

VOTO

Trata-se de processo administrativo instaurado por determinação do subitem 9.3.2. do Acórdão 1.114/2018-TCU-Plenário, nos autos do TC 008.199/2018-3, com a finalidade de realizar estudo técnico sobre a inclusão ou não da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) como unidade prestadora de contas. Os estudos foram realizados pela Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Sul (Secex-RS), por ser ela a unidade competente para examinar questões afetas aos conselhos de fiscalização do exercício profissional.

2. Após análise do arcabouço doutrinário e jurisprudencial que envolve o caso, a Secex-RS concluiu, em instrução à peça 6, que seria exigível da OAB a apresentação de prestação de contas perante esta Corte, tanto se considerada a natureza pública da instituição como a natureza pública dos recursos financeiros por ela arrecadados e geridos. Assim, a unidade deu prosseguimento ao feito, notificando a OAB para que pudesse se manifestar sobre o entendimento, exercendo, dessa maneira, o seu direito ao contraditório.

3. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil apresentou manifestação à peça 9, sustentando que não teria o dever de prestar contas a este Tribunal pelos seguintes fundamentos:

3.1. a matéria está protegida pela "coisa julgada", quer em virtude do julgamento do Mandado de Segurança 797 do antigo Tribunal Federal de Recursos, quer em razão dos julgamentos proferidos pelo TCU no Acórdão 1.765/2003-TCU-Plenário e pelo Supremo Tribunal na ADI 3.026/DF;

3.2. a OAB não é autarquia típica, não integra a administração pública, não se submete ao controle da administração, nem a qualquer de suas partes está vinculada, sendo serviço essencial à justiça, o qual necessita de autonomia e independência;

3.3. os recursos geridos pela OAB não têm natureza tributária.

4. Ao final, a OAB requer a rejeição da conclusão apontada no estudo, de modo a que seja reafirmada sua não sujeição ao dever de prestar contas ao TCU.

5. Para dar suporte a este requerimento, a entidade ainda faz juntar aos autos pareceres dos juristas José Afonso da Silva e Eros Roberto Grau.

6. Ao examinar os argumentos aduzidos pela manifestante, a Secex-RS considerou, em pronunciamentos uniformes, que eles não eram suficientes para modificar as conclusões a que tinha chegado anteriormente. Reiterou, pois, a assertiva de que seria "exigível da OAB a apresentação de prestação de contas perante esta Corte, tanto se considerada a natureza pública da instituição, cujo enquadramento vem se consolidando na categoria de autarquia corporativa ou *sui generis*, como a natureza pública dos recursos financeiros arrecadados e geridos" (peça 14).

7. Levando em consideração a relevância da matéria, determinei o envio dos autos ao Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) para pronunciamento.

8. Em parecer detalhado (peça 19), de autoria do Subprocurador Lucas da Rocha Furtado, o MPTCU entende que "por força do entendimento do Supremo Tribunal Federal assentado em **ementa** no julgamento da ADI 3.026/DF, a OAB não pode ser incluída, nos registros do TCU, como unidade prestadora de contas".

9. No mérito, todavia, defende, caso esta preliminar possa ser ultrapassada, que a Ordem dos Advogados do Brasil é uma autarquia integrante da Administração Pública Federal Indireta e que os recursos por ela arrecadados e geridos têm natureza pública, estando a entidade, por conseguinte, submetida à jurisdição de contas de que trata o artigo 71, inciso II, da Constituição Federal.

10. A controvérsia posta nos autos gira em torno de três questões:
 - 10.1. se há **coisa julgada** sobre a matéria;
 - 10.2. se a OAB faz parte da Administração Pública Indireta;
 - 10.3. se a OAB gerencia recursos públicos federais.
11. A primeira trata de preliminar que, se existente, afasta a possibilidade de o TCU discutir o mérito do dever de prestar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores da OAB.
12. As duas últimas dizem respeito ao mérito da causa, pois constituem pressupostos estabelecidos no art. 71, II, da Constituição Federal, do dever de prestar contas aos órgãos de controle externo.
13. De acordo com o referido dispositivo constitucional, compete ao controle externo julgar as contas:
 - 13.1. "dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal" (primeira parte);
 - 13.2. "daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público" (segunda parte);
 - 13.3. Assim, enquadrando-se os gestores da OAB na primeira ou na segunda situação estariam obrigados a prestar contas ordinárias (primeira parte) ou especiais (segunda parte).
14. Análise a seguir, separadamente, cada uma das questões.

III

I - Da inocorrência de coisa julgada

Acórdão 1.765/2003- TCU - Plenário

15. A OAB sustenta que o dever de prestar contas dos seus administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos já estaria afastado por decisões do antigo Tribunal Federal de Recursos, no Mandado de Segurança 797, do Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.765/2003-Plenário, e do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3.026/DF.
16. A fim de analisar a assertiva, cumpre revisitar o conceito de "coisa julgada" e seus limites.
17. No direito positivado, o primeiro diploma a mencionar "coisa julgada" é a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXVI, *in verbis*:

"XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;"
18. Embora a Carta Magna proteja a coisa julgada, ela não a define, deixando para o ordenamento jurídico infraconstitucional fazê-lo.
19. No âmbito legal, o instituto é definido tanto pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), quanto pelo Código de Processo Civil (CPC). A primeira conceitua coisa julgada ou caso julgado como "a decisão **judicial** de que não caiba mais recurso" (art. 6º, § 3º). O segundo, seguindo a linha do antigo CPC com alguns ajustes, estipula "coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso" (art. 502).
20. Na doutrina, é esclarecedora a abordagem realizada por Moacyr Amaral Santos relativa ao conceito de coisa julgada (*in Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, 3º Volume. 21ª ed. Editora Saraiva. São Paulo: 2003, p. 46):

