendido pelo advogado; 2ª) Nas hipóteses em que o juiz da causa considerar desproporcional a quantia indicada na tabela da OAB em relação aos esforços despendidos pelo defensor dativo para os atos processuais praticados, poderá, motivadamente, arbitrar outro valor; 3ª) São, porém, vinculativas, quanto aos valores estabelecidos para os atos praticados por defensor dativo, as tabelas produzidas mediante acordo entre o Poder Público, a Defensoria Pública e a seccional da OAB; 4ª) Dado o disposto no art. 105, parágrafo único, II, da Constituição da República, possui caráter vinculante a Tabela de Honorários da Justiça Federal, assim como tabelas similares instituídas, eventualmente, pelos órgãos competentes das Justiças dos Estados e do Distrito Federal, na forma dos arts 96, I, e 125, § 1º, parte final, da Constituição da República. (grifei)

156. O CADE tem considerado a previsão de punição por não observância de tabelas como comprovação da capacidade de imposição dos seus valores. Ademais, por certo, não se encontra justificativa juridicamente válida para as tabelas de honorários advocatícios adotadas com finalidades supostamente associadas ao acesso à justiça e à remuneração do trabalho dos advogados em valores não aviltantes, como defendido pelo representado.

157. O acesso à justiça é garantido pela Constituição Federal como direito fundamental (artigo 5º, inciso XXXV), a respeito do qual Mauro Capelletti<sup>[12]</sup> leciona:

*A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.*

158. À exceção da efetividade do direito de acesso à justiça por pessoas carentes, para os quais as tabelas em análise cumprem a missão de garantir que aqueles que não puderem pagar as despesas do processo e os honorários advocatícios terão a assistência de defensores dativos quando ausente a Defensoria Pública, remunerados pelo respectivo Estado em que se presta a tutela jurisdicional, não se verifica em que medida a previsão de valores em tabelas de honorários poderia efetivar o acesso à justiça daqueles que podem contratar um advogado.

159. Sem dúvida que o argumento da defesa tem melhor concordância com o acesso à justiça sob a perspectiva de um direito fundamental social, pelo qual se atribui ao Estado a obrigação de prover aos necessitados a assistência judiciária. No entanto, as referidas tabelas de honorários não são utilizadas apenas para essa finalidade, de acordo com sua regulamentação.

160. Há a possibilidade de se considerar as falhas de mercado apontadas pela OCDE como causas para intervenção regulatória, em análise segundo a regra da razão para apuração de eventuais benefícios decorrentes da conduta. Entretanto, pode-se indagar até que ponto seria determinante a solução dos problemas de assimetria de informações entre clientes e advogado, sobretudo quanto à qualidade mínima dos serviços prestados, bem como dos custos que consumidores de serviços advocatícios devem incorrer na comparação de preços entre advogados concorrentes.

161. Em todo caso, a regulação de preços mínimos objeto das tabelas de honorários não é um instrumento adequado para solução da assimetria de informações quanto à qualidade do serviço prestado. No caso da advocacia, a legislação já prevê o Exame de Ordem para admissão nos quadros de profissionais aptos a exercer o mister (art. 8º, inciso IV, da Lei nº 8.906/1994) e o dever de o advogado empenhar-se, permanentemente, no aperfeiçoamento pessoal e profissional (parágrafo único, inciso IV, do art. 2º do Código de Ética e Disciplina).

162. Além disso, tal como a regra de fixação de honorários advocatícios sucumbenciais adotada pelo Código de Processo Civil (art. 85, § 2º), permite-se considerar o grau de zelo exigido do profissional, a complexidade do trabalho e o tempo necessário para sua execução a fim de determinar os valores dos honorários contratuais, do que se conclui que há critérios objetivos a serem levados em conta para cada situação específica, o que indica que a tabela não seja o único meio, tampouco o mais eficiente, de aferir qualitativamente o serviço a ser prestado.

163. No que se refere aos custos que consumidores de serviços advocatícios devem incorrer na comparação de preços entre advogados concorrentes, as tabelas de honorários advocatícios não têm essa finalidade pois não refletem uma informação de valores médios históricos praticados em determinado período, mas sim valores considerados mínimos com a finalidade de remunerar de maneira não aviltante o exercício da profissão segundo os critérios adotados pelos Conselhos Seccionais. A propósito desse caráter informacional das tabelas, permite-se destacar o que a Comissão Europeia entendeu, em 2004, quando do julgamento da conduta adotada pela Associação Belga de Arquitetos:

*"De qualquer forma, a Comissão considera que o estabelecimento de uma tabela de preços (recomendados) mínimos não pode ser considerada como necessária para garantir o exercício adequado da profissão de arquiteto. A Associação argumenta que a tabela pode ser útil na medida em que ela pode servir como uma diretriz nas consultas formuladas por potenciais clientes ou por um Tribunal. A Comissão considera que a informação sobre preços pode ser provida de outras formas. Por exemplo, a publicação de informações coletadas por terceiros independentes (como organizações de consumidores) sobre os preços cobrados em geral, ou informação baseada em pesquisas, podem ser uma comparação mais confiável para consumidores e levar a menores distorções à concorrência" (tradução livre extraída da Nota Técnica nº 102/2022 – SEI 1089874).*

164. Um outro argumento de defesa ainda merece atenção. Afirma-se que a preocupação com o aviltamento

dos honorários advocatícios tem em vista o crescente número de profissionais habilitados à prática da advocacia, ocasionando uma conseqüente queda da qualidade dos serviços jurídicos e da honorabilidade da profissão.

165. Ainda assim não se justificaria que se impusesse os valores com a pena de infração disciplinar pela sua não observância. A utilização de tabelas de honorários profissionais só se ampara em hipóteses excepcionais, como autorizado pela jurisprudência do CADE<sup>[13]</sup> nos casos de existência de poder de mercado a ser contraposto, em benefício da sociedade, na medida que eliminaria assimetrias de negociações coletivas entre agentes econômicos (poder compensatório). Ana Frazão<sup>[14]</sup> aponta o poder compensatório como excludente de ilicitude nos casos de negociações coletivas nos seguintes termos:

"Entretanto, a união de agentes econômicos para compensar eventual assimetria de poder, a depender do contexto em que a conduta é praticada, pode ser considerada lícita. Referida preocupação já havia sido objeto de considerações, em 2006, no voto vencido proferido pelo Conselheiro Paulo Furquim no Processo Administrativo nº 08012.007042/2001-33, descrito no tópico a seguir: A discussão foi retomada, mais recentemente, no âmbito de diversos processos administrativos nos quais esta autora declarou a necessidade de se aplicar a tese do poder compensatório às negociações coletivas entre médicos e operadoras de planos de saúde, seja para afastar totalmente a reprovabilidade da conduta, seja para atenuar a culpabilidade, reduzindo a sanção pecuniária aplicada."

