



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.020/DF

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN
REQUERENTE: PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL – PROS
ADVOGADO: CARLOS LEONARDO PEREIRA SEGURADO
INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PARECER AJCONST/PGR Nº 56174/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ARTS. 34, XXIII, 37 E 63, § 1º, DA LEI 8.906/1994.
ESTATUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. ART. 134, § 1º, DO REGULAMENTO GERAL DO ESTATUTO GERAL DA ADVOCACIA E DA OAB. ARTS. 1º E 15, I, DO PROVIMENTO 146/2011 DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PAGAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES, MULTAS E PREÇOS DE SERVIÇOS DEVIDOS PELOS INSCRITOS À OAB. SUSPENSÃO DO DIREITO DE EXERCER A ADVOCACIA. CONDIÇÃO DE ALISTABILIDADE E ELEGIBILIDADE PARA PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES INTERNAS DAQUELA INSTITUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO DE MEIOS COERCITIVOS INDIRETOS AO PAGAMENTO DE TRIBUTOS. PROIBIÇÃO DE VOTO DO ADVOGADO INADIMPLENTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. LIMITAÇÃO DESPROPORACIONAL DO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL, DA OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DA ISONOMIA E DA REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA.



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

**MODULAÇÃO DE EFEITOS. PRESERVAÇÃO DA
VALIDADE DAS ELEIÇÕES DA OAB.**

1. São inadmissíveis na ordem constitucional as medidas legais e administrativas que configuram meios de coerção estatal indireta com o objetivo de forçar o devedor a adimplir as dívidas tributárias, quando restrinjam indevidamente o exercício de direitos fundamentais e, portanto, sejam reprovados no teste da proporcionalidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

2. A possibilidade de a Ordem dos Advogados do Brasil suspender o exercício profissional e impedir a participação nas suas eleições internas dos advogados inadimplentes em relação a contribuições, multas e preços de serviços devidos à OAB consubstancia sanção política que limita de maneira desproporcional o livre exercício de atividade profissional, bem como configura inobservância do devido processo legal, da isonomia e da representação democrática, de maneira que não vence o teste da proporcionalidade.

3. A exigência de quitação de débitos perante a OAB como condição para participação como votante nas eleições internas da instituição não encontra amparo legal. Ofensa ao princípio da reserva legal.

— Parecer pela parcial procedência do pedido para declarar a constitucionalidade dos arts. 34, XXIII, e 37, § 2º, da Lei 8.906/1994; da expressão “*o comprovante de quitação com a OAB, suprível por listagem atualizada da Tesouraria do Conselho ou da Subseção*” prevista no art. 134, § 1º, do Regulamento Geral do Estatuto Geral da Advocacia e da OAB; das expressões “*e com ela adimplentes*”, contida no art. 1º, e “*adimplentes com o pagamento das anuidades, vedados novos parcelamentos nos 30 (trinta) dias antes das eleições*”,



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

constante no inciso I do art. 15, ambos do Provimento 146/2011 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e, por arrastamento, de todos os atos normativos dos Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil que imponham a comprovação de quitação de anuidades como condição da participação do advogado como votante nas eleições organizadas por essas instituições, com proposta de modulação de efeitos.

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de ação direta de constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Republicano da Ordem Social – PROS, contra “*o inciso XXIII do artigo 34 da Lei nº 8.906/94; aplicação do artigo 37 da Lei nº 8.906/94 à infração prevista no artigo 34, XXIII; da expressão ‘na forma e segundo os critérios e procedimentos estabelecidos no regulamento geral’ prevista no parágrafo 1º do artigo 63 da Lei nº 8.906/94; da expressão ‘o comprovante de quitação com a OAB, suprível por listagem atualizada da Tesouraria do Conselho ou da Subseção’ prevista no artigo 134, § 1º do Regulamento Geral do Estatuto Geral da Advocacia e da OAB; das expressões ‘e com ela adimplentes’ e ‘adimplentes com o pagamento das anuidades’ previstas, respectivamente, no artigo 1º e no inciso I do artigo 15, ambas do Provimento nº 146 de 20 de dezembro de 2011 do Conselho*



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

Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e todos os atos normativos dos Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil que criem condições de alistabilidade e elegibilidade além daquelas previstas expressamente em lei”.

Eis os dispositivos e trechos de dispositivos questionados:

Lei 8.906/1994

Art. 34. Constitui infração disciplinar:

(...)

XXIII - deixar de pagar as contribuições, multas e preços de serviços devidos à OAB, depois de regularmente notificado a fazê-lo;

(...)