“740. COISA JULGADA

Enquanto sujeita a recurso e pois suscetível de reforma, a sentença, em princípio, não produz os seus efeitos regulares, principais ou secundários. É uma situação jurídica. Enquanto sujeita a recurso a sentença, não se atingiu ainda a finalidade do processo, que é a composição da lide, pelo julgamento final da *res in iudicium deducta*. E, assim, o Estado não satisfaz nem ultimou a prestação jurisdicional, a que está obrigado. O Estado ainda não disse, pela boca do órgão jurisdicional, a palavra final, que traduzirá a vontade da lei na sua atuação à relação jurídica deduzida em juízo.

Entretanto, chegará um momento em que não mais são admissíveis quaisquer recursos, ou porque não foram utilizados nos respectivos prazos, ou porque não caibam ou não haja mais recursos a serem interpostos. Não será mais possível, portanto, qualquer reexame da sentença. Não mais suscetível de reforma por meio de recursos, a *sentença transitada em julgado*, tornando-se firme, isto é, imutável dentro do processo. A sentença, como ato processual, adquiriu imutabilidade. E aí se tem o que se chama coisa julgada formal, que consiste no fenômeno da imutabilidade da sentença pela preclusão dos prazos para recursos.

Em consequência da coisa julgada formal, pela qual a sentença não poderá ser reexaminada e, pois, modificada ou reformada no mesmo processo em que foi proferida, tornam-se imutáveis os seus efeitos (declaratório, ou condenatório, ou constitutivo). O comando emergente da sentença, como ato imperativo do Estado, torna-se definitivo, inatacável, imutável, não podendo ser desconhecido fora do processo. E aí se tem o que se chama coisa julgada material, ou coisa julgada substancial, que consiste no fenômeno pelo qual a imperatividade do comando emergente da sentença adquire força de lei entre as partes.

Pode-se dizer, com Liebman, que a coisa julgada formal e a coisa julgada material, são degraus do mesmo fenômeno. Proferida a sentença e preclusos os prazos para recursos, a sentença se torna imutável (primeiro degrau - a coisa julgada formal); e, em consequência, tornam-se imutáveis os seus efeitos (segundo degrau - coisa julgada material).”

21. Saliento que a “coisa julgada” protegida pela Carta Magna é atributo de decisões **judiciais**, não havendo que se falar em “coisa julgada”, no sentido técnico-jurídico da palavra, de **decisões administrativas**. Nesse sentido, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, a saber:

“A coisa julgada a que se refere o art. 5º, XXXVI, da Carta Magna, é, como conceitua o § 3º do art. 6º da LICC, a decisão judicial de que já não caiba recurso, e não a denominada coisa julgada administrativa”. (RE 144.996, rel. Ministro Moreira Alves, 1ª Turma. 29/4/1997)

22. Isso porque a função jurisdicional do Estado não se confunde com a função administrativa. Na primeira, o Estado não é parte da relação, chamada tríplice (autor, réu e Estado-juiz). Seu objetivo primordial é dirimir o conflito entre as partes. A imutabilidade das decisões, após esgotadas as possibilidades de recurso, é qualidade essencial para o bom funcionamento dessa função.

23. Já na segunda, a relação é bilateral, e o Estado é parte. Seu objetivo maior é exercer o poder que lhe foi conferido pela sociedade para alcance do bem comum. Nessas situações, o ato administrativo é anulável ou revogável pela própria Administração, como exercício do poder-dever de autotutela. Transcrevo abaixo algumas decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito:

“A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos” (STF, Súmula 346, Sessão plenária de 13/12/1963)

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (STF, Súmula no 473, Sessão plenária de 3/12/1969).

24. Há situações, todavia, em que o ato administrativo possui contornos de ato judicante, como nas quais o órgão administrativo julga direitos do administrado. Nesses casos, entendo que não se trata de um ato administrativo propriamente dito, mas de um ato quase-judicial. Assim, nessas hipóteses,

poderíamos falar de “coisa julgada administrativa”; não a protegida pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, mas a que não pode mais ser revisada pela própria administração. A tese é, entretanto, controversa na doutrina e na jurisprudência.

25. O TCU, por sua natureza híbrida, às vezes exerce atos típicos da função administrativa (ao determinar e realizar fiscalizações, por exemplo); às vezes exerce atos semelhantes à função jurisdicional (ao julgar contas anuais). No primeiro caso, considero essencial conferir segurança e estabilidade aos seus julgados, após transcorridos os prazos recursais.

26. No caso dos autos, todavia, o ato de decidir quem deve prestar contas é tipicamente administrativo. É ato pelo qual o TCU estabelece como deve exercer a competência que lhe é imposta pelos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

27. Portanto, não vejo como falarmos em “coisa julgada” nesse caso.

28. Ademais, o dever de prestar contas de um jurisdicionado ao TCU equivale a uma relação jurídica de trato continuado, ou seja, que se renova periodicamente. Nessa hipótese, não é absoluta sequer a garantia da “coisa julgada judicial”, por força do art. 505 do CPC:

“Art. 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo:

I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença;”

29. Assim, é natural que o TCU revise temas apreciados no passado, especialmente relacionados ao limite de sua competência, a qual depende da compreensão de cada época a respeito de categorias jurídicas.

