



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.182.189/BA

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDA: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO DA BAHIA

ADVOGADA: MÁRCIA DIAS BORGES

RECORRIDA: UNIÃO

PARECER ARESV/PGR Nº 159948/2020

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1054. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. INSTITUIÇÃO *SUI GENERIS*. MÚNUS PÚBLICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. MORALIDADE. TRANSPARÊNCIA. SUJEIÇÃO AO CONTROLE EXTERNO. PROVIMENTO.

1. Recurso Extraordinário representativo do Tema 1054 da sistemática da Repercussão Geral: *“Controvérsia relativa ao dever, por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, de prestar contas ao Tribunal de Contas da União”*.

2. O Tribunal de Contas da União tem atribuição para fiscalizar todo aquele que administre recursos públicos, uma vez que a *ratio* para a sujeição ao poder fiscalizatório e sancionador do órgão está na origem pública dos recursos, e não na natureza jurídica dos fiscalizados.

3. A Ordem dos Advogados do Brasil, embora dissociada da estrutura funcional de órgãos e pessoas estatais, exerce atividade dotada de típico múnus público, com poderes de polícia administrativa.

4. Como instituição *sui generis*, dotada de poderes estatais, a Ordem dos Advogados do Brasil há de observar os princípios constitucionais que orientam a Administração Pública, sobretudo os preceitos da moralidade e da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

transparência, e sujeita-se ao controle pelo Tribunal de Contas da União.

5. Proposta de tese de repercussão geral:

A Ordem dos Advogados do Brasil submete-se à fiscalização pelo Tribunal de Contas da União.

– Parecer pelo provimento do recurso extraordinário e fixação da tese sugerida.

Egrégio Plenário,

Trata-se de recurso extraordinário representativo do Tema 1054 da sistemática da Repercussão Geral, referente ao dever, por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

O acórdão objeto do recurso extraordinário foi proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e ostenta a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DESCABIMENTO. ADIN 3.026-4/DF.

1. Não se pode ignorar a ratio decidendi do julgamento proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADIN 3.026-4/DF), como forma de promoção da racionalidade e segurança do sistema normativo pátrio.

2. A Ordem dos Advogados do Brasil não está sujeita à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União – TCU (Precedentes do STF, STJ e TRF/5ª Região), pois a natureza das suas finalidades institucionais exige que a sua gestão seja isenta da ingerência do Poder Público.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. Apelação não provida. Sentença mantida.

Na origem, o Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria da República no Estado da Bahia, ajuizou ação civil pública contra a União, o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil na Bahia (OAB/BA) e a Caixa de Assistência dos Advogados na Bahia (CAA/BA), objetivando fosse a gestão econômico-financeira da entidade de classe submetida à fiscalização pelo Tribunal de Contas da União.¹

Explicitando a natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil e o papel institucional do Tribunal de Contas, e apontando violação dos princípios que regem a Administração Pública, requereu o Ministério Público Federal a procedência do pedido para que a OAB/BA e a CAA/BA, na qualidade de arrecadoras e gestoras de dinheiro público, fossem condenadas a prestar contas ao órgão de controle, ao qual deveria ser determinada a fiscalização a contar dos cinco anos anteriores à propositura da ação.

O pedido foi julgado improcedente pelo Juízo de primeiro grau que, invocando o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.026/DF, afirmou a excepcionalidade da natureza jurídica da OAB, afastando a possibilidade de controle externo sobre a entidade, ao argumento de que justificável sua independência em relação a qualquer órgão público.

¹ Nos termos da inicial e do respectivo aditamento, constantes dos autos eletrônicos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Submetida a causa ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, manteve-se o entendimento da sentença, nos termos do acórdão recorrido.

Os subsequentes embargos de declaração opostos foram desprovidos.

Daí o recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, em que se alega afronta ao art. 70, parágrafo único, do texto constitucional.