Art. 37. A suspensão é aplicável nos casos de:

I - infrações definidas nos incisos XVII a XXV do art. 34;

II - reincidência em infração disciplinar.

§ 1º A suspensão acarreta ao infrator a interdição do exercício profissional, em todo o território nacional, pelo prazo de trinta dias a doze meses, de acordo com os critérios de individualização previstos neste capítulo.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos XXI e XXIII do art. 34, a suspensão perdura até que satisfaça integralmente a dívida, inclusive com correção monetária.

(...)

Art. 63. A eleição dos membros de todos os órgãos da OAB será realizada na segunda quinzena do mês de novembro, do último ano do mandato, mediante cédula única e votação direta dos advogados regularmente inscritos.

§ 1º A eleição, na forma e segundo os critérios e procedimentos estabelecidos no regulamento geral, é de comparecimento obrigatório para todos os advogados inscritos na OAB.

Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Art. 134. O voto é obrigatório para todos os advogados inscritos da OAB, sob pena de multa equivalente a 20% (vinte por cento) do valor da anuidade, salvo ausência justificada por escrito, a ser apreciada pela Diretoria do Conselho Seccional.

§ 1º O eleitor faz prova de sua legitimidade apresentando seu Cartão ou a Carteira de Identidade de Advogado, a Cédula de Identidade – RG, a Carteira Nacional de Habilitação – CNH, a Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS ou o Passaporte, e o comprovante de quitação com a OAB, suprível por listagem atualizada da Tesouraria do Conselho ou da Subseção.

Provimento 146/2011

Art. 1º A eleição dos Conselheiros Federais, dos Conselheiros e da Diretoria dos Conselhos Seccionais e das Subseções e da Diretoria da Caixa de Assistência dos Advogados será realizada na segunda quinzena do mês de novembro, do último ano do mandato, mediante cédula única e votação direta e obrigatória dos advogados regularmente inscritos na OAB e com ela adimplentes.

Parágrafo único. É facultada, ao Conselho Seccional, a escolha do sistema de votação através de urna eletrônica ou plataforma online, permitindo-se a sua realização em outro formato com a devida comprovação de impossibilidade.

(...)

Art. 15. A votação será realizada na forma online e/ou presencial, no modo e nos locais estabelecidos no edital de convocação das eleições, perante as Mesas Eleitorais constituídas pela Comissão Eleitoral, caso a eleição se realize de modo presencial, nos termos do art. 134 do Regulamento Geral, observando-se, em quaisquer das formas de votação, o seguinte:

I - compõem o corpo eleitoral todos os advogados inscritos, cadastrados ou não, adimplentes com o pagamento das anuidades, vedados novos parcelamentos nos 30 (trinta) dias antes das eleições;

(...)



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

Afirma o requerente que o inadimplemento das contribuições anuais obrigatórias previstas no art. 46 da Lei 8.906/1994 acarreta, de acordo com disposições questionadas, não só o ajuizamento de processo de execução contra o advogado inadimplente, mas também a instauração de processo disciplinar, do qual pode resultar a aplicação de pena de suspensão até a quitação integral da dívida, ou a aplicação da penalidade de exclusão em caso de inadimplência habitual, bem como impedimento de participação nas eleições dos membros de todos os órgãos da OAB, seja como candidato ou eleitor.

Assevera que a imposição de tais penalidades, no entanto, estaria em desacordo com tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 647.888, no sentido de que “é *inconstitucional a suspensão realizada por conselho de fiscalização profissional do exercício laboral de seus inscritos por inadimplência de anuidades, pois a medida consiste em sanção política em matéria tributária*”.

Aduz que tal entendimento estaria calcado na ocorrência de violação do direito de livre exercício profissional (CF, art. 5º, XIII).

Em relação à proibição de o advogado inadimplente com as anuidades participar das eleições da OAB, sustenta representar ofensa aos princípios da reserva legal e da legalidade, por ser imposta por normas



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

infralegais, a saber, o Regulamento Geral da OAB e o Provimento 146/2011 do CFOAB, que não teriam amparo legal, considerando que, segundo dispõe o art. 63 da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB), a eleição dos membros de todos os órgãos da OAB será realizada mediante votação obrigatória direta dos advogados regularmente inscritos, assim considerados todos aqueles que não tiveram sua inscrição cancelada ou excluída, independentemente do adimplemento das contribuições ao conselho.