30. O fato é que, após a prolação do Acórdão 1.765/2003-TCU-Plenário, sobrevieram diversas decisões do Supremo Tribunal Federal e de outros órgãos do Poder Judiciário que começaram a alertar o TCU do possível desacerto do referido acórdão.

31. Assim, este processo de convencimento não ocorreu de forma súbita, descolada da realidade, mas foi se amoldando em virtude de uma série de precedentes do poder judiciário que confirmaram a percepção de que a OAB tem sim natureza autárquica.

32. A título de exemplo, cito alguns precedentes:

“COMPETÊNCIA - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - ANUIDADES. Ante a natureza jurídica de autarquia corporativista, cumpre à Justiça Federal, a teor do disposto no artigo 109, inciso I, da Carta da República, processar e julgar ações em que figure na relação processual quer o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, quer seccional.” (RE 595.332/PR. Relator Ministro Marco Aurélio. j. 31/8/2016)

“AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONSELHOS PROFISSIONAIS. AUTARQUIAS FEDERAIS. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE INTERESSE PROFISSIONAL. ANUIDADES. ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. PRATICABILIDADE. PARAFISCALIDADE. LEI FEDERAL 12.514/2011. 1. A jurisprudência desta Corte se fixou no sentido de serem os conselhos profissionais autarquias de índole federal. Precedentes: MS 10.272, de relatoria do Ministro Victor Nunes Leal, Tribunal Pleno, DJ 11.07.1963; e MS 22.643, de relatoria do Ministro Moreira Alves, DJ 04.12.1998. 2. Tendo em conta que a fiscalização dos conselhos profissionais envolve o exercício de poder de polícia, de tributar e de punir, estabeleceu-se ser a anuidade cobrada por essas autarquias um tributo, sujeitando-se, por óbvio, ao regime tributário pátrio. Precedente: ADI 1.717, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 28.03.2003. 3. O entendimento iterativo do STF é na direção de as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizarem-se como tributos da espécie “contribuições de interesse das categorias profissionais”, nos termos do art. 149 da Constituição da República. Precedente: MS

21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.05.2001. 4. Não há violação à reserva de lei complementar, porquanto é dispensável a forma da lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais. Precedentes. 5. Em relação à ausência de pertinência temática entre a emenda parlamentar incorporada à Medida Provisória 536/2011 e o tema das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, verifica-se que os efeitos de entendimento da ADI 5.127, de relatoria da Ministra Rosa Weber e com acórdão por mim redigido, não se aplica à medida provisória editada antes da data do julgamento, uma vez que a este foi emprestada eficácia prospectiva. 6. A Lei 12.514/2011 ora impugnada observou a capacidade contributiva dos contribuintes, pois estabeleceu razoável correlação entre a desigualdade educacional e a provável disparidade de rendas auferidas do labor de pessoa física, assim como por haver diferenciação dos valores das anuidades baseada no capital social da pessoa jurídica contribuinte. 7. Não ocorre violação ao princípio da reserva legal, uma vez que o diploma impugnado é justamente a lei em sentido formal que disciplina a matéria referente à instituição das contribuições sociais de interesse profissional para aqueles conselhos previstos no art. 3º da Lei 12.514/11. 8. No tocante à legalidade tributária estrita, reputa-se ser adequada e suficiente a determinação do mandamento tributário no bojo da lei impugnada, por meio da fixação de tetos aos critérios materiais das hipóteses de incidência das contribuições profissionais, à luz da chave analítica formada pelas categorias da praticabilidade e da parafiscalidade. Doutrina. 9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade improcedentes.” (ADI 4697, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, j 6/10/2016)

"TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. DESEMPENHO DE ATIVIDADES TÍPICAS DE ESTADO. IMUNIDADE RECÍPROCA. PRESUNÇÃO DE DESTINAÇÃO DO PATRIMÔNIO AO CUMPRIMENTO DAS FINALIDADES ESSENCIAIS OU ÀS DELAS DECORRENTES. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, POR DESEMPENHAR ATIVIDADES TÍPICAS DE ESTADO ESTÁ PROTEGIDA PELA IMUNIDADE RECÍPROCA APLICÁVEL AOS IMPOSTOS, NOS TERMOS DA LETRA A DO INCISO VI DO ART. 150 E § 2º DO MESMO DISPOSITIVO DA CARTA POLÍTICA DE 1988. PRECEDENTES JUDICIAIS." (AC 18068 RS. TRF 4ª Região. Primeira Turma. Relatora Maria de Fátima Freitas Labarrére. 1/12/2010)

Recurso em Mandado de Segurança 797 (RMS 797)

33. O Recurso em Mandado de Segurança 797 do extinto Tribunal Federal de Recursos foi julgado em 1951, na vigência da Constituição Federal de 1946.

34. Trago à colação, por oportuno, a ementa da referida deliberação:

“Mandado de segurança. O Tribunal *ad quem* não pode apreciar a matéria preliminar decidida em primeira instância quando não foi, nessa parte, interposto recursos. Ordem dos Advogados do Brasil. Não há na lei nem na Constituição qualquer texto que obrigue uma entidade que não recebe tributos e tão pouco gira com dinheiros ou bens públicos, a prestar contas ao Tribunal de Contas.”