166. No entanto, no presente caso, não se observa que a imposição das tabelas de honorários seja necessária, adequada e proporcional, em consideração à forma como é autorizada pelos precedentes da autoridade concorrencial, ou seja, pela permissão de exercício do poder compensatório.

167. Isso porque a legislação não autoriza que honorários advocatícios sejam negociados ou predefinidos coletivamente, já que a profissão só pode ser exercida individualmente, mesmo que reunido em sociedade de advogados, de acordo com o art. 15, § 1º, da Lei nº 8.906/1994. Não por acaso que o § 3º do art. 15 desse diploma legal impõe que "*As procurações devem ser outorgadas individualmente aos advogados e indicar a sociedade de que façam parte*", porquanto os serviços advocatícios estão acobertados pelo princípio do sigilo profissional a desaconselhar que sua provisão seja despersonalizada. A esse respeito, aliás, não é permitida a participação de advogados em cooperativas para serviços jurídicos<sup>[15]</sup>.

168. Evidentemente que, para a hipótese em que um contratante dos serviços de advocacia tenha maior poder de barganha, não parece que a tabela de honorários seja a maneira eficiente de redução desse desequilíbrio e assim melhorar as condições negociais do profissional, até porque a imposição dos valores aplica-se ao advogado e, nesse sentido, deve haver outros meios de proporcionar o reequilíbrio da relação entre os contratantes.

169. De outro lado, um dos princípios que orienta a política antitruste é o bem-estar do consumidor e a garantia de preços baixos, permitindo-se que o adquirente de um produto ou serviços obtenha menores preços ao negociar com o ofertante. Por isso, não há justificativas razoáveis para se intervir com a indicação de valores que seriam considerados adequados pelos Conselhos Seccionais para a remuneração de um serviço prestado.

170. Ademais, o problema decorrente daqueles que possam cobrar por serviços advocatícios em valores aquém dos seus custos em prejuízo dos demais advogados deve ser solucionado de maneira que não implique danos ao ambiente concorrencial, já que se busca equacionar uma distorção que não tem origem em abuso de poder econômico que vise à dominação de mercados ou à eliminação da livre concorrência (art. 173, § 4º, da CF). Tal qual a concorrência desleal<sup>[16]</sup>, que é reprimida nas searas civil e penal, referida lesão alcança interesses dos advogados concorrentes e não as estruturas de livre mercado.

171. Em outros termos, o tabelamento de honorários somente deve ser considerado como solução na análise antitruste quando determinado para sanar eventuais desequilíbrios de mercado e compensar eventuais efeitos econômicos negativos ao ambiente concorrencial. Na presente hipótese, estão ausentes esses pressupostos, de vez que o problema a que se propõe solucionar encontra-se unicamente no âmbito das respectivas atribuições individuais conferidas ao advogado e ao contratante dos serviços jurídicos. O direito antitruste propõe preservar a concorrência dos mercados, a beneficiar reflexamente os agentes econômicos concorrentes com a implementação de condições competitivas.

172. Dessa forma, mesmo que não se considere suficiente para a caracterização de infração à ordem econômica a previsão de valores mínimos em tabela de honorários, bem como a punição do advogado que não a observar, não se

verifica da análise segundo a regra da razão que a prática preserva o ambiente concorrencial ou confere maior eficiência ao funcionamento do mercado de serviços jurídicos. Entretanto, o fato de se reconhecer o aspecto anticoncorrencial da regulamentação das tabelas de honorários não implica que a prática se insira no âmbito do direito administrativo sancionador, como será demonstrado a seguir.

### 2.3.5 Imunidade antitruste e regulações anticompetitivas

173. Algumas considerações preliminares são indispensáveis para a compreensão e deslinde da conduta sob investigação porquanto se divisa que a regulamentação das tabelas de honorários é consequência do previsto no art. 78 da Lei nº 8.906/1994, que concede poder regulamentar ao Conselho Federal da OAB. Isso porque os precedentes do CADE são no sentido de que a autoridade concorrencial não tem competência para desfazer atos regulamentares e regulações anticompetitivas.

174. A análise até aqui realizada demonstra que se confere à OAB o *status* de "serviço público independente", "categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro". Tal qual se verifica no direito regulatório em relação às agências reguladoras independentes, a lei investe a Ordem de poder de regulação, que abrange as atribuições de supervisionar, de fiscalizar, de sancionar e de regulamentar, constituindo-se essa última da competência de editar normas jurídicas que instituem o próprio sistema regulatório<sup>[17]</sup>. Assim, a regulação é mais ampla e engloba a atividade normativa, onde se insere a regulamentação que pode interferir na esfera jurídica de outrem, do que se conclui que o direito regulatório é um ramo do direito público<sup>[18]</sup>.

175. Evidentemente que, no caso sob investigação, não se supõe que haja semelhança com o sistema aplicável ao poder normativo das agências reguladoras, havendo, por outro lado, identidade de tratamento concorrencial e equiparação a atos que não se submetem à revisão no âmbito do Poder Executivo, como será apresentado.

176. Nesse sentido, enfatize-se que a OAB não se confunde com os órgãos regulatórios, posto que esses integram a Administração Pública, cujos dirigentes são nomeados pelo Chefe do Poder Executivo para mandatos por prazo determinado, mas que possuem independência técnica, autonomia financeira e administrativa e são imunes à influência política. Enquanto a OAB, pelas suas finalidades institucionais, não está sujeita a controle da Administração e nem vinculada a qualquer dos órgãos dessa, sendo que seus dirigentes são escolhidos pelos inscritos em seus quadros.

177. Sabe-se que o poder regulamentar conferido às agências reguladoras não se equipara ao exercido pelo chefe do Poder Executivo quanto à expedição de decretos regulamentares. Quando as agências editam normas jurídicas o fazem em matéria cujo grau de tecnicidade e complexidade exige especialidade no assunto, de maneira que o Poder Legislativo optou por outorgar a órgãos independentes a regulação de atividades de conteúdo altamente técnico.