Alega o recorrente que, ao confirmar a decisão de improcedência do pedido, o acórdão recorrido desconsiderou o entendimento de que a OAB, por arrecadar e gerir recursos públicos, deve prestar contas perante o Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Sustenta que, embora tenha assentado o caráter *sui generis* da OAB, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 3.026/DF, limitou-se à análise da vinculação da entidade em realizar concurso público para a contratação de pessoal, não interferindo ou alcançando o julgado a constatação de que outros deveres advindos do regime jurídico público possam ser exigidos do órgão de classe, tendo incidência, no seu entender, a fiscalização prevista no art. 70, parágrafo único, do texto constitucional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O recurso extraordinário não foi admitido na origem, ao fundamento de que o acórdão recorrido estaria em consonância com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade.

Interposto o respectivo recurso de agravo, subiram os autos ao Supremo Tribunal Federal.

Distribuídos no âmbito da Suprema Corte, decidiu o eminente Relator por prover o agravo, dando seguimento ao recurso extraordinário.

Apresentado ao Plenário Virtual, reconheceu o STF a existência de repercussão geral da controvérsia e delimitou o tema a ser examinado neste *leading case*. O aresto ficou assim ementado:

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – PRESTAÇÃO DE CONTAS – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ADEQUAÇÃO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.

Possui repercussão geral controvérsia relativa ao dever, por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. EXAME DO TEMA 1054 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1 A inexistência de precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal sobre a temática.

Embora possa se relacionar com a questão objeto da ADI 3.026/DF, a matéria tratada neste *leading case* é distinta da examinada naquele caso.

A mencionada ação direta foi ajuizada para questionar a constitucionalidade do art. 79, caput e § 1º, da Lei 8.906/1994², requerendo-se fosse dada interpretação conforme a Constituição Federal para firmar o entendimento de que o provimento dos cargos da Ordem dos Advogados do Brasil deveria ocorrer por meio de concurso público.

O pedido foi julgado improcedente, assentando a Suprema Corte a orientação de que a OAB não tem natureza autárquica, sendo incabível a exigência de concurso público para a admissão de contratados pela entidade.

A decisão restringiu-se a estabelecer a inexigência de seleção pública para a contratação de pessoal pela OAB, de forma que inviável a pretensão de se estender a conclusão e os efeitos vinculantes do julgado para

2 *“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.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

afirmar inaplicável o controle financeiro exercido pelo Tribunal de Contas da União na entidade.

O Supremo Tribunal Federal não consignou que a OAB isenta-se de prestar contas ao TCU. Os Ministros da Corte, ao contrário, frisaram, em seus respectivos votos, que a entidade exerce típica função de Estado, o que é suficiente, como melhor se exporá mais adiante, para demonstrar o dever de subordinar-se ao controle financeiro exercido pela Corte de Contas.

Ausente precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, passa-se ao exame da controvérsia.

1.2 A missão constitucional do Tribunal de Contas da União e a sujeição à sua fiscalização de todo aquele que administre recursos públicos.

O Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo das contas públicas, tem a missão constitucional de realizar 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 (art. 70 do texto constitucional³).

3 “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.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nos exatos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal⁴, prestará contas ao órgão 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.

No desempenho do seu múnus constitucional, incumbe ao Tribunal de Contas da União, entre outras, a função de 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 (art. 71, II⁵).

A leitura dos referidos ditames constitucionais evidencia a inconsistência da afirmação de que a atuação do Tribunal de Contas da União

4 “Art. 70. (...)”

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.”

5 “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;”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

restringe-se a agentes públicos ou equiparados, não tendo incidência sobre pessoas ou entidades estranhas à Administração Pública.

Tem o Tribunal de Contas da União competência para realizar a fiscalização contábil dos responsáveis por dinheiros públicos e para julgar as contas daqueles cuja conduta resulte em prejuízo ao erário. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, aliás, é firme em admitir que a Corte de Contas impute débito a *“todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário”*⁶.

A atuação do Tribunal de Contas recai, até mesmo, em particulares que concorram para o cometimento de dano ao erário, uma vez que a *ratio* para a sujeição ao poder fiscalizatório e sancionador do órgão está na origem pública dos recursos e não na natureza jurídica dos terceiros envolvidos. Desse modo, o particular que contribua para o cometimento de dano ao erário submete-se à jurisdição do Tribunal de Contas e, nesta hipótese, responde pelo prejuízo aos cofres públicos.

Este aspecto específico – ter ou não o Tribunal de Contas atribuição relativa à esfera jurídica de particulares – foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, tendo a Corte concluído pela sujeição à sindicância do Tribunal de Contas de todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou

⁶ Nesse sentido: MS 25.880/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJ 16 mar. 2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário, nos termos da seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INCLUSÃO DOS IMPETRANTES EM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ILEGALIDADE E ABUSO DE PODER NÃO CONFIGURADOS. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Ao auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, compete ao Tribunal de Contas da União a relevante missão de julgar as contas dos administradores e dos 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 (art. 71, II, da Constituição Federal).

2. Compete à Corte de Contas da União aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelece, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário (art. 71, VIII, da Constituição Federal).

3. Em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal.

4. Denegação da segurança.

(MS 24.379/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 8 jun. 2015 – grifo nosso.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O tratamento constitucional conferido ao órgão de controle deixa clara sua missão de zelar pela regularidade no uso dos recursos públicos e de salvaguardar o erário de prejuízos, incidindo sua atuação sobre qualquer pessoa ou instituição que lide com recursos públicos ou que contribua com o prejuízo ao erário, pois, como dito, a *ratio* para a submissão ao dever-poder do TCU está na origem pública dos valores e não na natureza jurídica dos envolvidos.

Como leciona a doutrina, o Tribunal de Contas é investido de competência para o controle da atividade administrativa e, *a priori*, não lhe é facultado imiscuir-se no âmbito interno da atividade privada, mas o seu controle pode atingir de modo direto ou indireto os sujeitos privados.⁷

Os particulares subordinam-se diretamente ao controle do órgão, nas hipóteses de gestão de recursos públicos, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; e, indiretamente, quando concorrerem para qualquer irregularidade na prática da atividade administrativa ou para possível dano ao patrimônio público.

Essa é a exegese mais adequada para a questão, tendo em vista que as atribuições outorgadas pela Constituição Federal à Corte de Contas buscam assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, estabelecendo a

⁷ Nesse sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo [livro eletrônico]. 5ª ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, Capítulo 17.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Carta Federal mecanismos que possibilitem o controle quanto ao emprego das verbas públicas, de forma que o órgão de contas possa fiscalizar e responsabilizar todo aquele que administre valores públicos ou cause lesão ao erário.

Pode-se dizer que incumbe ao Tribunal de Contas, no desempenho de sua missão constitucional, a busca pela preservação da própria moralidade administrativa, a verificação da compatibilidade da atividade com os valores éticos e justos.

A competência do órgão para reprimir atos desconformes da moralidade administrativa já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

A atuação do Tribunal de Contas, por isso mesmo, assume importância fundamental no campo do controle externo. Como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, os Tribunais de Contas tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na defesa dos postulados essenciais que informam a própria organização da Administração Pública e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade.⁸

A administração de interesses públicos e a prática administrativa daqueles que lidam com valores da coletividade está subordinada àquela

⁸ Trechos do voto no MS 25.203/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 9 set. 2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

fiscalização, de forma a possibilitar a verificação da conduta do agente, se pautada em padrões éticos, de retidão, em atitudes combativas à improbidade e aos atos lesivos ao erário.

Há de se concluir, assim, que se submete à fiscalização pelo Tribunal de Contas da União todo aquele que administre dinheiros, bens ou valores públicos, bem como aquele cuja conduta desborde da moralidade administrativa e concorra para possível dano ao patrimônio público.

1.3 O perfil institucional da OAB e sua submissão à fiscalização pelo TCU.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da referida ADI 3.026/DF, entendeu que a Ordem dos Advogados do Brasil não tem natureza autárquica e presta serviço público independente, entidade *sui generis* no ordenamento jurídico pátrio.

Assentou a Suprema Corte que a OAB não é entidade da Administração Indireta e que essa não-vinculação é necessária para o desempenho de suas funções.

Registrou, ainda, que a entidade 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

art. 133 da Constituição Federal, sendo órgão cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados.

Consignou que, tendo em vista o disposto no art. 5º, XIII, da Constituição Federal⁹, e o controle e fiscalização exercidos pela OAB sobre a categoria dos advogados como verdadeiro poder de polícia, forçoso reconhecer que as atribuições da entidade de classe não de ser interpretadas como delegação com contornos fortemente estatais.

Concluiu que a Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional, não se voltando exclusivamente a finalidades corporativas, tendo também inegável finalidade institucional.

A Constituição Federal confere relevantes atribuições à OAB, podendo-se apontar, por exemplo, o previsto no art. 103, VII, que confere legitimidade ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade; além dos dispositivos que asseguram a participação do órgão nos concursos públicos para provimento de cargos da Magistratura e

⁹ “Art. 5º

XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

das funções essenciais à Justiça (arts. 93, I; 129, § 3º; e 132); bem como a prerrogativa de participação nos Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público (arts. 103-B, XII e § 6º; e 130-A, V e § 4º).

A legislação infraconstitucional vai na mesma toada e, nos termos da Lei 8.906/1994, a OAB, serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas (art. 44, I).

Cabe-lhe, ainda, promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em todo o país (art. 44, II). Além disso, por constituir serviço público, goza de imunidade tributária total em relação a seus bens, rendas e serviços (art. 45, § 5º, da Lei 8.906/1994).

O desenho institucional evidenciado pela legislação constitucional e infraconstitucional, pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra, realmente, que o fato de ter concluído a Corte Suprema pela ausência de natureza autárquica é insuficiente para subtrair a OAB do dever de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao contrário, tais ponderações enfatizam a ideia de que, independentemente da natureza jurídica, a OAB é instituição ímpar no ordenamento brasileiro, dotada de certos poderes estatais, que se rege ora por normas de Direito Público, ora por normas de Direito Privado. Como apontou o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da referida ADI 3.026/DF: *“trata-se, antes de tudo, de organização pública que, seja sob a nomenclatura de autarquia ou não, desempenha papel institucional com forte caráter estatal e público”*.

A partir dessas premissas, é possível concluir pela aplicação de princípios constitucionais da Administração à entidade de classe que, embora não componha a estrutura funcional de órgãos e pessoas estatais, exerce, como visto, atividade dotada de típico múnus público.

É de se salientar que os poderes conferidos à OAB se justificam por ser ela representativa de classe que possui papel especial na preservação do Estado Democrático de Direito. As prerrogativas são titularizadas pelo conjunto da classe. Seus dirigentes atuam como representantes e, como tal, estão obrigados a prestar contas do exercício desses poderes especiais aos membros da classe e à sociedade como um todo, conclusão que é corolário do próprio republicanismo.

O papel *sui generis* atribuído à OAB, em vez de excluí-la da fiscalização, reforça sua submissão a esta. Sua missão transborda a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

representação da classe e atrai o interesse de toda a sociedade, que passa a ser também titular direta do direito de acesso às informações de sua gestão.

Esse controle não pode fazer juízo sobre os aspectos ligados à independência e autonomia da entidade, sob pena de incidir em excesso de poder e inconstitucionalidade. Porém, cabe-lhe elucidar o emprego dos recursos, de interesse público, inclusive viabilizando o aprofundamento das informações disponibilizadas aos mecanismos internos de autocontrole.