35. O Acórdão, tomado por maioria, pautou-se pelas competências do TCU previstas no art. 77 da Constituição Federal de 1946 e na Lei 830/1949, bem como pelas normas vigentes à época que delineavam a natureza jurídica da Ordem dos Advogados e das contribuições por ela geridas.

36. Por elucidativos, transcrevo trechos das razões de decidir do referido julgado:

“Para a caracterização da prestação de contas dúvida não pode haver de que é preciso que se trate de uma autarquia e que seja ela responsável por dinheiros e outros bens públicos. São essas as palavras textuais empregadas pelo legislador constitucional no art. 77, quando ao tratar ‘Do Orçamento’, colocando expressivamente o referido dispositivo nesse capítulo, especificou a competência do Tribunal de Contas. (...) Nesse particular, o que acontece com a Ordem dos Advogados? Acontece o seguinte, sem contestação: ela não administra patrimônio público, não recebe auxílio ou subvenção do Tesouro; não tem qualquer de seus dirigentes nomeados pelo Poder Executivo, porque todos são eleitos pelos próprios advogados; gratuitamente são exercidos todos os seus cargos diretivos e de administração; a situação da Ordem é pois *sui generis*. Não recebendo

dinheiros públicos, não aplicando dinheiros públicos, vivendo exclusivamente das contribuições de seus associados, não guardando dinheiros públicos, de que vai a Ordem prestar contas ao Tribunal de Contas? (...). Mesmo que se queira ampliar o conceito da expressão ‘dinheiros públicos’ até chegar ao ‘tributo’, mesmo aí, não se poderá enquadrar a Ordem, **pois ela não recebe tributo algum proveniente do Orçamento da União**, característica prevista no art. 101, §34 da Constituição Federal. (...) **E não há de ser somente por poder aplicar penas aos advogados faltosos, pelo seu Tribunal de Ética, cujas funções não são remuneradas, que a Ordem adquire, através de seus Conselheiros, as características de um serviço público, capas de por si só conceituá-la como autarquia.** (...) Por isso, estou com os que situam a Ordem, vamos dizer assim, com que numa zona fronteira entre os serviços paraestatais e os demais. (...) O art. nº 139 da Lei 830, em que se funda o Tribunal de Contas para exigir da Ordem sua prestação, assim determina: ‘Consideram-se entidades autárquicas: a) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio independente do orçamento geral; b) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei para execução de serviços de interesse público ou social, custeadas por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro. **Ora, Sr. Presidente, qual o tributo arrecadado pela Ordem? Nenhum, oriundo do Tesouro. É absolutamente impossível, por maior extensão que se queira dar à expressão ‘tributo’, querer atribuir-lhe o caráter de ‘contribuição’, isto é, afirmar que essa contribuição anual estabelecida para os advogados inscritos, na forma do art. 94 do Regulamento da Ordem, equivale, pode ser equiparado a um tributo.** (...) Excluído esse dispositivo para enquadrar a Ordem, vejamos o outro, aquele que determina autarquia como sendo um serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral. Não tenho dúvida de dizer que, nesse dispositivo, **o legislador visou às autarquias que se constituíram mediante valores destacados do orçamento geral da União e, constituindo a seguir, um orçamento independente.**” (grifos acrescidos)

37. Ocorre que, no decorrer de todos esses anos, houve uma profunda mudança no arcabouço jurídico que fundamentou citada deliberação, sobretudo com a promulgação da Constituição de 1988.

38. A Carta Magna de 1988 ampliou sensivelmente a competência do Tribunal de Contas da União, robusteceu os instrumentos de controle, potencializou o dever de transparência das instituições, e definiu, com maior rigor, a natureza tributária de determinadas receitas.

39. Sobre esse último ponto, destaco que a nova Constituição definiu claramente a natureza de tributo das contribuições compulsórias cobradas pelos conselhos profissionais, ao prever, no seu Título VI, que trata “Da Tributação e do Orçamento”, a norma referente à competência da União para instituir “contribuições de interesse das categorias profissionais” (art. 149).

40. Ora, se levarmos em conta apenas essa mudança e cotejarmos com a *ratio decidendi* do RMS 767, chegaremos à conclusão que um dos fundamentos essenciais do RMS 797 foi alterado, qual seja, o de que as contribuições por ela colhidas dos seus inscritos não constituem tributo. Note-se que esta foi também uma das razões pela qual a OAB não foi considerada autarquia.

41. Além dessas mudanças, houve alterações infralegais que melhor definiram o conceito de autarquia, podendo-se citar o Decreto-lei 200/1967, recepcionado pela Constituição de 1988, bem como a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

42. Com alterações tão profundas no ordenamento jurídico, não se pode dizer que a causa sob julgamento neste Tribunal constitui “coisa julgada” em decorrência do RMS 797.

43. A coisa julgada pressupõe a tríplice identidade dos elementos da ação, isto é, identidade das partes, do pedido e da causa de pedir (próxima e remota). Na situação em relevo, há flagrante diferença entre a causa de pedir próxima, ou seja, entre os fundamentos jurídicos que deram suporte à deliberação proferida em 1951 e os que alicerçam as conclusões destes autos.