178. Quanto à competência regulamentar delegada à OAB, conforme disposto nos artigos 54 e 78 da Lei nº 8.906/1994, percebe-se que seu exercício encontra fundamento em valores e princípios constitucionais aos quais se vincula e destina a atuação da advocacia como função essencial à justiça (art. 133 da CF), na defesa da Constituição, da ordem jurídica do Estado democrático de direito, dos direitos humanos, da justiça social, da aplicação das leis e rápida administração da justiça e aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas (art. 44, I), a implicar não subordinação à regulamentação presidencial.

179. Em vista disso, também se sobrevém que a regulação exercida pela OAB encerra características próprias e distintas da atividade realizada pelas demais entidades de fiscalização profissional, que são definidas como autarquias responsáveis pela autorização e fiscalização de atividades, nos termos do que a lei estabelecer para a qualificação profissional (5º, inciso XIII, da Constituição Federal) e do respectivo regulamento editado pelo chefe do Poder Executivo.

180. Sendo assim, a atividade desempenhada pelos conselhos de fiscalização profissional não compreende a mesma delegação legislativa conferida à Ordem, que, além de proceder à fiscalização técnica e ética dos advogados, tem por missão preservar o papel reservado a si mesmo e aos advogados na aplicação e defesa da ordem jurídica.

181. É estreme de dúvida, portanto, que a advocacia é dotada de autorregulação, como bem assevera o Ministro Luiz Fux em seu voto exarado quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 603.583/RS, julgado em 26/10/2011, em que se versava acerca da constitucionalidade da previsão do Exame de Ordem:

*A advocacia se submete, no Brasil, ao que VITAL MOREIRA (Auto-Regulação Profissional e Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1998, p. 88) denomina de autorregulação pública. Nas palavras do mestre português,*

***“A auto-regulação pública é aquela protagonizada por organismos profissionais ou de representação profissional dotados de estatuto jurídico-público. A auto-regulação é legalmente estabelecida: os organismos auto-regulatórios dispõem de poderes típicos das autoridades públicas. As normas de regulação profissional são para todos os efeitos normas jurídicas dotadas de coercibilidade.***

*A auto-regulação pública pode resultar de dois movimentos totalmente distintos. De um lado, pode ser consequência da publicização de formas de auto-regulação privada preexistente; do outro lado, pode resultar da entrega de funções reguladoras originariamente estaduais a organismos de auto-regulação propositadamente criados para o efeito.*

*Nos sistemas de direito administrativo continental, o exemplo mais típico de auto-regulação profissional é a das ordens profissionais que são organismos de regulação das chamadas profissões liberais. O seu nome e número varia de país para país. Mas, para além dessas diferenças, subsiste um conjunto de características comuns essenciais: a natureza jurídico-pública, como ‘corporações públicas’ (exceptuado o caso controvertido da França); a filiação obrigatória, como condição do exercício da profissão; o poder regulamentar; a regulamentação e/ou implementação das regras de acesso à profissão e do exercício desta; a formulação e/ou aplicação dos códigos de deontologia profissional; o exercício da disciplina profissional, mediante aplicação de sanções, que podem ir até a expulsão, com a consequente interdição do exercício profissional.” (grifou-se)*

*O modelo brasileiro se enquadra na segunda definição de VITAL MOREIRA, em que a lei prevê normas gerais para a disciplina de sua atividade, mas confere à OAB, observados os parâmetros legais previamente determinados, atribuição para regulamentar o exercício profissional. No caso, a Lei nº 8.906/94 fixou, como requisito indispensável à inscrição na OAB – e, portanto, ao exercício da advocacia – a aprovação no Exame de Ordem. Percebe-se, com isso, que a restrição à liberdade fundamental de ofício está presente na lei formal, atendendo-se, portanto, ao limite imanente da reserva de lei. (grifei)*

182. Como se sabe, restrições concorrenciais podem advir de medidas regulatórias tendentes ou concretizadoras de reserva de mercado, barreiras à entrada, vantagens competitivas artificiais, assimetrias informacionais, dentre outras. Contudo, não escapa da compreensão de que limitações à concorrência podem advir da opção de política pública de mitigar a competitividade ou de subtrair determinada atividade do regime concorrencial.

183. Eduardo Ferreira Jordão<sup>[19]</sup> enfatiza que as restrições à concorrência devem limitar-se àquilo que é estritamente necessário para a consecução de objetivos sociais que não são realizados através do processo concorrencial. Em seu estudo, verifica que *“Muitas limitações concorrenciais veiculadas na regulação pública ou não visam à realização de qualquer interesse social constitucionalmente protegido ou excedem o necessário para a realização destas finalidades relevantes”*.

184. No que diz respeito à afirmação de que não se aplica o sistema normativo de defesa da concorrência às relações entre clientes e advogados, como consta da Súmula 02/2011 do CFOAB (*“A Lei da advocacia é especial e exauriente, afastando a aplicação, às relações entre clientes e advogados, do sistema normativo da defesa da concorrência”*), contempla-se que a doutrina especializada tem se dedicado em analisar a não aplicação do sistema concorrencial e a convivência entre dispositivos regulamentares e direito antitruste.

185. Segundo Calixto Salomão Filho<sup>[20]</sup>, a questão não deve limitar-se aos aspectos de competência, mas sim considerar as chamadas imunidades implícitas, quando não houver expressa autorização constitucional de imunização de conduta ou que permita edição de regulamento que discipline as variáveis concorrenciais.

186. A discussão, então, passa a girar em torno da compatibilidade do poder regulamentar com o sistema protetivo da concorrência, como se observa pela análise adotada pela *Pervasive Power Doctrine* (Teoria do Poder Amplo)<sup>[21]</sup>, teoria estadunidense criada para dirimir conflitos no âmbito federal, cujos critérios consideram que o poder conferido à agência reguladora deva ser amplo ou denso o suficiente para afastar a competência de qualquer outro órgão, de modo que o próprio regulador disponha da competência concorrencial. Assim, Salomão Filho explica:



“Criou-se, então, dentro da doutrina do *pervasive power*, acima referida, a discussão a respeito da profundidade do poder regulamentar. Ainda que os poderes do órgão não sejam tão *extensos* a ponto de permitir a presunção de incompatibilidade com o sistema antitruste, vista acima, é possível que sejam *profundos* o bastante para permitir presumi-la. Isso significa que um poder pode também ser amplo se, na análise da conduta pelo órgão regulador, for obrigatório levar em consideração também suas consequências sobre o mercado. Como visto acima, isso significa, basicamente, analisar a competência do órgão”.