Entende que as previsões também cerceiam o contraditório e a ampla defesa, com ofensa ao devido processo legal, tendo em vista suprimirem a possibilidade de alegação de matérias de defesa passíveis de discussão quando adotados os meios judiciais e extrajudiciais adequados para a cobrança de débitos tributários.

Defende, ainda, a irrazoabilidade e desproporcionalidade de se suspender o exercício profissional e de se impedir o exercício do direito a voto nas eleições internas de conselho profissional em razão de simples inadimplemento civil da contribuição anual devida.

Acrescenta haver violação dos princípios da igualdade e da vedação ao retrocesso, considerando ser permitida apenas aos advogados adimplentes a participação ativa nos pleitos da OAB.



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

Aponta, assim, que, “*além da inconstitucionalidade da utilização de meios indiretos coercitivos, a prática viola materialmente a Constituição Federal no que tange ao devido processo legal (art. 5º, LIV), o contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV), o livre exercício profissional (art. 5º, XIII), a razoabilidade (princípio implícito), a proporcionalidade (princípio implícito), a igualdade (art. 5º, caput), princípios da proibição do retrocesso, competência privativa da União para legislar sobre condições de exercício de profissões (art. 22, XVI) e, formalmente, no tocante à reserva legal (art. 5º, II) e à legalidade (art. 37, caput)*”.

Desse modo, requer a concessão de medida cautelar para suspender “*a eficácia do inciso XXIII do artigo 34 da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil); da aplicação do artigo 37 da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) à infração prevista no artigo 34, XXIII; da interpretação de que o Regulamento Geral da Ordem dos Advogados do Brasil pode fixar causas de alistabilidade e elegibilidade decorrente da expressão ‘na forma e segundo os critérios e procedimentos estabelecidos no regulamento geral’ prevista no parágrafo 1º do artigo 63 da Lei nº 8.906/94; da expressão ‘o comprovante de quitação com a OAB, suprível por listagem atualizada da Tesouraria do Conselho ou da Subseção’ prevista no artigo 134, § 1º, do Regulamento Geral do Estatuto Geral da Advocacia e da OAB; da expressão ‘e com ela adimplentes’ e ‘adimplentes com o pagamento das anuidades’ previstas, respectivamente, no artigo 1º e no artigo 15, inciso I, do Provimento nº 146 de 20 de*



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

dezembro de 2011 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e, por arrastamento, a inconstitucionalidade de todos os atos normativos dos Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil que criem condições de alistabilidade e elegibilidade além daquelas previstas expressamente em lei, até o julgamento de mérito”.

Requer, ao final, a confirmação do pedido liminar.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 15).

A Presidência da República, instada a prestar informações, pronunciou-se nos termos da seguinte ementa (peça 28):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – OAB. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE SANÇÃO POLÍTICA RESULTANTE DO INADIMPLEMENTO DAS ANUIDADES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. POSSIBILIDADE, CONTUDO, DE O LEGISLADOR ESTABELECER VALIDAMENTE CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE.

1. *A jurisprudência constitucional da Suprema Corte firmou compreensão no sentido de que a anuidade devida pelos conselhos profissionais se reveste de natureza tributária.*
2. *O inadimplemento das anuidades deve ser perseguido em juízo pela entidade por meio da propositura de execução fiscal.*
3. *Consoante jurisprudência também sedimentada no Pretório Excelso, é vedada a aplicação de sanções políticas como método*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

coercitivo indireto para o pagamento de tributos, de modo que são incompatíveis com a Carta as previsões de suspensão, exclusão dos quadros e embaraço ao direito de voto dos advogados em razão do inadimplemento das anuidades.

4. Por outro lado, é virtualmente válido, por não apresentar natureza de sanção e afigurar-se exigência proporcional, que se estabeleça a necessidade de adimplemento das anuidades como condição de elegibilidade.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) manifestou-se pela improcedência da ação (peça 31), por considerar inaplicável o entendimento firmado no RE 647.885 à discussão quanto à exigência de adimplência como condição para o exercício do voto nas eleições internas da entidade. Explicou que:

No Tema 732 da Repercussão Geral, a controvérsia em debate consistia em 'saber se as disposições do Estatuto da OAB que preveem a suspensão do exercício profissional de seus inscritos por inadimplência de anuidade afrontam o livre exercício da atividade profissional dos causídicos'. Isto é, a análise desse E. Supremo Tribunal foi restrita aos artigos do Estatuto da OAB que permitem a suspensão do exercício profissional dos advogados inadimplentes com as suas obrigações pecuniárias perante a Entidade. No julgamento, os Ministros consideraram que a suspensão do exercício profissional por inadimplemento do pagamento da anuidade seria um meio indireto de coerção ao pagamento e, portanto, constitucional. Ocorre que, como se denota do objeto de análise do julgamento, não houve qualquer manifestação dos Ministros sobre os dispositivos que regulamentam as eleições da OAB, de forma que, para o que ora importa, não houve análise do § 1º, do art. 63 da Lei nº 8.906/1994 e do art. 134 do Regulamento Geral que tratam da exigência de



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

quitação dos débitos pecuniários perante a Entidade para o exercício do direito ao voto. (...) Essa foi, inclusive, a orientação adotada pelo i. Ministro Luiz Fux em decisão datada de 10 de novembro de 2021 nos autos da Reclamação 50.296 de Goiás.

Argumentou que a exigência da quitação dos débitos pecuniários seria legítima por representar um dever decorrente do exercício de um direito político e não um meio indireto de coerção ao pagamento de anuidades.

Afirmou que o critério fora estabelecido no regular exercício de poder regulamentar conferido pelo Estatuto da OAB (Lei 8.906/1994) àquela instituição para dispor sobre seu processo eleitoral interno. Acostou precedentes do Superior Tribunal de Justiça em que o requisito da quitação dos débitos pecuniários com a OAB para o exercício do direito de voto dos advogados foi considerado válido e legal.

O Senado Federal apresentou manifestação assim ementada (peça 63):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. INADIMPLEMENTO DE ANUIDADES. INFRAÇÃO ÉTICA. NATUREZA JURÍDICA PRÓPRIA. CONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO ELEITORAL INTERNO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL DISPOSTA EM REGULAMENTO. NÃO CABIMENTO DA ADI. MÉRITO: CONSTITUCIONALIDADE.

1. A natureza jurídica própria da OAB é de serviço público (gênero) prestado por entidade de natureza privada, embora dotada das



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

prerrogativas necessárias à consecução de seu múnus. Sua independência constitui garantia institucional implícita, posta pela Constituição da República, em defesa do Estado de Direito e da correta aplicação da lei pelo Poder Público.

2. À OAB deve ser assegurada plena independência, como ente próprio e dotado de autogoverno, na forma do estatuto vigente. A organização de seu processo eleitoral é matéria que escapa à possibilidade de controle estatal por ação direta de constitucionalidade.

A Câmara dos Deputados, intimada a prestar informações, não se manifestou, conforme certificado à peça 68.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela parcial procedência dos pedidos, de modo que se declare a constitucionalidade das disposições impugnadas que preveem que o inadimplemento das anuidades devidas pode acarretar a suspensão do direito de exercer a profissão e o impedimento do direito ao voto do advogado (peça 70).

O Instituto Nacional de Advocacia – INAD, a Associação Nova Ordem, a Chapa Muda OAB, Pedro Paulo Guerra de Medeiros e a Associação dos Advogados e Estagiários do Estado do Rio de Janeiro – AAEERJ requereram o ingresso nos autos na qualidade de *amici curiae* (peças 23, 35 e 55).

Eis, em síntese, o relatório.



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

Consiste a controvérsia em aferir a compatibilidade constitucional das regras contidas no Estatuto da OAB (Lei 8.906/1994), no Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB, no Provimento 146/2011, do Conselho Federal da OAB e nos atos normativos dos Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil que permitem a suspensão do exercício profissional daqueles advogados inadimplentes em relação às anuidades do órgão de classe, bem como que impõem como condição de alistabilidade e de elegibilidade, além daquelas previstas expressamente em lei, a quitação das contribuições devidas àquela instituição.

Quanto à possibilidade de impedir o exercício profissional daqueles advogados inadimplentes em relação às anuidades do órgão de classe, mostra-se evidente a ofensa à liberdade de exercício profissional, direito fundamental previsto no art. 5º, XIII, da Constituição Federal.

Isso porque, embora se trate de norma de eficácia contida que permite atuação legislativa infraconstitucional restritiva, não se pode admitir limitações e condicionamentos que não estejam relacionados às qualificações estritamente necessárias ao exercício da profissão, que, por óbvio, não abrangem o pagamento de anuidades.



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

A exigência reveste-se da natureza de simples meio coercitivo para a cobrança das contribuições, que, sopesada com a indispensabilidade do advogado à administração da justiça prevista no art. 133 da Constituição Federal, com a existência de outros meios menos gravosos e mais compatíveis com o devido processo legal para a cobrança forçada de débitos tributários, tais como o ajuizamento de execução fiscal e respectiva penhora de bens (art. 46, parágrafo único, da Lei 8.906/1994), e com a circunstância de que retira justamente os meios de que o advogado inadimplente disporia tanto para sua subsistência como para obter recursos financeiros para quitar sua dívida, revela-se desproporcional e, portanto, inconstitucional, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 732 da sistemática da repercussão geral:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – OAB. SANÇÃO. SUSPENSÃO. INTERDITO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. ANUIDADE OU CONTRIBUIÇÃO ANUAL. INADIMPLÊNCIA. NATUREZA JURÍDICA DE TRIBUTO. CONTRIBUIÇÃO DE INTERESSE DE CATEGORIA PROFISSIONAL. SANÇÃO POLÍTICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEI 8.906/1994. ESTATUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL.

1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizam-se como tributos da espécie contribuições de interesse das categorias profissionais, nos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

termos do art. 149 da Constituição da República. Precedentes: MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.05.2001; e ADI 4.697, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 30.03.2017.

2. As sanções políticas consistem em restrições estatais no exercício da atividade tributante que culminam por inviabilizar injustificadamente o exercício pleno de atividade econômica ou profissional pelo sujeito passivo de obrigação tributária, logo representam afronta aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do devido processo legal substantivo. Precedentes. Doutrina.

3. Não é dado a conselho de fiscalização profissional perpetrar sanção de interdito profissional, por tempo indeterminado até a satisfação da obrigação pecuniária, com a finalidade de fazer valer seus interesses de arrecadação frente a infração disciplinar consistente na inadimplência fiscal. Trata-se de medida desproporcional e caracterizada como sanção política em matéria tributária.

4. Há diversos outros meios alternativos judiciais e extrajudiciais para cobrança de dívida civil que não obstaculizam a percepção de verbas alimentares ou atentam contra a inviolabilidade do mínimo existencial do devedor. Por isso, infere-se ofensa ao devido processo legal substantivo e aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, haja vista a ausência de necessidade do ato estatal.

5. Fixação de Tese de julgamento para efeitos de repercussão geral: “É inconstitucional a suspensão realizada por conselho de fiscalização profissional do exercício laboral de seus inscritos por inadimplência de anuidades, pois a medida consiste em sanção política em matéria tributária.”

6. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com declaração de inconstitucionalidade dos arts. 34, XXIII, e 37, §2º, da Lei 8.906/1994.

(RE 647.885, Rel. Min. Edson Fachin, Dje-123. De 19.5.2020.)



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

Na mesma linha, a exigência de adimplência como condição para o exercício do direito ao voto nas eleições da OAB caracteriza sanção política desproporcional, que pode mitigar a representatividade democrática de classe que tamanha relevância ostenta na ordem constitucional erigida pela Carta de 1988, além de ser medida que contraria a legalidade.

A vinculação do exercício de atividades à apresentação prévia da prova de quitação de tributos exigíveis¹ é reputada inválida pela jurisprudência do STF não apenas quando afete o livre exercício de profissão ou de atividade econômica, como também quando restringe de forma irrazoável a prática de atos de diversas naturezas.

O Supremo Tribunal Federal desenvolveu ao longo dos últimos anos jurisprudência acerca do alcance e dos limites da cobrança do crédito tributário. Definiu-se a inconstitucionalidade das chamadas sanções políticas, entendidas como meios de coerção estatal indireta com o objetivo de forçar o devedor a adimplir as dívidas tributárias.

Assim, a despeito da relevância da arrecadação para a persecução do interesse público primário, alguns limites impendem ser impostos à força

1 O STF, no julgamento do já mencionado RE 647.885, pacificou o entendimento de que as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizam-se como tributos da espécie contribuições de interesse das categorias profissionais, nos termos do art. 149 da Constituição Federal. (RE 647.885, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 27.4.2020.)



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

executória. No julgamento da ADI 5.135/DF, o Ministro Roberto Barroso recordou a jurisprudência do STF a respeito:

8. (...) A jurisprudência histórica do Supremo sobre o tema foi expressa nas Súmulas nº 70, 323 e 547, editadas anteriormente à Constituição de 1988, que julgaram inadmissíveis, como meios coercitivos para cobrança de tributos, (i) a interdição de estabelecimento, (ii) a apreensão de mercadorias, e (iii) a proibição de aquisição de estampilhas dos impostos e de despacho de mercadorias nas alfândegas.