ADI 3.026/DF

44. Friso que, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, ainda não houve pronunciamento do Supremo Tribunal Federal especificamente a respeito do dever de prestar contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da OAB ao Tribunal de Contas da União. Com essa afirmação, passo a tratar da terceira alegação de "coisa julgada", a decorrente da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.026/DF.
45. As ações diretas de inconstitucionalidade são ações peculiares, uma vez que a causa de pedir é aberta e não existem propriamente partes. Destarte, não se pode falar em "coisa julgada material" nesse caso, mas sim em "coisa julgada formal", eficácia preclusiva e efeito vinculante.
46. A eficácia preclusiva da coisa julgada se limita ao que foi pedido na inicial e discutido no julgamento.
47. A ADI 3.026/DF não tratou do dever de prestar contas da OAB perante o Tribunal de Contas da União. O pedido da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral da República, extraído *ipsis litteris* do processo, foi "declarar a inconstitucionalidade do trecho final do § 1º do artigo 79 da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994" e "dar interpretação conforme o inciso II do art. 37 da Constituição do Brasil ao *caput* do artigo 79 da Lei 8.906, para que seja firmado o seguinte entendimento: o provimento dos cargos da Ordem dos Advogados do Brasil deve ocorrer por meio de concurso público."
48. O art. 79, § 1º, da Lei 8.906/1994 assim dispõe:
"Art. 79. Aos servidores da OAB, aplica-se o regime trabalhista.
§ 1º Aos servidores da OAB, sujeitos ao regime da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é concedido o direito de opção pelo regime trabalhista, no prazo de noventa dias a partir da vigência desta lei, sendo assegurado aos optantes o pagamento de indenização, quando da aposentadoria, correspondente a cinco vezes o valor da última remuneração."
49. O pedido da ADI 3.026/DF, então, estava circunscrito a declarar ou não a inconstitucionalidade do art. 79, § 1º, Lei 8.906/1994, ou interpretar ou não o *caput* deste artigo no sentido de exigir o concurso público para ingresso nos quadros da OAB.
50. Balizada por esse pedido, a parte dispositiva do julgamento da ADI 3.026/DF assim restou assim assentada:
"Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar improcedente o pedido."
51. O que restou deliberado, portanto, foi que o art. 79, § 1º, Lei 8.906/1994, não era inconstitucional, e que o seu *caput* não estabelecia a exigência de serviço público para ingresso nos quadros da OAB.
52. Toda a fundamentação construída na citada ação foi dirigida ao pedido, logo os argumentos utilizados na ADI 3.026/DF não podem ser transportados para uma segunda causa absolutamente distinta.
53. O certo é que os fundamentos não são enunciados abstratos que podem ser pinçados do acórdão. Eles só possuem eficácia transcendental quando, balizados pelo pedido, indicam uma mesma *ratio*.
54. Isso significa que os fundamentos devem ser analisados pelas lentes do pedido e na direção do dispositivo, jamais autonomamente.

55. Anoto que há uma conexão íntima entre esses três elementos: pedido, fundamento e dispositivo. O pedido define o destino, o dispositivo define se ele foi atingido ou não, e o fundamento diz o itinerário trilhado.
56. Não se pode juntar argumentos esparsos mencionados *obter dicta* para tentar ampliar a eficácia de um julgado, ao arrepio da lei, pois isso significa usar palavras soltas sem saber o contexto em que foram usadas.
57. Embora não desconheçamos a teoria da transcendência dos motivos determinantes no controle abstrato de constitucionalidade, essa teoria diz respeito à *ratio decidendi*, jamais à *obter dicta*.
58. Portanto, com as devidas vênias, discordo do parecer do ilustre Subprocurador Lucas da Rocha Furtado no sentido de que eventual julgamento desta Corte a obrigar a OAB a prestar contas ao TCU afrontaria a "coisa julgada" na ADI 3.096/DF, em razão do "entendimento do Supremo Tribunal Federal assentado em ementa".
59. Ademais, a entender que os fundamentos da ADI 3.096/DF pudessem ser transportados "descolados" do pedido, chegaríamos à incoerente conclusão de que o próprio STF afrontou "coisa julgada" advinda de própria deliberação contida no RE 595332/PR, proferido em 31/8/2016, que deixou assentada a competência da Justiça Federal para processar e julgar ações em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) figure como parte (conteúdo da parte dispositiva da deliberação).
60. Tal julgamento teve como fundamento, segundo o relator, o fato de que a OAB "não é pessoa jurídica de direito privado", mas sim "autarquia corporativista, o que atrai, a teor do artigo 109, inciso I, do Diploma Maior, competência da Justiça Federal para exame de ações, seja qual for a natureza, nas quais integre a relação processual".
61. Diante do exposto, ultrapassada a preliminar suscitada, passo à análise de mérito da controvérsia.

IV

II - Da inserção da OAB como entidade da Administração Pública Indireta

62. Entendo que não merece reparos o parecer do MPTCU quando aborda este tópico. O exame é perfeito na sua lógica e conclusão.
63. A competência do TCU para exercer controle sobre os atos administrativos da OAB depende do seu enquadramento como entidade pertencente à Administração Pública Federal ou gestora de recurso público federal, uma vez que os arts. 70 e 71 da Constituição de 1988 assim estabelecem:
- “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
- Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4/6/1998)
- Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
- (...)
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;"

64. Note-se que o art. 71, II, da CF subdivide-se em duas partes. A primeira trata do dever de prestar contas dos agentes que integram os quadros da Administração Direta e Indireta da União (contas ordinárias) e a segunda do dever de prestar contas daqueles que, inseridos ou não na Administração Pública Federal, derem a prejuízo ao erário público (contas especiais).