Considerando que o exercente de função pública há de desempenhar suas atividades e atribuições com foco nos postulados ético-jurídicos impostos à legítima tutela da atividade pública, conclui-se que não há de se excluir da fiscalização serviço público revestido de tamanha responsabilidade constitucional, apenas pelo fato de não ter natureza autárquica, tendo em vista o relevo que se confere ao controle externo para resguardar os valores públicos da moralidade, da transparência e do zelo com a coisa pública.

Há de se exigir rígida observância aos preceitos constitucionais que orientam a Administração de qualquer agente que atue para a realização de interesse eminentemente público, não havendo de prosperar qualquer pretensão de se eximir da pertinente fiscalização exercida por cidadãos ou instituições de controle.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Se daquele que atue no interesse público é exigível a observância às diretrizes constitucionais que orientam a atividade administrativa, e, se qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada que arrecade ou administre valores públicos sujeita-se à fiscalização pelo Tribunal de Contas, por comando constitucional, imprópria mostra-se a ideia de que a OAB não se submete à atuação do órgão de controle.

O perfil institucional da OAB, que se difere dos demais conselhos de fiscalização profissional, com funções para além da atribuição de fiscalização, ligadas aos postulados da República e da Democracia brasileiras, é suficiente para evidenciar que à entidade há de se impor os preceitos constitucionais referentes à proba atuação administrativa, sobretudo a observância aos princípios da moralidade e da transparência.

Transparência, na lição da doutrina, é um conceito abrangente que se concretiza pela publicidade, pela motivação e pela participação popular, garantindo-se a visibilidade, o acesso, o conhecimento das atividades administrativas e instrumentalizando-se a vigilância social e o controle institucional sobre a Administração Pública, o que passa, necessariamente, pela atuação dos órgãos de controle.¹⁰

10 Nesse sentido: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coordenação). Tratado de direito administrativo [livro eletrônico]: teoria geral e princípios do direito administrativo, v. 1. Maria Sylvia Zanella de Di Pietro, Wallace Paiva Martins Júnior – 2ª ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019; Capítulo 7.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Existem entendimentos no sentido de que as contribuições pagas à OAB, tendo em vista o previsto no art. 3º do Código Tributário Nacional, teriam natureza tributária, pois possível aferir em tais valores os elementos indispensáveis para sua caracterização como tributo (art. 149 da Constituição Federal). Esse argumento é utilizado para robustecer a tese de que a entidade há de submeter-se à sindicabilidade do Tribunal de Contas da União.

Contudo, essa questão é despicienda para a temática. O desenho jurídico institucional da OAB, como entidade que exerce papel fundamental de fiscalização sobre o exercício do poder estatal e de defesa da Constituição e do Estado Democrático de Direito, é, por si só, suficiente para impor a exigência de uma gestão transparente e aberta ao controle público.

Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União, recentemente, examinou a possibilidade de inclusão da Ordem dos Advogados do Brasil como unidade prestadora de contas e concluiu que o órgão de classe, por força do art. 71, II, da Constituição Federal, submete-se à jurisdição daquela Corte. Eis a ementa do *decisum*:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). ESTUDO TÉCNICO SOBRE A INCLUSÃO OU NÃO DA OAB COMO UNIDADE PRESTADORA DE CONTAS AO TCU. INOCORRÊNCIA DE COISA JULGADA. NATUREZA AUTÁRQUICA DA ENTIDADE E TRIBUTÁRIA DOS RECURSOS QUE ADMINISTRA. CONCLUSÃO DE QUE



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A OAB SE SUBMETE À JURISDIÇÃO DO TCU. INCLUSÃO COMO UNIDADE PRESTADORA DE CONTAS. EFEITOS A PARTIR DE 2020. CIÊNCIA.