187. Essa profundidade do poder regulamentar é determinada pela atuação efetiva da autoridade setorial e, além disso, pela capacidade técnica e conhecimento especial exigido para a disciplina do respectivo mercado. Conclui-se que “É necessário, portanto, que aquele tipo de mercado demande um conhecimento especial, que se pode presumir insuficiente mesmo em órgãos especializados na aplicação do direito antitruste”<sup>[22]</sup>.

188. Já em consideração à doutrina da *State Action Doctrine* (Teoria da Ação Política), utilizada para verificar imunidades decorrentes de regulações estaduais nos Estados Unidos, mas que também é aplicada em relação a normas federais e municipais, para que seja afastada a competência concorrencial é necessário que a política pública opte pela substituição da competição pela regulação e que disponha de supervisão ativa e constante de cumprimento das obrigações impostas<sup>[23]</sup>.

189. Contudo, mesmo em situações que se reconheçam imunidades diretas ou implícitas, possível que não se trate propriamente de imunidade antitruste, mas sim de subtração da competência específica do CADE para que o direito concorrencial seja aplicado por entidade pública diversa, de vez que o princípio constitucional da livre concorrência impõe que se reprima e previna o poder econômico que vise à dominação de mercados ou à eliminação da concorrência (art. 173, § 4º, da CF), não estando restrito apenas à ação da autoridade concorrencial. Ademais, sem que necessariamente se lance mão de medidas sancionadoras, o CADE entende que é possível intervir sempre que a regulação não seja adequada ou razoável, provocando uma falha de mercado<sup>[24]</sup>.

190. Assim, como exposto, se do ponto de vista dos atos praticados por agentes econômicos, em setores da economia cuja regulação compreenda a política concorrencial, a atenção às regras que preservam e fomentam a concorrência deve ser exigida pela própria agência reguladora, cabe perquirir acerca da competência da autoridade antitruste em relação aos atos regulamentares e regulações que possam gerar distorções concorrenciais no mercado. De igual modo, mesmo que na regulação não esteja inserido o interesse concorrencial, não afastando, conseqüentemente, a competência do órgão antitruste, requer-se que essa questão seja considerada.

191. A jurisprudência administrativa possui diversos exemplos de atos normativos ou administrativos que foram considerados fora do domínio da autoridade concorrencial. O voto do Conselheiro Luís Fernando Schuartz, na Averiguação Preliminar nº 08000.013661/1997-95, é lapidar para demonstrar a restrição à atuação do CADE quanto aos poderes regulatórios:

“A competência punitiva do CADE, porém, não alcança os atos praticados por órgãos do Poder Público no exercício de seus poderes regulatórios (em sentido amplo), mesmo que prejudiciais à livre concorrência. Não que a lei antitruste não seja amplamente aplicável aos entes estatais: seu art. 15 afirma expressamente o contrário. O ponto é que, propriamente sujeitos ao disposto na Lei nº 8.884/94, estão apenas os agentes econômicos em sentido estrito, i.e. os ofertantes e demandantes de bens e serviços em um mercado. Enquanto tais, pessoas jurídicas controladas pelo Estado podem ser representadas e eventualmente sancionadas, sem qualquer privilégio em comparação aos agentes puramente privados. Não obstante, nos casos em que o Poder Público comparecer como genuíno ente regulador, a atuação do CADE estará, perante este, limitada à ‘advocacia da concorrência’”.

192. Ainda no sentido do entendimento de que não cabe ao CADE desfazer regulações anticompetitivas ou estabelecer qualquer sanção às entidades públicas por elas responsáveis, no julgamento do PA 08012.006507/1998-81 (Caso Coopertaxi/Natal-RN), assim se assentou acerca do assunto, de acordo com o voto do Relator Conselheiro Roberto Castellanos Pfeiffer:

Neste contexto, sem prejuízo de sua atribuição para análise de atos de concentração e imposição de sanções por infração contra a ordem econômica em relação aos agentes identificados no art. 15 da Lei nº 8.884/94, cabe ao CADE, sempre que identificar incongruências entre o marco regulatório e os dispositivos constitucionais que regem a defesa da concorrência, solicitar providências dos órgãos municipais, a fim de adequar os atos normativos à legislação de concorrência.

193. No processo administrativo nº 08012.009696/2008-78, em que se apurou práticas anticoncorrenciais da Telecomunicações de São Paulo (“Telefonica”) no mercado de provimento de acesso à internet, verificou-se que a regulamentação de provimento de acesso à internet exigia a existência de um provedor de acesso além do próprio serviço de telecomunicações e, segundo o relator, não trazia eficiência nem fomentava a competição e, portanto, não deveria a autoridade concorrencial proteger um mercado que só existe por força de uma regulamentação. No feito em questão, o órgão regulador procedeu às alterações regulatórias e permitiu que as concessionárias de serviços de telecomunicações passassem a fornecer ambos os serviços. O voto do Conselheiro-Relator Cesar Mattos, que conduziu a decisão unânime, assim expressou:

"Por derradeiro, acolho a sugestão proposta pela SEAE no sentido de que o presente voto seja encaminhado à ANATEL, com a recomendação de que avalie as normas regulatórias discutidas nesse caso, em especial a Norma n. 04/95 e o art. 86 da LGT com o intuito de verificar se estão efetivamente cumprindo o seu papel na promoção da concorrência do setor de telecomunicações."

194. Em decisões mais recentes, como no controle de ato de concentração nº 08700.005719/2014-65, aprovado em 25.02.2015, identificando preocupações concorrenciais que, embora tenha sido solucionadas quanto à operação, o CADE entendeu pela necessidade de medidas regulatórias para que pudessem os mercados funcionar de maneira eficiente e determinou envio de cópia às entidades reguladoras. O voto do Conselheiro Relator Gilvandro Vasconcelos assim asseverou:

454. Nesse sentido, insisto na necessidade de que as agências reguladoras dos mercados afetados pela operação confirmem efetividade a todo o arcabouço normativo dos setores envolvidos.

455. Ademais, esta Autarquia não se furtará de observar os desvios de conduta perpetrados por agentes econômicos. O seu primeiro crivo será verificar se a demanda tem pertinência, ou se não se busca o instrumento público para obtenção de benefício privado. Mas, conforme já explicitado pelo ex-Conselheiro do CADE Ricardo Cueva, por ocasião do julgamento do PA nº 08012.007443/1999-17, “[c]erto é que ao CADE não é dado o poder de revisão dos dispositivos emanados pelo poder regulador, mormente quando tais dispositivos dizem respeito à regulação técnica e econômica de determinado setor. Não é o CADE um ‘revisor’ de políticas públicas, porque, em agindo assim, estaria atentando contra os postulados básicos da legalidade e de toda a doutrina que informa a atividade dos órgãos reguladores. Entretanto, deparando-se com situações que possam configurar infração à ordem econômica, é dever das autoridades antitruste investigar e julgar tais condutas, nos estritos termos da Lei nº 8.884/94, de resto em perfeita harmonia com o arcabouço jurídico-institucional vigente.”

195. Em processo administrativo de nº 08012.011381/2008-91 (Coopertaxi/Uberaba), julgado em 06.08.2014, o Conselheiro Relator Eduardo Pontual entendeu pela configuração de ilícito antitruste. No entanto, a maioria do Plenário do CADE, nos termos do voto-vista do Conselheiro Gilvandro Vasconcelos, discordou e entendeu não haver qualquer indício de prática concertada anticoncorrencial, fazendo recomendações ao órgão regulador – Prefeitura de Uberaba – visando ao aprimoramento da regulação vigente e a coibição de condutas com potencial de prejudicar os consumidores:

“33. Nesse sentido, para deixar extirpadas as dúvidas de que os preços fixos não são abusivos, a regulação poderia permitir explicitamente a sua utilização, mas realçando a necessidade de utilizar o taxímetro, para que o consumidor possa fazer a opção. O preço fixo seria facilmente confrontado com o preço do taxímetro, trazendo o mesmo conforto para o consumidor que desconto percentual dos táxis de Brasília, bem apresentado pelo Conselheiro Eduardo Pontual.

34. Nesse sentido, acompanho a posição do Conselheiro Eduardo Pontual de determinar que os autos sejam encaminhados para a Prefeitura do Município de Uberaba e ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais no Município de Uberaba a fim de que tomem ciência da decisão deste Conselho e de suas considerações, visando a auxiliar na aprimoração da regulação vigente.”

196. Percebe-se então que o CADE **tem se posicionado no sentido de que não pode adentrar no âmbito das competências legislativas e regulamentares, em atenção à própria Constituição Federal que não permite que uma autarquia sobreponha-se aos entes federativos, bem como às demais autarquias, em decorrência do federalismo e da autonomia das entidades reguladoras independentes, cujos atos não são revisáveis no âmbito do Poder Executivo.**

197. Diante das observações acerca da imunidade antitruste e da competência específica do CADE em relação aos atos regulamentares e políticas regulatórias que possam infirmar a higidez do ambiente competitivo nos mercados, é possível chegar a algumas conclusões acerca da conduta em análise.

198. De início, embora a advocacia detenha *status* jurídico e político que a destaca das demais profissões regulamentadas, em razão das finalidades a ela atribuídas como função essencial à administração da justiça, não se observa subtração da atividade do regime concorrencial e tampouco previsão legal que insira a temática concorrencial no exercício da regulação específica, a retirar do órgão antitruste a sua competência para o mercado de serviços jurídicos.

199. Do mesmo modo, de acordo com os critérios desenvolvidos pela doutrina para identificar a isenção antitruste em razão da atuação de agentes reguladores (*State Action doctrine* e a *Pervasive Power doctrine*), não se sustenta a pretendida imunidade implícita. Como assentado em voto do Conselheiro Paulo Burnier, relator do processo administrativo nº 08012.001518/2006-37, as referidas doutrinas identificam a imunidade antitruste quando há, em resumo, (i) excepcionalidade do afastamento da análise concorrencial; (ii) capacidade de efetiva e ativa supervisão do mercado; (iii) especificidade da norma regulatória em relação à norma concorrencial; e (iv) enquadramento da determinada política pública como manifestação de um poder soberano do Estado.

200. Por sua vez, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divisou as situações capazes de firmar a imunidade antitruste em condutas que forem objeto de regulação de modo a retirar a competência das autoridades concorrenciais: imposição de comportamento pela regulação setorial, efetiva supervisão do regulador setorial e clara política pública setorial de imunidade antitruste [25].

201. Em realidade, essas questões aqui expostas apenas demonstram que não se está diante de situações que permitam afastar a competência do CADE, em consideração ao poder regulamentar exercido pela OAB. Desse modo, a aplicação dessas doutrinas permite demonstrar que os atos regulamentares editados pelo Conselho Federal da OAB não estão fora do alcance da análise da autoridade antitruste exatamente porque o objeto de sua atuação não compreende aspectos concorrenciais a ensejar a incompatibilidade do poder regulamentar com o sistema protetivo da concorrência.

202. De outro lado, depreende-se da jurisprudência colacionada que o CADE entende não lhe competir desfazer regulações anticompetitivas ou aplicar qualquer sanção, mesmo que a autoridade pública não esteja investida da competência concorrencial. Assim, solução diversa de medidas de caráter sancionatório deve ser adotada em consonância com esses precedentes, porquanto, como indicado acima, a OAB está no exercício do poder regulamentar por expressa delegação de competência, cujo objeto é a consecução do interesse público, em razão das finalidades desempenhadas pela advocacia de acordo com a ordem jurídico-constitucional, a permitir que se considere que os atos da Ordem se equiparam aos das entidades independentes que não se submetem à revisão no âmbito do Poder Executivo.

### 2.3.6 Advocacia da concorrência

203. A advocacia da concorrência é uma das formas pelas quais se implementa a defesa da concorrência, ao lado do controle repressivo e preventivo. O conceito elaborado por *International Competition Network* – ICN[26] é bastante didático ao afirmar que compreende todas as atividades conduzidas pela autoridade concorrencial relacionadas à promoção de um ambiente competitivo por meio de mecanismos de *non-enforcement*, sobretudo mediante relações com outros órgãos governamentais e Poder Público, por meio de conscientização dos benefícios da concorrência.