65. Assim, são dois os pressupostos para a submissão da Ordem dos Advogados do Brasil à jurisdição de contas do TCU: i) integrar a Administração Pública Federal e/ou ii) gerenciar dinheiros, bens ou valores públicos federais. Na primeira situação, em caso positivo, está a entidade obrigada a apresentar ao Tribunal, para julgamento, de forma ordinária, periódica e incondicionada, ou, ainda, de forma extraordinária e condicionada à ocorrência de certos eventos previstos em norma infraconstitucional, as contas prestadas por seus administradores ou responsáveis por dinheiros, bens e valores. Na segunda, está a entidade obrigada a apresentar ao Tribunal, para julgamento, de forma especial, as contas tomadas de todos aqueles (administradores ou não) que, incumbidos da gestão de recursos da OAB, ainda que ocasionalmente, derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo aos cofres da entidade.

66. Neste tópico, trataremos do primeiro caso.

67. O Decreto-lei 200/1967, o qual foi recepcionado pela CF/1988, assim define Administração Federal:

"Art. 4º. A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (alínea incluída pela Lei 7.596/1987)"

68. Mais adiante, em seu art. 5º, I, conceitua autarquia como "o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada".

69. Como bem defende o MPTCU, a OAB preenche todos os requisitos descritos na lei para se enquadrar como autarquia, ou seja, consiste em: "[1º] **serviço autônomo**, [2º] **criado por lei**, [3º] **com personalidade jurídica**, [4º] **patrimônio e receita próprios**, [5º] **para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada**."

70. A característica de **serviço autônomo, com personalidade jurídica**, está expressamente descrita no art. 44 da Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - EAO):

"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 funcionalizou hierárquico.

§ 2º O uso da sigla OAB é privativo da Ordem dos Advogados do Brasil." (grifo acrescido)

71. Em relação ao requisito da **criação por lei**, transcrevo a percuente pesquisa histórica contida no parecer do MPTCU:

"A OAB tem origem remota e, ao longo do tempo, várias foram as normas jurídicas que deram suporte à atuação da entidade. O Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB foi o embrião da OAB. Fundado em 7/8/1843, por meio de Aviso Imperial, o IAB tinha o exposto propósito de organizar uma futura ordem de advogados no Brasil, objetivo que somente foi alcançado, após muitas tentativas sem êxito, mediante o Decreto 19.408, de 18/11/1930. O regulamento da criada Ordem dos Advogados Brasileiros foi aprovado mediante o Decreto 20.784, de 14/12/1931, com alterações mediante os Decretos 21.592, de 1/7/1932, 22.039, de 1/11/1932, e 22.266, de 28/12/1932, passando a entidade a figurar, a partir da edição desse último decreto, como Ordem dos Advogados do Brasil. Posteriormente, as disposições regulamentares da ordem aprovadas por meio de todos esses decretos foram alteradas e consolidadas mediante o Decreto 22.478, de 20/2/1933. Note-se que todos os decretos acima mencionados foram editados durante o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil instituído em 11/11/1930, quando os decretos expedidos pelo chefe daquele governam tinham força de lei. O referido Decreto 22.478/1933 seguiu regendo a profissão de advogado e a OAB até a edição da Lei 4.215, de 27/4/1963, sucedida pela atualmente vigente Lei 8.906/1994, editada em conformidade com as competências e prerrogativas conferidas à entidade pela Constituição de 1988."

72. Quanto a possuir **patrimônio e receitas próprios**, as características mostram-se presentes à luz do previsto nos arts. 46, *caput*, 54, XVI, e 55, §1º, do EAO, a saber:

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

(...)

Art. 54. Compete ao Conselho Federal:

(...)

XVI - autorizar, pela maioria absoluta das delegações, a oneração ou alienação de seus bens imóveis;

(...)

Art. 55. A diretoria do Conselho Federal é composta de um Presidente, de um Vice-Presidente, de um Secretário-Geral, de um Secretário-Geral Adjunto e de um Tesoureiro.

§ 1º O Presidente exerce a representação nacional e internacional da OAB, competindo-lhe convocar o Conselho Federal, presidi-lo, representá-lo ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, promover-lhe a administração patrimonial e dar execução às suas decisões."

73. Por fim, não há como se afastar a assertiva de que a OAB desempenha atividade típica da Administração Pública. A atividade de fiscalização é, por essência, uma atividade de Estado, pois interfere diretamente na liberdade individual. É reflexo do poder soberano da sociedade em relação ao indivíduo que, por esse motivo, só pode ser exercido pelo Estado, de forma direta (Administração Pública Direta) ou indireta (Administração Pública Indireta).

74. Em outras palavras, replicando os dizeres do Procurador Lucas da Rocha Furtado, em seu parecer, "a regulamentação e a fiscalização de profissões, entre as quais a de advogado, constitui atividade típica de Estado, pois envolve o exercício do poder de polícia administrativa sobre particulares, mediante limitação de direitos e aplicação de penalidades".

75. Corroborando a conclusão de que a atividade de fiscalização profissional é típica atividade da Administração Pública, o contido nos arts. 21, inciso XXIV, e 22, inciso XVI, da Constituição Federal:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;"

76. No âmbito jurisprudencial, as decisões também são fartas no mesmo sentido. Trago à colação alguns julgados:

"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.

Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.

Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.