9. Já durante a vigência da Constituição Federal, há inúmeros julgados que consideraram inconstitucionais medidas oblíquas de arrecadação tributária, na linha de referidas súmulas. A título exemplificativo, cite-se: (i) a proibição da impressão de notas fiscais em bloco por contribuinte inadimplente, obrigando-o à expedição de nota fiscal avulsa, negócio a negócio (RE 413.782, Rel. Min. Marco Aurélio); (ii) o condicionamento da prática de atos da vida civil e empresarial (e.g., transferência de domicílio para o exterior e registro de atos societários) à quitação de débitos (ADI 173, Rel. Min. Joaquim Barbosa); e (iii) a subordinação do pagamento de precatórios à comprovação da ausência de débitos inscritos em dívida ativa (ADI 3.453, Rel. Min. Carmen Lúcia).

De acordo com a jurisprudência do STF, as medidas coercitivas definidas com o objetivo de assegurar o pagamento do crédito tributário devem ser avaliadas segundo os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Dessa forma, será considerada sanção política incompatível com a ordem constitucional a medida que limita de maneira desproporcional



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

o exercício de direitos fundamentais pelo sujeito passivo. Veja-se, a esse respeito, explicação do Ministro Celso de Mello:

A circunstância de não se revelarem absolutos os direitos e garantias individuais proclamados no texto constitucional não significa que a Administração Tributária possa frustrar o exercício da atividade empresarial ou profissional do contribuinte, impondo-lhe exigências gravosas, que, não obstante as prerrogativas extraordinárias que (já) garantem o crédito tributário, visem, em última análise, a constranger o devedor a satisfazer débitos fiscais que sobre ele incidam.

O fato irrecusável, nesta matéria, como já evidenciado pela própria jurisprudência desta Suprema Corte, é que o Estado não pode valer-se de meios indiretos de coerção, convertendo-os em instrumentos de acertamento da relação tributária, para, em função deles – e mediante interdição ou grave restrição ao exercício da atividade empresarial, econômica ou profissional – constranger o contribuinte a adimplir obrigações fiscais eventualmente em atraso.

(...)

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto, em face do conteúdo evidentemente arbitrário da exigência estatal ora questionada na presente sede recursal, o fato de que, especialmente quando se tratar de matéria tributária, impõe-se, ao Estado, no processo de elaboração das leis, a observância do necessário coeficiente de razoabilidade, pois, como se sabe, todas as normas emanadas do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do “substantive due process of law” (CF, art. 5º, LIV), eis que, no tema em questão, o postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais, consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 160/140-141 – RTJ 178/22-24, v.g.).

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em suma: a prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental, constitucionalmente assegurados ao contribuinte, pois este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos por este editados.

(ARE 915.424 AgR/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27.11.2015.)

É esse também o entendimento doutrinário de Leonardo Gandara:

Os direitos fundamentais não são absolutos, sendo conhecidas e admitidas diversas restrições à sua fruição pelos cidadãos. Assim, não há como defender a ilegitimidade das sanções políticas em função de que direitos fundamentais não devem ou não podem ser restringidos em algumas situações. Sua ilegitimidade se deve a outros elementos, quais sejam, o uso de mecanismos alheios à legislação e à regra da proporcionalidade para alcance de objetivos arrecadatórios, frustrando o exercício de direitos fundamentais.²

Analisando-se, portanto, a proibição de voto do advogado inadimplente, verifica-se não estar em consonância com o princípio da proporcionalidade, além de não estar amparada em lei formal, como se passa a demonstrar.

2 GANDARA, Leonardo. *Sanções políticas e o direito tributário*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015. p. 113.



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

De plano, verifica-se que a medida não se mostra adequada ou necessária a viabilizar o pagamento de valores devidos a título de contribuições, preços de serviços e multas pelos inscritos à OAB, uma vez que a Lei 8.906/1994 colocou à disposição da instituição os meios próprios para a cobrança de débitos (art. 46), no bojo dos quais importam ser observados o devido processo legal e os princípios do contraditório e da ampla defesa, ou seja, por meio de execuções fiscais.

Tampouco é compatível com o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, primeiro porque obsta o cumprimento de uma obrigação do advogado, que é o comparecimento às eleições do seu órgão de classe, sujeitando-o inclusive a penalidades adicionais, como o pagamento de multa no valor de 20% da anuidade (art. 134 do Regulamento Geral do Estatuto da OAB); em segundo lugar porque desiguala a participação dos advogados nas decisões da classe mediante critério econômico-patrimonial, excluindo aqueles que porventura se encontrem com maiores dificuldades financeiras; e em terceiro lugar porque pode mitigar a representatividade de classe que tamanha relevância ostenta na ordem constitucional erigida pela Carta de 1988.