204. A Lei nº 12.529/2011 conferiu atribuições de advocacia da concorrência ao CADE e à SEAE (atual Secretaria de Reformas Econômicas), mesmo que havendo uma sobreposição de competências, à semelhança do que já havia ao tempo da Lei nº 8.884/1994. A atividade da advocacia da concorrência exercida pelo Sistema Brasileiro de

Defesa da Concorrência – SBDE é de fundamental importância não só para remover regras e procedimentos anticompetitivos, mas também de garantir a criação de normas e instituições pró-competitivas.

205. Assim, *advocacy* da concorrência permite orientar e influenciar na produção de leis, regulamentos e políticas públicas que possam ter impacto sobre a competitividade dos mercados, perpassando pelo convencimento das autoridades no sentido de implementar medidas protetivas da livre concorrência, dado que não é incomum que o poder público cause efeitos contrários à competitividade, podendo até mesmo privilegiar determinados setores da economia em detrimento de outros.

206. Os precedentes do Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, aqui já expostos, bem demonstram o entendimento adotado pela autoridade antitruste, quando da decisão de atos de concentração e de processos administrativos sancionadores, em relação a normas restritivas à concorrência, oportunidade em que se sugerem alterações na regulamentação para tornar os mercados mais competitivos e eficientes.

207. A Lei nº 12.529/2011 atribui ao CADE atribuições que se inserem na advocacia da concorrência ao permitir que sejam requeridas medidas necessárias ao cumprimento da Lei de Defesa da Concorrência, consoante o art. 9º, incisos VIII, XIV e XVIII, *in verbis*:

- artigo 9º, incisos VIII: requisitar dos órgãos e entidades da administração pública federal e requerer às autoridades dos Estados, Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios as medidas necessárias ao cumprimento da LDC;

- artigo 9º, inciso XIV: instruir o público sobre as formas de infração da ordem econômica; e

- artigo 9º, inciso XVIII: requisitar informações de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades públicas ou privadas, respeitando e mantendo o sigilo legal quando for o caso, bem como determinar as diligências que se fizerem necessárias ao exercício das suas funções.

208. Como ficou assentado no voto do Conselheiro Olavo Chinaglia quando do julgamento do processo administrativo nº 08012.001822/2003-31<sup>[27]</sup>, a advocacia da concorrência pode se mostrar mais eficiente do que a persecução administrativa em processos sancionadores, sendo “*essencial para o sucesso da política antitruste brasileira, revelando-se, em situações como a do presente processo, instrumento mais eficiente para a promoção do bem-estar social do que a persecução administrativa de condutas*”.

209. Em sendo a Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE (atualmente, Secretaria de Reformas Econômicas - MP nº 1154/2023<sup>[28]</sup>, de 1º/1/2023, e Decreto nº 11.344/2023) a principal responsável pela condução dos programas de advocacia da concorrência (art. 19 da Lei nº 12.529/2011), é recomendável que também lhe seja dado conhecimento acerca da análise procedida pelo CADE e da qual se possa concluir pela existência de restrições à concorrência, a exigir providências para que seja alterada norma regulamentadora.

210. No caso em análise, estando o Conselho Federal da OAB no exercício da competência delegada para regulamentar o Estatuto da Advocacia, a Lei nº 8.906/1994, por meio da edição do Regulamento Geral, do Código de Ética e Disciplina e dos Provimentos que julgar necessários, verifica-se a condição de titular de instrumentos regulatórios a não permitir que seus atos eivados de restrições concorrenciais sejam desfeitos pela autoridade antitruste, tampouco sofrer medidas punitivas, de acordo com consolidado entendimento do CADE aqui exposto.

211. Com efeito, a conclusão de que o representado é responsável pela edição de ato regulatório que não preserva o ambiente concorrencial ou confere maior eficiência ao funcionamento do mercado de serviços jurídicos, motiva o exercício da advocacia da concorrência, uma vez identificados sérios problemas com a regulamentação aplicável à utilização das tabelas de honorários, como claramente demonstrado no curso deste processo administrativo.

### 3. CONCLUSÃO

212. O sistema normativo constitucional atribui à OAB e aos advogados o desempenho de finalidades institucionais que amparam a delegação legislativa da competência regulamentar. Assim, a edição pelo Conselho Federal do Regulamento Geral do Estatuto da OAB, do Código de Ética e Disciplina e dos demais provimentos atende ao comando da Lei nº 8.906/1994, necessários para a regulação da atividade da advocacia e preservação da autonomia e independência da OAB.

213. No âmbito do poder regulamentar, não se observa que o Conselho Federal tenha extrapolado dos limites

legais acerca da tabela de honorários, de vez que se entende que o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 22, da Lei nº 8.906/1994, não compreende regra de exclusividade de utilização das tabelas às situações ali previstas. Mas, ainda que se entendesse que a autorização legal se limita àquelas hipóteses, não seria possível conclusão diversa da aqui exposta.

214. Como amplamente demonstrado nos autos, a prática de adoção de tabelas de honorários para determinação de valores mínimos a serem cobrados na forma contratual pelos serviços advocatícios, acompanhada do receio de punições de natureza ético-disciplinar e de sanções efetivamente aplicadas aos que não observaram os valores tabelados, caracteriza potencial dano à concorrência mesmo que a autoridade antitruste aplique a regra da razão em sua análise.

215. Com efeito, depreende-se que a regulamentação adotada acerca da utilização das tabelas para determinação de valores mínimos de honorários contratuais, materializada inclusive em súmulas editadas pelo Conselho Federal da OAB, não visa preservar o ambiente concorrencial ou confere maior eficiência ao funcionamento do mercado de serviços jurídicos.

216. Por outro lado, os precedentes do CADE são no sentido de que não lhe compete desfazer atos regulamentares e regulações anticompetitivas ou aplicar qualquer sanção, mesmo que a autoridade pública não esteja investida das atribuições concorrenciais. Nesse sentido, como esses atos da Ordem se equiparam aos das entidades independentes que não se submetem à revisão no âmbito do Poder Executivo, deve-se buscar solução diversa das medidas de caráter sancionatório, a motivar o exercício da advocacia da concorrência, como autorizado pela Lei nº 12.529/2011, em seu art. 9º, incisos VIII, XIV e XVIII.