Decisão unânime." (ADI 1717/DF. STF. Tribunal Pleno. Relator Sydney Sanches. 7/11/2002)

"TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. DESEMPENHO DE ATIVIDADES TÍPICAS DE ESTADO. IMUNIDADE RECÍPROCA. PRESUNÇÃO DE DESTINAÇÃO DO PATRIMÔNIO AO CUMPRIMENTO DAS FINALIDADES ESSENCIAIS OU ÀS DELAS DECORRENTES. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, POR DESEMPENHAR ATIVIDADES TÍPICAS DE ESTADO ESTÁ PROTEGIDA PELA IMUNIDADE RECÍPROCA APLICÁVEL AOS IMPOSTOS, NOS TERMOS DA LETRA A DO INCISO VI DO ART. 150 E § 2º DO MESMO DISPOSITIVO DA CARTA POLÍTICA DE 1988. PRECEDENTES JUDICIAIS." (AC 18068 RS. TRF 4ª Região. Primeira Turma. Relatora Maria de Fátima Freitas Labarrére. 1/12/2010)

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHOS PROFISSIONAIS. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO. NATUREZA DE AUTARQUIA FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58, §§1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º E 8º DA LEI 9.649/98 DECLARADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, POR OCASIÃO DO JULGAMENTO DA ADI 1.717/DF (Pleno, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ de 28.3.2003). PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA REJEITADA.

I - O Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia do Estado do Amazonas tem personalidade jurídica própria, distinta do Conselho Federal, e também se encontrava sob a esfera de incidência do dispositivo normativo impugnado nestes autos, afigurando-se, pois, como parte legítima para integrar o pólo passivo da presente demanda.

II - O Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 58, §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da Lei 9.649/98, por ocasião do julgamento da ADI 1.717/DF, entendeu que os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas constituem atividade típica de Estado, preservando, assim, a natureza de autarquias federais dos Conselhos de Fiscalização Profissional.

III - Apelação desprovida. Sentença confirmada." (AC 1304 AM. TRF 1ª Região. 8ª Turma. Relator Souza Prudente. 23/11/2010)

77. Outrossim, volto a mencionar que o Supremo Tribunal Federal, em sede do recurso extraordinário 595.332/PR, julgado em 31/8/2016, firmou entendimento, com repercussão geral, no sentido de que "Compete à Justiça Federal processar e julgar ações em que a Ordem dos Advogados do Brasil, quer mediante o Conselho Federal, quer seccional, figure na relação processual".

78. O entendimento se fundou na premissa de que a Ordem dos Advogados do Brasil tinha a natureza de autarquia.

79. Para afirmar tal competência, o fundamento não poderia ser outro, uma vez que a competência da Justiça Federal está disposta no artigo 109 da Constituição Federal, o qual dispõe:

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

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

80. Por fim, conforme abordado no parecer ministerial, a imunidade tributária de que goza a OAB com fulcro no art. 45, § 5º, da Lei 8.906/1994, só pode ser considerada válida, se entendermos que a entidade possui natureza jurídica de autarquia.

81. Isso porque imunidade tributária não pode ser instituída mediante norma infraconstitucional. Ela deve estar prevista na constituição.

82. Assim, para que o artigo 45, § 5º, da Lei 8.906/1994 não seja considerando inconstitucional, ele precisa estar de acordo com o art. 150 da Constituição Federal, abaixo-transcrito:

"Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

(...)

§ 2º A vedação do inciso VI, 'a', é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes."

83. Por todas essas razões, considero indubitável a natureza autárquica da Ordem dos Advogados do Brasil.

84. Por fim, cumpre esclarecer que a natureza autárquica da entidade não contraria o art. 44, § 1, da Lei 8.906/1994, o qual dispõe que "a OAB não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico".

85. O dispositivo serve apenas para afirmar que a OAB é entidade autônoma e independente, não estando subordinada a qualquer órgão da administração pública. Essa ausência de subordinação ou vínculo não significa dizer que ela não está sujeita ao controle do Tribunal de Contas da União. Ausência de vínculo funcional ou hierárquico não é sinônimo de ausência de controle.

86. O vínculo hierárquico está relacionado ao poder do órgão superior de ordenar e revisar as atividades do órgão inferior, ao passo que o vínculo funcional se reflete no poder do órgão vinculante de ditar a forma de prestação do serviço pelo órgão vinculado.

87. O TCU não exerce, em hipótese alguma, nem o poder hierárquico, nem o poder funcional, sobre seus jurisdicionados. Como bem afirma o parecer do MPTCU, "o que o Tribunal faz, no exercício do controle externo, é verificar, sob o aspecto da legalidade, da legitimidade e da economicidade, o bom e adequado uso de bens, dinheiros e valores públicos colocados à disposição de

qualquer pessoa - física ou jurídica, pública ou privada - que os utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre, em conformidade com o disposto nos artigos 70 e 71 da Constituição".

88. Imaginar de forma diversa, seria o mesmo que dizer que órgãos da Justiça, como o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça, ou também essenciais à Justiça, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, estariam vinculados hierarquicamente ou funcionalmente ao TCU por estarem sujeitos ao controle externo.

V

III - Da natureza pública dos recursos geridos pela OAB

89. As contribuições cobradas por conselhos de fiscalização profissional estão previstas no art. 149 da Constituição Federal, que assim prescreve:

"Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo." (grifo acrescido)

90. É importante frisar que tal dispositivo está inserido no Título VI da CF, que trata "Da Tributação e do Orçamento" e sob o Capítulo I, que estabelece normas sobre o "Sistema Tributário Nacional". Assim, sob a óptica da própria Constituição Federal, as contribuições de interesse das categorias profissionais constituem tributo.

91. Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou algumas vezes. Cito como exemplo:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. Lei 4.234, de 1964, art. 2º. FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

(...)

IV - As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições parafiscais, contribuições corporativas, com caráter tributário. C.F., art. 149. RE 138.284-CE, Velloso, Plenário, RTJ 143/313.

(...)

VI. - Mandado de Segurança conhecido, em parte, e indeferido na parte conhecida" (MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.5.2001).

92. Assim, não se nega a categoria de tributo das contribuições cobradas pela OAB.

VI

IV - Considerações finais

93. Diante do exposto, concluo que a OAB se submete à jurisdição do Tribunal de Contas do TCU e, portanto, deve ser incluída como unidade prestadora de contas.

94. Aproveito a oportunidade para enfatizar que o momento atual é de uma sociedade que exige cada vez mais a transparência das instituições. A consolidação do Estado Democrático de Direito e a efetivação do princípio republicano estão intimamente ligadas a essa transparência e a *accountability* pública.

95. No desenho institucional brasileiro, a OAB exerce papel fundamental de vigilante sobre o exercício do poder estatal e de defesa da Constituição e do Estado Democrático de Direito. Por essa

razão, deve ser a primeira, entre os conselhos de fiscalização profissional, a servir de exemplo, e apresentar uma gestão transparente e aberta ao controle público.

96. Por outro lado, a atual compreensão de que a OAB não estaria sujeita a qualquer tipo de controle administrativo está minando a possibilidade de real *accountability* sobre seus atos.

97. Atualmente, sujeitam-se ao controle do Tribunal de Contas da União mais de 550 conselhos de fiscalização do exercício profissional (Acórdão 1.877/2018-TCU-Plenário), os quais, somados, gerem recursos da ordem de R\$ 3,3 bilhões anuais (Acórdão 96/2016-TCU-Plenário). Tais conselhos se submetem à fiscalização do Tribunal desde muitos anos, não havendo qualquer alegação de mácula provocada por esta Corte em relação à sua autonomia finalística.

98. Nos Acórdãos 96/2016 e 1.8774/2018, ambos do Plenário, relatados pelo Ministro Weder de Oliveira, o TCU avaliou o grau de transparência dos Conselhos Profissionais, tendo por base os ditames da Lei de Acesso à Informação (LAI). Uma das conclusões do monitoramento foi de que, no interregno entre as duas deliberações, houve sensível evolução na qualidade das informações disponibilizadas ao público, o que indica aprimoramento na transparência, em alguma medida, induzido pela atuação desta Corte. Evidentemente, a OAB não foi avaliada.

99. Já a análise realizada pela unidade instrutiva no âmbito dos presentes autos, conforme exposto no relatório que acompanha este Voto, indica que a OAB “possui baixa transparência, pois não estão disponíveis, de forma ativa, em seu sítio, informações detalhadas relativas aos resultados de suas atividades, às suas receitas e despesas, aos seus contratos e aos seus empregados”.

100. De fato, embora a entidade já tenha alegado ser controlada internamente, são ainda opacas as informações prestadas ao público e a seus contribuintes. A tentativa de levantar qual o valor gerido anualmente pelas entidades que compõem a Ordem é bastante infrutífera. Na verdade, nesse ponto, a mídia tem exercido papel de destaque no afã de “descobrir” alguma informação. O Observatório Nacional da Advocacia estima que a OAB arrecada algo em torno de R\$ 1,3 bilhão com a anuidade e o exame (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1942632-observatorio-defende-mudancas-nas-regras-da-oab.shtml>). Compilando as esparsas informações disponibilizadas por cada seccional e com o apoio de informações disponíveis no sítio Migalhas (o qual também deve ser parabenizado por contribuir nesse tema), é possível estimar que o valor arrecadado com anuidades gire em torno de R\$ 600 milhões por ano. Registro que se trata de estimativa bastante imprecisa, dada a ausência de informações padronizadas, comparáveis e confiáveis.

101. Conforme exposto no presente voto, a natureza de autarquia e o regime público e compulsório dos tributos que arrecada sugerem que a OAB, como qualquer conselho profissional, deva estar sujeito aos controles públicos. Não há nada que a distinga, nesses aspectos, dos demais conselhos profissionais.

102. A Ordem tem assegurada participação nos concursos públicos mais relevantes da carreira jurídica (magistrados, membros do Ministério Público e Procuradores estaduais), é legitimada universal na propositura das ações do controle abstrato de constitucionalidade, indica dois membros e oficia junto ao Conselho Nacional de Justiça e junto ao Conselho Nacional do Ministério Público. Essas relevantes prerrogativas, que a distinguem dos demais conselhos, só reforçam, na verdade, o caráter público das funções que são por elas desempenhadas - o que fortalece a posição aqui adotada. Firmar o entendimento de que a OAB deve prestar contas ao Tribunal é, além de tudo, uma decisão que homenageia o princípio da isonomia.

103. Num momento em que o Estado vem reforçando e exigindo transparência e regras de *compliance* até mesmo para as pessoas jurídicas privadas que com ele se relacionam, não é razoável querer justificar validamente que a OAB possa ser a única instituição infensa a controle.



Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de novembro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator