



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

Processo Administrativo nº 08012.006641/2005-63

[VERSÃO PÚBLICA ÚNICA]

PARECER Nº 14/2023/WA/MPF/CADE

REPRESENTANTE: Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP/MG)

REPRESENTADO: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB

RELATOR: Conselheiro Victor Oliveira Fernandes

PROCESSO ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO À ORDEM ECONÔMICA. MERCADO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. INFLUÊNCIA DE CONDUTA UNIFORME. TABELA DE HONORÁRIOS PROFISSIONAIS CONVENCIONADOS ENTRE ADVOGADO E CLIENTE. APLICAÇÃO DE PENALIDADE EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO DA TABELA POR MEIO DE PROCESSO DISCIPLINAR. ABUSO REGULATÓRIO. PRÁTICA DUPLAMENTE CONTRA *LEGEM*: ARTIGOS 7º, 22, 54 E 58 DA LEI Nº 8.906/1994, E ARTIGOS 31 E 36 DA LEI Nº 12.529/2011. CONDUTA TIPIFICADA NO ARTIGO 20, INCISOS I e IV, C/C O ARTIGO 21, INCISO II, DA LEI Nº 8.884/1994 E NO ARTIGO 36, INCISOS I E IV, C/C O § 3º, INCISO II, DA LEI Nº 12.529/2011. CONDENAÇÃO.

1. Parecer da SG-CADE pela condenação do Representado e da ProCADE pelo arquivamento do processo administrativo.

2. Rejeição das preliminares de: (i) existência de *bis in idem*; (ii) prescrição trienal intercorrente e violação à razoável duração do processo; (iii) ilegitimidade passiva *ad causam*; (iv) distinção da OAB às demais entidades de classe e sindicatos; e (v) existência de imunidade antitruste em relação ao Representado.

3. Quanto ao mérito, foi identificada a existência de condutas do CFOAB que caracterizam a influência de adoção de conduta uniforme entre concorrentes, por meio da imposição de Tabelas de Preços de Honorários Advocatícios, de natureza vinculativa, sob pena de prática de infração ético-disciplinar, por meio de normas infralegais reguladoras da profissão: Regulamento Geral do Estatuto dos Advogados do Brasil (artigo 111), Códigos de Ética e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

Disciplina da OAB de 1995 (artigo 41) e de 2015 (artigo 48).

4. O CFOAB ao regular sobre honorários advocatícios prevendo a sua obrigatoriedade impositiva transbordou os limites do Estatuto da OAB (artigos 7º, 22, 54 e 58 da Lei nº 8.906/1994) e, por consequência, transgrediu a Lei Concorrencial Brasileira (artigos 31 e 36 da Lei nº 12.529/2011).

5. Condutas anticompetitivas comprovadas, mediante a imposição de sanção àqueles que descumprem Tabelas de Honorários Impositivas, conforme precedentes do Tribunal do CADE.

6. Condenação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) pela prática da conduta tipificada no artigo 20, incisos I e IV, c/c o artigo 21, inciso II, da Lei nº 8.884/1994, e no artigo 36, incisos I e IV, c/c o § 3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011, e instauração de Processo Administrativo em face das Subseções da OAB que instauraram ou continuam instaurando processo punitivo contra os advogados que não cumprem as Tabelas de Honorários.

SUMÁRIO

1. DOS FATOS.....	02
2. DOS FUNDAMENTOS	09
2.1. DAS PRELIMINARES	09
2.1.1. Da inexistência de violação ao princípio <i>non bis in idem</i> quanto à Representação nº 116/1992.....	09
2.1.2. Da inexistência de prescrição e da duração razoável do processo.....	12
2.1.3 Da legitimidade passiva <i>ad causam</i> do CFOAB	13
2.1.4. Da equiparação da OAB às demais Entidades de Classe e Sindicatos	14
2.1.5. Da inexistência de imunidade antitruste ao CFOAB.....	17
2.1.6. Das Associações de Classe e os ilícitos antitruste.....	20
2.2 DO MÉRITO.....	22
2.2.1. Da contextualização da conduta.....	22
2.2.2. Da materialidade e autoria.....	24
2.2.3. Da instauração de processo administrativo em face das Subseções.....	38
3. DA CONCLUSÃO.....	39

1. DOS FATOS

1. Trata-se de Processo Administrativo instaurado em **1º.11.2010**, por meio do Despacho SDE nº 841/2010 (SEI 0000376, fl. 851), da antiga Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ), que acolheu os fundamentos da Nota Técnica (SEI 0000376, fls. 822/850), em face do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), para apurar a prática de eventual conduta anticompetitiva, passível de enquadramento no artigo 20, incisos I e IV, c/c o artigo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

21, inciso II, ambos da Lei nº 8.884/1994, correspondentes ao artigo 36, incisos I e IV, c/c o § 3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011, consistente na imposição de valores mínimos previstos em tabelas de honorários a serem seguidos por advogados, decorrentes de disposição do Código de Ética e Disciplina da OAB e em seu Regulamento Geral.

2. A investigação iniciou a partir de Representação apresentada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP/MG), a qual acarretou a instauração de Averiguação Preliminar que, posteriormente, foi convertida no presente Processo Administrativo.

3. O Representado foi regularmente notificado (SEI 0000376, fl. 861), tendo apresentado Defesa em 25.11.2010 (SEI 0000376, fls. 869/892).

4. O Despacho SDE nº 100/2011 (SEI 0000376, fl. 920), que acolheu a Nota Técnica (SEI 0000376, fls. 912/919), decidiu pelo indeferimento das alegações preliminares suscitadas e pelo deferimento do pedido de oitiva das testemunhas arroladas.

5. Os Termos de Oitiva de Testemunhas foram juntados aos autos (SEI 0000376, fls. 928/937). A instrução processual foi encerrada, havendo o Representado apresentado novas alegações em 14.3.2011 (SEI 0000376, fls. 947 e ss; fls. 964 e ss).

6. Em 29.5.2011 entrou em vigor a nova Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011), em substituição à Lei nº 8.884/1994. Assim, a Superintendência-Geral do CADE (SG-CADE), emitiu despacho de convocação, comunicando que os presentes autos que tramitavam sob a égide da lei anterior passavam a ser regidos pela lei atual.

7. Tendo em vista a aprovação da **Súmula nº 02/2011 do Conselho Pleno da OAB**¹, publicada no DOU em 25.10.2011, e a ocorrência de novos fatos em relação aos que eram investigados, a SG/CADE determinou a **reabertura da instrução processual** e solicitou a manifestação do Representado acerca da referida Súmula e seus impactos sobre a presente investigação, cuja resposta foi apresentada em 12.9.2012 (SEI 0000376, fl. 1026).

¹ "ADVOCACIA. CONCORRÊNCIA. CONSUMIDOR. 1) A Lei da advocacia é especial e exauriente, afastando a aplicação, às relações entre clientes e advogados, do sistema normativo da defesa da concorrência. 2) O cliente de serviços de advocacia não se identifica com o consumidor do Código de Defesa do Consumidor - CDC. Os pressupostos filosóficos do CDC e do EAOAB são antípodas e a Lei 8.906/94 esgota toda a matéria, descabendo a aplicação subsidiária do CDC". (OAB. Conselho Pleno do CFOAB. Súmula nº 02/2011. Disponível em: <https://www.oab.org.br/Content/pdf/sumulas/sumula022011.pdf>. Acesso em 22/11/2022).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

8. Ao longo da instrução processual a SG/CADE fez um levantamento das Resoluções das Seccionais da OAB que continham previsões acerca das tabelas de honorários (SEI 0092065). Após, foram enviados ofícios a cada uma delas, solicitando informações sobre: 1) a obrigatoriedade de serem seguidos os valores expostos nas tabelas de honorários; e 2) de eventuais processos disciplinares instaurados contra advogados que descumprissem a cobrança de honorários nos termos das Resoluções (SEI 0092084 a 0092384 e 0103487). As respostas foram sintetizadas na tabela de **Anexo I**.

9. Em 18.8.2017 foi proposto pela SG/CADE, conforme Nota Técnica nº 74/2017 (SEI 0375780), acolhida pelo Despacho SG nº 1173/2017 (SEI 0375837), a celebração de Termo de Compromisso de Cessação. O CFOAB se manifestou negativamente sobre a proposta, seguindo decisão colegiada alcançada em sessão ordinária realizada no dia 24.10.2017, no âmbito daquele Conselho.

10. Em 10.1.2019 a SG/CADE encerrou a instrução processual e oportunizou ao Representado a possibilidade de apresentar novas Alegações Finais (SEI 0566961), que foram acostadas aos autos (SEI 0570147).

11. Tendo em vista a posse de nova Diretoria da OAB em 1º.2.2019, o CFOAB solicitou, em 4.2.2019, vista dos autos por 15 (quinze) dias para se inteirar dos elementos e discussões nos presentes autos (SEI 0576450). Em despacho, a SG/CADE se manifestou pela suspensão da tramitação do processo pelo referido período e requereu manifestação do CFOAB para eventual solução negociada das questões aqui investigadas (SEI 0578514). Posteriormente, em 21.2.2019, o CFOAB solicitou prazo adicional de 60 (sessenta) dias para que a nova Diretoria pudesse deliberar em sessão acerca do presente processo administrativo e a possibilidade de uma solução negociada (SEI 0584840). Desta feita, a tramitação processual foi novamente suspensa pela SG/CADE no referido período (SEI 0585868) e renovada (SEI 0611422, 0636154 e 0661760).

12. Em 30.4.2019 o CFOAB apresentou Requerimento de TCC (SEI 0609253), que não teve prosseguimento (SEI 0672013).

13. Após a ocorrência de Sessão Ordinária do Conselho Pleno do CFOAB, em 7.10.2019, para julgar a Proposição nº 49.0000.2019.001654-9/COP, a SG/CADE procedeu à reabertura da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

instrução processual e solicitou a juntada da transcrição dos áudios da referida sessão aos autos (SEI 0684454), que foram apresentados conforme documento SEI 0690576, cujos trechos mais relevantes foram reproduzidos pela SG/CADE em sua Nota Técnica Final (SEI 1089874), no Item I.6.

14. As Seccionais da OAB de cada Estado da Federação foram oficiadas novamente para informarem sobre eventuais processos disciplinares instaurados contra advogados, em razão de descumprimento da tabela de honorários, nos últimos 5 (cinco) anos (SEI 0797603 a 0797684). As respostas foram apresentadas nos documentos SEI 0803030 a 0815937; 0819612, 0829926 e 0829948 e estão sintetizadas na **tabela de Anexo II**.

15. As Seccionais do Distrito Federal e dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins informaram que instauraram e/ou julgaram processos disciplinares envolvendo o descumprimento das tabelas de honorários, nos quantitativos especificados no Anexo II. As Seccionais dos Estados de Alagoas, Espírito Santo, Goiás e Piauí justificaram não poder fornecer dados a respeito de processo disciplinar por impossibilidade dos sistemas eletrônicos utilizados de precisar essa informação. A Seccional de Roraima disse que não há relação ou dependência entre a OAB e órgãos públicos e se recusou a prestar as informações solicitadas. As Seccionais dos Estados do Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul e Paraíba não responderam aos questionamentos.

16. Por sua vez, o CFOAB foi oficiado para informar sobre recursos interpostos nesses processos disciplinares, nos últimos 5 (cinco) anos (SEI 0797276). Em resposta, informou que julgou apenas um recurso no referido período, interposto contra decisão da OAB/SP que, no entanto, não envolveu questão de tabela de honorários, mas de “*contrato de honorários condicionando a devolução dos honorários profissionais contratados em caso de insucesso de concessão de ordem de habeas corpus*” (SEI 0822535).

17. Em 23.6.2022 a SG/CADE, por meio do Despacho nº 03/2022 (SEI 1077743), decidiu pelo encerramento da fase instrutória e pela notificação do Representado para apresentação de novas alegações finais.

18. Em 30.6.2022, o Representado protocolou pedido de dilação de prazo para apresentação das Alegações Finais, a qual foi deferida por meio do Despacho SG nº 875/2022 (SEI 1083416),



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

publicado em 5.7.2022 (SEI 1084631). O Representado, no dia 7.7.2022, juntou aos autos novas Alegações, reiterando os termos das Alegações Finais apresentadas anteriormente (SEI 1086773).

19. Em 15.7.2022 a SG/CADE, por meio da Nota Técnica Final nº 102/2022 (SEI 1089874), acolhida pelo Despacho SG nº 10/2022 (SEI 1090109), sugeriu a condenação do CFOAB pela prática de conduta anticompetitiva enquadrada no artigo 20, incisos I e IV, c/c o artigo 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.884/1994, correspondentes ao artigo 36, incisos I e IV, c/c o § 3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011:

“EMENTA: Processo Administrativo para Imposição de Sanções Administrativas por Infrações à Ordem Econômica. Influência de conduta comercial uniforme no mercado de prestação de serviços advocatícios. Conselho Federal de Ordem dos Advogados do Brasil. Honorários profissionais. Tabela. Aplicação apenas para as hipóteses previstas em Lei. Rol taxativo. Extrapolação de competência. Relatório circunstanciado. Recomendação de Condenação. Remessa ao Tribunal Administrativo do Cade para julgamento.

(...)

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

205. Feita a análise dos elementos trazidos aos autos, verifica-se restar provada a configuração da conduta infrativa imputada ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

206. Em primeiro lugar, verifica-se que a existência das tabelas de honorários não é questionada, sendo, ao contrário, defendida a legalidade de sua aplicação aos honorários convencionais pelo Representado, o que, no entanto, **não pode ser admitido em razão da previsão legal excepcional desse instrumento para os casos restritos de (i) arbitramento judicial e de (ii) nomeação de advogado dativo**, conforme estabelecido pela Lei nº 8.906/1994.

207. Considera-se, ainda, ter sido **comprovada a imposição da tabela de honorários advocatícios para os inscritos na OAB. A obrigatoriedade foi constatada pelo teor do antigo e do novo Código de Ética profissional publicados pelo Representado, como também por Súmula editada pelo CFOAB**, além de suas próprias **manifestações feitas no transcorrer da instrução processual**. Esse entendimento é ainda corroborado pelo teor das Resoluções publicadas pelas Seccionais da OAB que estabelecem as tabelas de honorários em questão, bem como pelo fato de **algumas dessas Seccionais terem informado existirem Processos Disciplinares instaurados contra advogados cujo objeto é a violação do disposto no art. 41 do Código de Ética da OAB** (e correspondente atual).

208. Constata-se, ainda, que o **Representado não demonstrou ter agido para coibir o comportamento das Seccionais quanto ao teor das resoluções acima referidas**, tendo em vista sua **competência estatutária e seu alegado entendimento de que as tabelas de honorários publicadas pelas Seccionais deveriam ter caráter facultativo**.

209. Considera-se, também, que, em razão da conduta analisada **assumir contornos de acordo puro de preços**, esta consiste em um ilícito *per se*, sendo, portanto, desnecessária a análise de seus efeitos à concorrência. Não obstante essa apreciação, opina-se que, ainda quando analisados seus efeitos, os prejuízos dela decorrentes superam seus potenciais benefícios, mesmo que se considere os parâmetros mais permissivos de verificação da razoabilidade do tipo de conduta em questão, como a hipótese proposta pela OCDE que propugna a aceitabilidade dessa prática quando voltada à diminuição de assimetrias de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

informação e de custo de transação e de busca para os consumidores.

210. Por fim, enfatiza-se que a presente recomendação de condenação do Representado no presente Processo encontra-se em linha com a **atuação deste Conselho na repressão de uniformização de condutas em mercados de prestação de serviços profissionais**, como os de **médicos**, em relação aos quais já foram condenados cerca de 80 (oitenta) casos de tabelamento de honorários, até o ano de 2018, bem como nos casos de **corretores de imóveis**.

IV. CONCLUSÃO

211. Ante todo o exposto, sugere-se a condenação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados por incorrer no art. 20, incisos I e IV, c/c art. 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.884/1994 e no art. 36, I e IV c/c § 3º, II, da Lei nº 12.529/2011.

212. Assim, nos termos do art. 74 da Lei nº 12.529/2011 e art. 156, § 1º, do Regimento Interno do Cade, sugere-se a remessa dos presentes autos ao Tribunal Administrativo do Cade para julgamento, com recomendação de condenação e de aplicação das demais sanções previstas em Lei.”

20. Em 1º.9.2022, o Representado CFOAB apresentou Memorial reiterando o pedido de arquivamento do presente Processo Administrativo (SEI 1112753) e, em 12.9.2022, apresentou Parecer elaborado pelo ex-Min. Eros Grau (SEI 1117173).

21. Em 6.10.2023, a Procuradoria Federal Especializada junto ao CADE (ProCADE) exarou o Parecer Jurídico nº 20/2023/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU (SEI 1295048), opinando pelo arquivamento do feito, na medida em que os atos do CFOAB se “*equiparam aos das entidades independentes*” que não se submetem à revisão no âmbito do Executivo, pugnando seja oficiado ao CFOAB para que “*reveja*” a regulamentação sobre a utilização das tabelas de honorários contratuais e revogue o item 1 da Súmula nº 02/2011, além de dar “*ciência*” à Secretaria de Reformas Econômicas (antiga SEAE, Decreto nº 11.344/2023, artigo 53, incisos VI e XVIII) sobre a necessidade da Representada alterar sua norma regulamentadora:

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

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

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

III – A adoção de tabelas de honorários para determinação de valores contratuais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

mínimos, acompanhada do receio de punições de natureza ético-disciplinar e de sanções efetivamente aplicadas, caracteriza dano à concorrência, mesmo que a autoridade antitruste aplique a regra da razão em sua análise.

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

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

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

(...)

3. CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

- seja oficiado ao Conselho Federal da OAB para que se recomendem providências no



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE**

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

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

22. Posteriormente, vieram os autos ao Ministério Público Federal junto ao CADE (MPF-CADE) para apresentação de Parecer.

2. DOS FUNDAMENTOS

2.1. DAS PRELIMINARES

23. As preliminares suscitadas pelo Representado referem-se a: **(i)** existência de *bis in idem*; **(ii)** ocorrência de prescrição trienal e violação à razoável duração do processo; **(iii)** ilegitimidade passiva *ad causam*; **(iv)** distinção da OAB às demais entidades de classe e sindicatos; e **(v)** existência de imunidade antitruste em relação ao Representado.

24. As prefaciais arguidas foram apreciadas pela SG-CADE nos Despacho SDE nº 100/2011 (SEI 0000376, fl. 920), que acolheu a Nota Técnica (SEI 0000376, fls. 912/919), Despacho SG nº 10/2022 (SEI 1090109), que acolheu a Nota Técnica Final nº 102/2022 (SEI 1089874), e pela ProCADE no Parecer Jurídico nº 20/2023/ (SEI 1295048).

25. Para a adequada análise do caso concreto, oportuno sejam apresentadas considerações sobre as preliminares suscitadas.

2.1.1. Da inexistência de violação ao princípio *non bis in idem* quanto à Representação nº 116/1992

26. O CFOAB alega que a questão relativa às tabelas de honorários já foi debatida na Representação nº 116/1992, que foi arquivada pelo Tribunal do CADE à época. Assim, no entender do Representado, o presente processo administrativo resultaria em *bis in idem*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE**

27. Conforme entendimento do STJ, o princípio do *ne bis in idem* ou *non bis in idem* constitui um limite ao Estado, a fim de evitar a múltipla valoração do mesmo fato com idêntico fundamento jurídico:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM HABEAS CORPUS. 157, § 2º, INCISOS I E II, DO CÓDIGO PENAL. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. MEDIDA EXCEPCIONAL. **COISA JULGADA OU BIS IN IDEM**. INOCORRÊNCIA. REVOLVIMENTO APROFUNDADO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. NÃO CABIMENTO NA VIA ESTREITA DO HABEAS CORPUS. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

(...)

2. "A litispendência 'guarda relação com a ideia de que ninguém pode ser processado quando está pendente de julgamento um litígio com as mesmas partes (eadem personae), sobre os mesmos fatos (eadem res), e com a mesma pretensão (eadem petendi), que é expressa por antiga máxima latina, o ne bis in idem' (HC n. 320.626/SP, Sexta Turma, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, DJe de 22/6/2015). Na mesma linha, também se proíbe a persecução penal quando um acusado é novamente processado pelos mesmos fatos já acobertados pela coisa julgada. Assim, ocorrida tal situação, conclui-se pela ofensa ao princípio da vedação ao bis in idem, não havendo justa causa para o prosseguimento da ação penal subsequente." (RHC n. 75.783/RO, relator Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 20/10/2016, DJe de 11/11/2016.)