217. Diante de todo o exposto, opina pelo indeferimento das preliminares arguidas pelo representado e, no mérito, sugere o **arquivamento** do processo administrativo e as seguintes providências:

- seja oficiado ao Conselho Federal da OAB para que se recomendem providências no sentido de rever a regulamentação sobre a utilização das tabelas para fins de fixação de honorários contratuais, bem como a revogação do item 1 da Súmula nº 02/2011, em consideração aos potenciais danos ao ambiente concorrencial identificados no curso deste processo administrativo, advindos da predeterminação e imposição de valores mínimos com a responsabilização ética e disciplinar a quem não os observar; e

- seja dada ciência à Secretaria de Reformas Econômicas (antiga SEAE<sup>[29]</sup>, Decreto nº 11.344/2023, art. 53, XVIII, § 1º, incisos I e II) da necessidade de o representado proceder à alteração de norma regulamentadora, a fim de resguardar a ordem econômica da violação aos princípios constitucionais da livre concorrência e da livre iniciativa.

À consideração superior.

Brasília, 17 de maio de 2023.

ANTONIO MARCOS GUERREIRO SALMEIRÃO  
Coordenação de Estudos e Pareceres  
Procurador Federal junto ao CADE

Notas

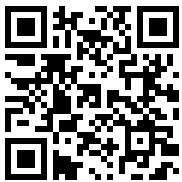
1. <sup>^</sup> O CONSELHO PLENO DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas nos arts. 75, parágrafo único, e 86 do Regulamento Geral da Lei nº 8.906/94, considerando o julgamento da Proposição n. 0006/2006, decidiu, na Sessão Ordinária realizada no dia 19 de setembro de 2011, revogar a Súmula editada em 08/08/2006 e editar a Súmula n. 02/2011/COP, com o seguinte enunciado: "ADVOCACIA. CONCORRÊNCIA. CONSUMIDOR. 1) A Lei da advocacia é especial e exauriente, afastando a aplicação, às relações entre clientes e advogados, do sistema normativo da defesa da concorrência.



- 2) *O cliente de serviços de advocacia não se identifica com o consumidor do Código de Defesa do Consumidor - CDC. Os pressupostos filosóficos do CDC e do EAOAB são antípodas e a Lei 8.906/94 esgota toda a matéria, descabendo a aplicação subsidiária do CDC."*
2. <sup>^</sup> § 2º *A notificação inicial do representado será feita pelo correio, com aviso de recebimento em nome próprio, ou, não tendo êxito a notificação postal, por edital publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado em que resida ou tenha sede, contando-se os prazos da juntada do Aviso de Recebi publicação, conforme o caso.*
  3. <sup>^</sup> § 3º *A intimação dos demais atos processuais será feita mediante publicação no Diário Oficial da União, da qual deverão constar o nome do representado e de seu advogado.*
  4. <sup>^</sup> *MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. Código de Processo Civil, comentado artigo por artigo. SP: Revista dos Tribunais, 4ª edição, 2012.*
  5. <sup>^</sup> *COELHO, Fábio Ulhoa. Direito Antritruste Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 40/41.*
  6. <sup>^</sup> *Averiguação Preliminar instaurada em virtude de representação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra as seccionais da OAB do DF, SP, GO e RJ. Originariamente, as acusações incluíam o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, mas houve desmembramento e a representação contra a instância federal da entidade de classe segue tramitação nos presentes autos.*
  7. <sup>^</sup> *Por exemplo, AgRg no AgRg no AREsp 773.476/SP, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 21/06/2018, DJe 01/08/2018).*
  8. <sup>^</sup> *Em recente decisão no RE 1182189, o STF decidiu que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e suas seccionais nos estados e no Distrito Federal não são obrigadas a prestar contas ao Tribunal de Contas da União (TCU) nem a qualquer outra entidade externa: "Prevaleceu no julgamento o voto do ministro Edson Fachin pelo desprovemento do recurso. O ministro explicou que a OAB foi criada em 1930, por meio de ato oficial do então presidente da República Getúlio Vargas, sem, no entanto, ser fruto de atuação estatal. Ele ressaltou que as anuidades cobradas dos advogados não detêm natureza tributária e, para garantir que a entidade possa cumprir suas finalidades institucionais, ela não pode estar atrelada ao Estado." (Notícias STF de 25/04/2023)*
  9. <sup>^</sup> *FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Introdução do estudo de direito: técnica, decisão, dominação. SP: 3ª ed., Atlas, 2001, pág. 289/290.*
  10. <sup>^</sup> *DANTAS, San Thiago. Problemas de direito positivo. SP: Forense, 1953, p. 203-205.*
  11. <sup>^</sup> [https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno-Saude-Suplementar\\_Conduitas\\_Atualizado-VFinal.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno-Saude-Suplementar_Conduitas_Atualizado-VFinal.pdf).
  12. <sup>^</sup> *CAPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. São Paulo: Editora Sérgio Fabris, 2002, pág. 127.*
  13. <sup>^</sup> *PA 08012.005101/2004-81.*
  14. <sup>^</sup> *FRAZÃO, Ana. Direito da Concorrência. Pressupostos e perspectivas. SP: ed. Saraiva, 2017, pág. 350-351*
  15. <sup>^</sup> *Provimento nº 23/1965 do CFOAB. A comissão de Direito Trabalhista da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo analisou a nova Lei de Cooperativas de Trabalho e concluiu: "As cooperativas de advogados não são permitidas pela OAB, que entende que cooperativas de trabalho têm caráter comercial, "despersonalizam o exercício da profissão, tornam vulnerável o sigilo, que é inerente à profissão, imprimem caráter de mercantilização e possibilitam a angariação de causas e captação de clientela", (Tribunal de Ética de Disciplina da OAB-SP). In <https://www.conjur.com.br/2012-ago-01/oab-sp-analisa-possibilidade-criacao-cooperativas-advogados>*
  16. <sup>^</sup> *CARVALHO, Nuno T.P. As concentrações de empresas no direito antitruste. SP: Resenha Tributária, 1995, p. 26-27*
  17. <sup>^</sup> *GONÇALVES, Pedro. Regulação, electricidade e telecomunicações. Coimbra: Editora Coimbra, 2008, p. 21*
  18. <sup>^</sup> *ARANHA, Marcio Iorio. Manual de Direito Regulatório. 4ª edição. London: Laccademia Publishing, 2018. E-book.*
  19. <sup>^</sup> *JORDÃO, Eduardo Ferreira . A advocacia da concorrência como estratégia para redução do impacto anticompetitivo da regulação estatal. Revista Brasileira de Direito Público, v. 24, p. 127-154, 2009.*
  20. <sup>^</sup> *SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação da atividade econômica. Princípios e fundamentos jurídicos. SP: ed. Malheiros, 2ª. Edição, 2008, pág. 177.*