Impende salientar, nesse ponto, que o desenho institucional evidenciado pela legislação constitucional e infraconstitucional, pela doutrina



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

e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal concede à OAB a natureza de entidade que não se limita à representação classista, mas de verdadeiro serviço público voltado ao desempenho de finalidades institucionais, como a defesa da Constituição e da ordem jurídica do Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal concede 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 em concursos públicos para provimento de cargos da Magistratura e 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, enquanto serviço público e dotada de personalidade jurídica e de 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



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

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).

Também o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 3.026/DF, entendeu que a Ordem dos Advogados do Brasil é entidade *sui generis* no ordenamento jurídico pátrio, cuja autonomia e independência importam ser preservadas para o melhor desempenho de suas funções.

Assim, nas eleições realizadas pela OAB, estão em questão não só os interesses corporativistas da classe dos advogados, mas também relevantes aspectos relacionados à representatividade democrática interna àquele órgão, que, por sua vez, se refletirá na atuação dessa instituição no exercício dos importantes *munera* de que está incumbida, razão pela qual o direito/dever de votar do advogado se apresenta como verdadeira extensão do exercício da cidadania, cuja restrição, fundada na perseguição de interesses meramente patrimoniais, não se revela razoável.

A proibição pode alijar de participação nas importantes decisões a cargo da OAB o advogado que tenha menor poder aquisitivo. Isso ficou evidente recentemente por ocasião da crise causada pela Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização



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

Mundial da Saúde em 30.1.2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19), a qual, segundo noticia o requerente, deixou milhares de advogados sem condições de adimplir com suas contribuições à OAB. A situação indica, portanto, que a participação nas eleições da OAB pode, por força das normas que aqui se questiona, adquirir caráter censitário, não mais admissível na ordem constitucional vigente.

Nesse passo, tem-se que, a pretexto de assegurar a efetividade da cobrança de tributos, a norma impugnada consubstancia tentativa de manipulação do comportamento do contribuinte, a fim de que este cumpra seus débitos. Ocorre que, nos moldes em que imposta, a medida configura indevida limitação do devido processo legal, da isonomia e da representação democrática, de maneira que não vence o teste da proporcionalidade. Trata-se de medida coercitiva e constritiva que se enquadra no conceito de sanção política, inadmissível pela ordem constitucional e pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Ainda que assim não fosse, a exigência deveria ao menos estar amparada em previsão legal expressa, que é o meio constitucionalmente adequado para restrição de direitos, por se submeter ao devido processo legislativo destinado a expressar a vontade popular.



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

Isso porque o Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei Federal 8.906/1994), ao dispor sobre as eleições dos membros integrantes dos órgãos daquela instituição, prevê o seguinte:

Art. 63. A eleição dos membros de todos os órgãos da OAB será realizada na segunda quinzena do mês de novembro, do último ano do mandato, mediante cédula única e votação direta dos advogados regularmente inscritos.

§ 1º A eleição, na forma e segundo os critérios e procedimentos estabelecidos no Regulamento Geral, é de comparecimento obrigatório para todos os advogados inscritos na OAB.

§ 2º O candidato deve comprovar situação regular junto à OAB, não ocupar cargo exonerável ad nutum, não ter sido condenado por infração disciplinar, salvo reabilitação, e exercer efetivamente a profissão há mais de cinco anos.

Da leitura do Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/1994) extrai-se que o único requisito imposto para participar da votação nas eleições da Ordem dos Advogados do Brasil é atender à condição de advogado regularmente inscrito, nada dispondo o diploma sobre a necessidade de os eleitores apresentarem comprovante de quitação de contribuições devidas ao Conselho, a qual representa requisito expresso exigido legalmente apenas dos advogados candidatos aos cargos eletivos (art. 63, § 2º).

O que se vê, então, é que o legislador, quando desejou condicionar a participação nos processos eleitorais da OAB, o fez de maneira expressa, o



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

que somente se deu em relação ao candidato, limitação que, ademais, mostra-se compatível com as normas constitucionais invocadas pelo requerente, pois eleger-se membro ou dirigente de órgão não é direito subjetivo e demanda do candidato aos cargos demonstração da plena adesão e comprometimento com as normas da instituição.