3. O Código de Processo Penal não aborda diretamente a questão relativa à coisa julgada. O Código de Processo Civil, por sua vez, define a coisa julgada como a repetição de ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado (Art. 337, § 4º). **A identidade de ações é verificada a partir da constatação da tríplice identidade entre os feitos, ou seja, quando coincidem as partes, a causa de pedir e o pedido.**

4. Na hipótese, não há que se falar na ocorrência de bis in idem ou coisa julgada, uma vez que ausente a tríplice identidade, indispensável para que se reconheça a coisa julgada, tendo em vista tratar-se de fatos diversos, uma vez que não restou constatado que as condutas criminosas pelos quais o paciente foi condenado referem-se aos mesmos fatos criminosos imputados na ação penal que está em processamento perante a Vara Criminal de Alvorada do Norte, não há se falar em trancamento da ação penal nº 0149208-37.2011.8.09.0005. (e-STJ, fl. 539), nas palavras do próprio Tribunal a quo.

5. Revisitar os elementos fático-probatórios para, eventualmente, reverter as conclusões das instâncias antecedentes a respeito da carência dos requisitos necessários para o reconhecimento da coisa julgada é providência não comportada nos estreitos limites cognitivos do habeas corpus.

6. Agravo regimental não provido." (STJ, AgRg no RHC nº 168.821/GO, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª Turma, j. 27.9.2022, DJe-STJ de 4.10.2022) (grifou-se)

28. Também é assente na Doutrina e Jurisprudência pátrias que a identidade de ações é verificada a partir da constatação da tríplice identidade entre os feitos, ou seja, quando coincidem as **partes, a causa de pedir e o pedido.**

29. No caso em tela, verifica-se que **a questão que foi debatida na Representação nº**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

116/1992 é diversa desta, além das partes não serem as mesmas. De fato, em 28.1.1998, o CADE julgou a referida representação em face da **Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo (OAB/SP)**, que tratava do “índice muito elevado” fixado pelo advogado (**preços abusivos**) e não propriamente da imposição de tabelas de honorários. Além disso, a instrução carreada aos autos indicava uma **tabela meramente orientadora e sugestiva, sem caráter vinculativo** e sem aplicação de sanção para aqueles que não a seguissem (SEI 0000371).

30. Observa-se, nessa linha que, embora a Representação nº 116/92 tenha introduzido a discussão da matéria no âmbito do SBDC, **aquele feito não objetivava especificamente a apreciação da conduta de imposição de tabela de honorários editada pelo CFOAB**, mas sim a **imposição de preços excessivos** praticados por advogados com base em determinada lista entendida como não obrigatória, restando a conduta em comento ainda inalcançada por manifestação da autoridade antitruste.

31. Posteriormente, em 22.6.2006 foi instaurada a **Averiguação Preliminar nº 08700.012252/2014-00**, para apurar indícios de infração à Ordem Econômica em face das **Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil em São Paulo, Distrito Federal, Goiás e Rio de Janeiro (OAB/SP, OAB/DF, OAB/GO e OAB/RJ)**, com base em Representação apresentada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP/MG). Originariamente as imputações também incluíam o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), **mas houve o seu desmembramento e a representação contra a instância federal da entidade de classe seguiu em tramitação apartada, tendo originado o presente feito (Processo Administrativo nº 08012.006641/2005-63).**

32. Na Representação foi relatado que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) permitia e incentivava que suas Seccionais fixassem honorários advocatícios mínimos previstos em tabelas. A Averiguação Preliminar nº 08700.012252/2014-00 seguiu em face das Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil em São Paulo (OAB/SP), Distrito Federal (OAB/DF), Goiás (OAB/GO) e Rio de Janeiro (OAB/RJ), tendo sido julgada na 81ª Sessão Ordinária de Julgamento do CADE, em 16.3.2016. Naquela oportunidade, entendeu-se que as ações das Seccionais representadas foram conduzidas em cumprimento à determinação de lei e a simples edição da tabela é mero cumprimento de dever legal (SEI 0177319).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