- 1. Inexiste coisa julgada capaz de impedir a inclusão da OAB entre as unidades que devem prestar contas ao TCU.*
- 2. A OAB preenche todos os requisitos previstos no art. 5º, I, do Decreto-lei 200/1967, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, necessários para que seja enquadrada como autarquia, pois consiste em “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”.*
- 3. As contribuições cobradas pela OAB têm natureza de tributo, explicitamente assentada no art. 149 da Constituição Federal.*
- 4. As alterações introduzidas no ordenamento jurídico pátrio pela Constituição Federal de 1988 reforçam a necessidade de maior transparência das instituições, em nome do Estado Democrático de Direito e da efetivação do princípio republicano, os quais estão intimamente ligados ao incremento da accountability pública.*
- 5. O Estado vem reforçando e exigindo transparência e regras de compliance até mesmo para as pessoas jurídicas privadas que com ele se relacionam.*
- 6. A natureza de autarquia e o regime público e compulsório dos tributos que arrecada impõem que a OAB, como qualquer conselho profissional, deva estar sujeito aos controles públicos, não havendo nada que a distinga, nesses aspectos, dos demais conselhos profissionais.*
- 7. No atual 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, o que só aumenta o grau de exigência de uma gestão transparente e aberta ao controle público.*
- 8. O controle externo exercido pelo TCU não compromete a autonomia ou a independência funcional das unidades que lhe são*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

jurisdicionadas, sobre as quais esta Corte de Contas não exerce nem poder hierárquico nem poder funcional.

Não se pode ignorar a ratio decidendi do julgamento proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADIN 3.026-4/DF), como forma de promoção da racionalidade e segurança do sistema normativo pátrio.

9. A compreensão de que a OAB não estaria sujeita a qualquer tipo de controle administrativo mina a possibilidade de real accountability sobre seus atos, pondo em dúvida a credibilidade da instituição e causando riscos ao exercício do seu papel, essencial à justiça.

(TCU – Acórdão 2573/2018 – Plenário, TC 015.720/2018-73, Rel. Min. Bruno Dantas, Julgamento 7 nov. 2018 – grifo nosso)

Portanto, como órgão não integrante da Administração Pública, mas que detém poderes estatais, configurando-se em entidade não estatal investida de competências públicas, é que a Ordem dos Advogados do Brasil há de observar os preceitos que orientam a atividade administrativa, bem como prestar contas de sua gestão.

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

O recurso extraordinário aponta lesão ao art. art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, alegando o recorrente, essencialmente, que a OAB, por arrecadar e gerir recursos públicos, há de prestar contas perante o Tribunal de Contas da União.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Conforme explicitado no item de exame do tema, ao se analisar as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas da União e o perfil institucional da OAB, verifica-se que: (i) há de sujeitar-se à fiscalização pelo órgão de controle todo aquele que administre dinheiros, bens ou valores públicos, bem como aquele cuja conduta desborde da moralidade administrativa e concorra para possível dano ao erário; e (ii) a Ordem dos Advogados do Brasil, embora não componha a estrutura funcional de órgãos e pessoas estatais, exerce atividade dotada de típico *múnus público*, submetendo-se à aplicação dos princípios que orientam a Administração Pública, e se sujeita ao imperativo constitucional de prestar contas de sua gestão.

Portanto, o recurso extraordinário há de ser provido para reformar o acórdão recorrido, reconhecendo-se que a OAB submete-se à fiscalização do Tribunal de Contas, julgando-se procedente o pedido inicial para que ao Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil na Bahia (OAB/BA) e à Caixa de Assistência dos Advogados na Bahia (CAA/BA) seja determinado que prestem contas ao respectivo órgão de controle, a contar dos cinco anos anteriores à propositura da ação.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo provimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1054, sugere a fixação da seguinte tese:

A Ordem dos Advogados do Brasil submete-se à fiscalização pelo Tribunal de Contas da União.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[VCM]