21. <sup>^</sup> *Idem*, pág. 178.
22. <sup>^</sup> *Ibidem*, pág. 180.
23. <sup>^</sup> JORDÃO, Eduardo Ferreira. *Restrições Regulatórias à Concorrência*. Belo Horizonte: ed. Fórum, 2009, pág. 161.
24. <sup>^</sup> *Idem*, págs. 157 e 165.
25. <sup>^</sup> OCDE. *Policy roundtables: regulated conduct defence*. Paris, 2011. p. 10, 21-26.
26. <sup>^</sup> In <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/advocacy/>. Acesso em 10.05.2023.
27. <sup>^</sup> *Discutia-se lei complementar do município de Atibaia/SP que determinava a prestação de serviços funerários no município, mediante delegação da Prefeitura, somente por empresas instaladas na cidade, restringindo a competição no mercado e gerando transferências artificiais de renda da coletividade para determinados agentes.*
28. <sup>^</sup> *Convertida na Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, publicada no DOU de 20.6.2023 e republicada no DOU de 21.6.2023.*
29. <sup>^</sup> *A MP 1154/2023 (DOU 1º/1/2023) que estabeleceu a organização dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, foi detalhada pelo Decreto nº 11.344/2023, que aprovou a Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda, dispondo: Art. 53. À Secretaria de Reformas Econômicas compete: X - avaliar e propor medidas de incremento da concorrência no âmbito da política de comércio exterior; XVIII - exercer as competências relativas à promoção da concorrência no âmbito da administração pública federal direta; § 1º Para cumprimento das competências de promoção da concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade, a Secretaria poderá, nos termos do disposto na Lei nº 12.529, de 2011: I - requisitar informações e documentos de quaisquer órgãos ou entidades da administração pública federal, hipótese em que manterá o sigilo legal, quando for o caso; II - propor medidas de aperfeiçoamento normativas e regulamentares para promover a consolidação das políticas de competitividade e melhoria regulatória; e III - celebrar acordos e convênios com órgãos ou entidades públicas ou privadas, federais, estaduais, municipais e distritais destinados à avaliação e à apresentação de sugestões de medidas relacionadas com a promoção da concorrência. § 2º Os documentos e as informações gerados em decorrência da atuação da Secretaria quanto às suas atividades de promoção da concorrência poderão ser compartilhados com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica.*



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO MARCOS GUERREIRO SALMEIRÃO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1173329094 e chave de acesso a281b786 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO MARCOS GUERREIRO SALMEIRÃO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-10-2023 10:49. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA  
ECONÔMICA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PARECERES - CGEP  
SEPN 515 CONJUNTO D, LOTE 4 ED. CARLOS TAURISANO, 4º ANDAR CEP: 70770-504 - BRASÍLIA/DF

---

**DESPACHO n. 00024/2023/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU**

**NUP: 08012.006641/2005-63**

**INTERESSADOS: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE**

**ASSUNTOS: PROTEÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA**

1. Acolho os fundamentos do Parecer nº 0020/2023/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU, da lavra do Procurador Federal Antônio Marcos Guerreiro Salmeirão, e submeto à análise e aprovação superior.

*(assinado eletronicamente)*

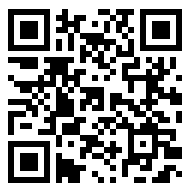
IGOR GUIMARÃES PEREIRA

Procurador Federal

Coordenador-Geral de Estudos e Pareceres

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08012006641200563 e da chave de acesso a281b786



Documento assinado eletronicamente por IGOR GUIMARÃES PEREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1301467331 e chave de acesso a281b786 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARÃES PEREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-10-2023 14:37. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA  
ECONÔMICA  
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE ADJUNTO DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO  
AO CADE - PFEA-CADE  
SEPN 515 CONJUNTO D, LOTE 4ED. CARLOS TAURISANO, 4º ANDAR CEP: 70770-504 - BRASÍLIA/DF

---

**DESPACHO n. 00081/2023/PFEA-CADE/PFE-CADE/PGF/AGU**

**NUP: 08012.006641/2005-63**

**INTERESSADOS: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE**

**ASSUNTOS: PROTEÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA**

1. Aprovo o **PARECER n. 00020/2023/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU**, da lavra do Procurador Federal Antônio Marcos Guerreiro Salmeirão, que trata de análise sobre a existência de valores mínimos previstos em tabelas de honorários a serem seguidos por advogados
2. À consideração da Procuradora-Chefe.

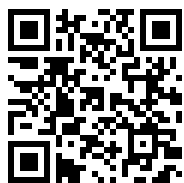
Brasília, 05 de outubro de 2023.

*(assinado eletronicamente)*

**PAULO FIRMEZA SOARES**  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-CHEFE ADJUNTO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08012006641200563 e da chave de acesso a281b786



Documento assinado eletronicamente por PAULO FIRMEZA SOARES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1301514685 e chave de acesso a281b786 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-10-2023 15:12. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA  
ECONÔMICA  
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CADE -  
PFE-CADE  
SEPN 515 CONJUNTO D, LOTE 4 ED. CARLOS TAURISANO, 4º ANDAR CEP: 70770-504 - BRASÍLIA/DF

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00033/2023/PFE-CADE/PGF/AGU**

**NUP: 08012.006641/2005-63**

**INTERESSADOS: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE**

**ASSUNTOS: PROTEÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA**

Aprovo, por seus próprios fundamentos, nos termos dos Despachos n. 00024/2023/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU, n. 00081/2023/PFEA-CADE/PFE-CADE/PGF/AGU, o Parecer n. 00020/2023/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU da lavra da Procurador Federal Antonio Marcos Guerreiro Salmeirão.

Ao apoio da PFE-CADE para:

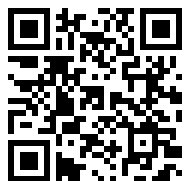
- a) Fazer o upload da manifestação e eventuais anexos no Sistema SEI;
- b) Restituir os autos ao Consulente.

Brasília, 06 de outubro de 2023.

**Juliana Oliveira Domingues**  
**Procuradora-Chefe**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08012006641200563 e da chave de acesso a281b786



Documento assinado eletronicamente por JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1303212603 e chave de acesso a281b786 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-10-2023 21:29. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---