Nesse passo, observa-se que a exigência de quitação das anuidades pelos eleitores inadimplentes como requisito ao exercício do direito/dever de voto somente está prevista em normas infralegais: art. 134 do Regulamento Geral do Estatuto da OAB e Provimento 146/2011, bem como em Resoluções editadas pelas Seccionais e por editais de convocação às eleições, os quais, portanto, extrapolam os limites do poder regulamentar, ao impor aos advogados eleitores requisito não previsto no Estatuto da Advocacia.

Com efeito, em que pese haver a OAB recebido delegação³ para editar o Regulamento Geral da OAB, o legítimo exercício desse poder regulamentar há de se ater aos estritos termos da legislação, não sendo autorizada a edição de normas *contra legem* ou *ultra legem*, tampouco inovação na ordem jurídica para criar direitos, obrigações ou proibições. De maneira

3 A Lei 8.906/1994 dispõe, em seu art. 54, V, que compete ao Conselho Federal da OAB “*editar e alterar o Regulamento Geral, o Código de Ética e Disciplina e os provimentos que julgar necessários*”; e em seu art. 78 determinou que “*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*”.



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

que, inexistindo amparo legal à proibição do direito ao voto do advogado inadimplente, não caberia ao regulamento da entidade dispor de maneira diversa.

Ainda que se reconheça ser a OAB uma instituição *sui generis* à qual se concede autonomia e independência em relação ao poder público, não cabe falar em independência em relação à lei ou em imunidade com relação ao primado da legalidade.

Como instituição ímpar no ordenamento brasileiro, a OAB rege-se ora por normas de direito público, ora por normas de direito privado. No entanto, como apontou o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da 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*”.

Do que se conclui 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*.

O papel *sui generis* atribuído à OAB, portanto, em vez de excluí-la da observância do princípio da legalidade, reforça sua submissão a este. Sua



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

missão, como referido, transborda a representação da classe dos advogados, a demandar que esteja estritamente jungida aos ditames dos interesses públicos traduzidos nas previsões legais que regem a sua atuação.

Assim, são inconstitucionais os dispositivos questionados que permitem a suspensão do exercício profissional daqueles advogados inadimplentes em relação às anuidades do órgão de classe, bem como que impõem como condição de alistabilidade nas eleições internas da OAB, além daquelas previstas expressamente em lei, a quitação das contribuições devidas àquela instituição.

Feitas essas considerações, é preciso apenas consignar que conferir efeitos *ex tunc* à eventual declaração de nulidade de dispositivos que estiveram vigentes durante muitos anos fixando critério de alistabilidade aplicável ao processo eleitoral interno à OAB pode gerar questionamentos quanto à validade desses pleitos, e, portanto, indesejada instabilidade na administração da instituição.

Tal constatação configura razão de segurança jurídica e de excepcional interesse público que justifica o acionamento do art. 27 da Lei 9.868/1999 de forma a conceder eficácia *ex nunc* à decisão declaratória de inconstitucionalidade dos dispositivos relacionados à imposição de quitação



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

de débitos para participação dos advogados como eleitores nas eleições internas da OAB.

A situação sob análise impõe aplicar a técnica de modulação, sob pena de a declaração de inconstitucionalidade, a despeito de preservar determinada norma constitucional, provocar violação de outros postulados assegurados pela Constituição, o que colocaria em contradição a força normativa do texto constitucional.

Considerando a recente realização de eleições nacionais da OAB dos quais foi alijada significativa parcela de eleitores e a necessidade de preservar a segurança jurídica, entende a Procuradoria-Geral da República haver fundamentos relevantes para que essa Corte determine que eventual declaração de nulidade das normas que tratam do tema somente produza efeitos prospectivos, com reconhecimento da validade dos atos praticados com embasamento na norma declarada inconstitucional.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela parcial procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 34, XXIII e 37, § 2º, da Lei 8.906/1994; da expressão “*o comprovante de quitação com a OAB, suprível por listagem atualizada da Tesouraria do Conselho ou da Subseção*” prevista no art. 134, § 1º, do Regulamento Geral do Estatuto Geral da Advocacia e da OAB; das expressões



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

"e com ela adimplentes", contida no art.1º, e "adimplentes com o pagamento das anuidades, vedados novos parcelamentos nos 30 (trinta) dias antes das eleições", constante no inciso I do art. 15, ambos do Provimento 146/2011 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e, por arrastamento, de todos os atos normativos dos Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil que imponham a comprovação de quitação de anuidades como condição da participação do advogado como votante nas eleições organizadas por essas instituições, com proposta de modulação de efeitos.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ARB