33. Portanto, analisados os processos que antecederam o presente feito, conclui-se que não há *bis in idem* entre o presente feito, que investiga a **conduta de influência praticada**, em tese, pelo **Conselho Federal da OAB (CFOAB)** em face de todas as Seccionais da OAB, por meio da fixação e da imposição de tabelas de honorários advocatícios, e a Averiguação Preliminar nº 08700.012252/2014-00, que investigou a conduta das **Seccionais da OAB/SP, OAB/DF, OAB/GO e OAB/RJ, de fixação de honorários advocatícios mínimos previstos nas tabelas editadas pelo CFOAB**, por se tratarem de **Representados diversos**.

34. Também não há *bis in idem* entre o presente feito e a Representação nº 116/1992 em face da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo (OAB/SP), na medida em que tratou da fixação de “índice muito elevado” pelo advogado (preços abusivos) e não propriamente da imposição da tabela em si, além de envolver Representados diversos.

35. Ressalte-se que a conduta particular de cada uma das seccionais da OAB nos Estados da Federação, ao editar e impor os valores constantes em sua tabela, segundo interpretação já indicada em manifestações anteriores da antiga Secretaria de Direito Econômico (SDE), é efeito decorrente – e não parte constituinte – da conduta objeto do processo em curso.

36. Assim, **não havendo a constatação da tríplice identidade entre os feitos**, ou seja, **partes, causa de pedir e pedido**, impositivo seja **afastada a alegação prefacial de *bis in idem***.

2.1.2. Da inexistência de prescrição e da duração razoável do processo

37. O Representado alegou a ocorrência de prescrição trienal e a violação à razoável duração do processo, nos termos do artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição, alegando que a tramitação do presente Processo Administrativo durou cerca de dezessete anos.

38. No entanto, não apontou em que momento processual teria ocorrido exatamente a prescrição trienal ou intercorrente, argumentando apenas de forma genérica.

39. Quanto à razoável duração do processo, andou bem a SG/CADE ao considerar nos itens 91 e 92 de sua Nota Técnica Final nº 102/2022 - (SEI 1089874):

“91. Ainda, quanto a violação ao texto constitucional no que se refere a duração razoável do processo como direito e garantia constitucional, esclarece que embora o direito de ser julgado em um prazo razoável esteja consagrado no próprio texto constitucional, a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

Constituição da República não fixou qualquer parâmetro objetivo para a aferição do eventual desrespeito a tal garantia. O conceito do que seja “razoável” continua sendo de difícil definição.

92. Deste modo, tempo razoável deve ser aquele da maturação dos atos, necessários para a investigação do ocorrido, permitindo que o conhecimento advenha também da manifestação dos Representados. Para tal, necessita-se de tempo suficiente para os atos serem adequadamente praticados, tudo de modo a se permitir o devido conhecimento do caso. Acelerar pode significar a adoção de um posicionamento sem dispor de elementos suficientes, gerando situações de graves injustiças e sacrifício dos direitos e garantias individuais.”

40. Há que se ressaltar, ainda, que a instrução processual foi reiniciada em razão da aprovação da Súmula OAB nº 02/2011 e do julgamento da Proposição nº 49.0000.2019.001654-9/COP, no Conselho Pleno do CFOAB.

41. Além disso, **a tramitação dos autos foi suspensa diversas vezes a pedido do próprio Representado CFOAB**, em decorrência da nomeação de nova Diretoria da OAB e para que a Representada pudesse exercer devidamente o seu direito à ampla defesa e ao contraditório, bem como, de seu pedido de negociação de TCC. Assim, não há argumentar sobre a razoável duração do processo quando a própria Representada tenha contribuído para a lenta evolução processual.

2.1.3. Da legitimidade passiva *ad causam* do CFOAB

42. O Representado alega que, nos termos do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/1994), compete privativamente às Seccionais fixarem a tabela de honorários em seu território estadual (artigo 58, inciso V) e que ela não edita Tabela de Honorários, uma vez que as Seccionais gozam de personalidade jurídica própria e autonomia financeira (artigo 45, § 2º). Neste sentido, eventuais investigações envolvendo a matéria deveriam ser encaminhadas às Seccionais e não ao CFOAB, já que este não teria competência para tanto.

43. A conduta investigada no presente feito **diz respeito justamente àquela praticada pelo CFOAB**, qual seja, **a influência para a respectiva edição e imposição da tabela de honorários advocatícios pelas Seccionais**, de natureza **vinculante e obrigatória**.

44. Como já exposto, a **conduta particular de cada uma das Seccionais da OAB** ao editarem e imporem a utilização dos valores constantes em sua tabela, é **efeito decorrente** - e não



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

parte constituinte - **da conduta objeto do processo em curso.**

45. O próprio Estatuto da OAB prevê que o **Conselho Federal** constitui órgão supremo da categoria e é dotado de personalidade jurídica própria, com jurisdição em todo o território nacional (artigo 45, inciso I, § 1º), a quem cabe editar e alterar o Regulamento Geral, o Código de Ética e Disciplina, e demais Provimentos (artigo 54, inciso V) – objetos de análise deste processo – e julgar em grau de recurso as decisões proferidas pelas Seccionais (artigo 75, *caput*).

46. Cabe destacar que as principais questões levantadas na presente investigação se referem ao **artigo 48, § 6º, do Código de Ética da Advocacia**, ao **artigo 111, parágrafo único, do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia** e à **Súmula OAB nº 02/2011**, todos de **competência do CFOAB**.

47. Assim, o fato de as Seccionais editarem as tabelas é irrelevante para fins de legitimidade passiva, na medida em que **a edição é influenciada, determinada, fiscalizada e controlada segundo as premissas do CFOAB, ao qual se subordinam as Seccionais**.

48. Deste modo, há legitimidade passiva do CFOAB em relação à apuração da prática de **influência à conduta uniforme**, merecendo ser afastada a prefacial.

2.1.4. Da equiparação da OAB às demais Entidades de Classe e Sindicatos

49. O Representado critica a análise conduzida no sentido de aproximação entre a OAB e as Associações de Classe e Sindicatos, e destaca que a OAB é uma entidade *sui generis*, de prestação de serviço público, a quem compete a fiscalização do exercício da advocacia, dentre outras funções – diferentemente das Associações e Sindicatos que constituem pessoas jurídicas de direito privado e que são regidas pelo princípio constitucional da liberdade de associação.

50. Ora, sustentar que a OAB é uma entidade *sui generis* nada acrescenta à compreensão acerca da sua natureza jurídica. Pelo contrário, cria-se uma singularidade, uma anomalia, contribuindo para gerar mais insegurança jurídica. As meras afirmações da tese *sui generis* contrariam abertamente as regras e os princípios da organização constitucional posta até o momento, acarretando obscuridade e permissão para ilegalidades.

51. Conforme ensinamentos de Limogi França, em aula inaugural do Curso de Preparação à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

Magistratura e ao Ministério Público, pronunciada em 1º de abril de 1970, no Salão Nobre da OAB/SP, a expressão *sui generis* em verdade "*nada diz por si, e, a nosso ver, deveria ser banida da terminologia dos especialistas, pois com isto se preveniria muita obscuridade, de um falso Direito Científico, que prefere o esconderijo das expressões vagas, ao labor de definir com a precisão possível os institutos jurídico*"².

52. O STF se debruçou sobre a temática da natureza jurídica da OAB no julgamento da **ADI nº 3.026/DF**, na qual discutiu a submissão, ou não, da OAB ao regime de concurso público para a contratação de seus funcionários. Na ocasião, foi assentado o entendimento, contrariando a até então maioria doutrinária, de que **a OAB não é uma autarquia federal especial, por não guardar qualquer subordinação ao poder estatal, sendo considerado serviço público independente:**

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 1º DO ARTIGO 79 DA LEI N. 8.906, 2ª PARTE. ‘SERVIDORES’ DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRECEITO QUE POSSIBILITA A OPÇÃO PELO REGIME CELETISTA. COMPENSAÇÃO PELA ESCOLHA DO REGIME JURÍDICO NO MOMENTO DA APOSENTADORIA. INDENIZAÇÃO. IMPOSIÇÃO DOS DITAMES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INEXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A ADMISSÃO DOS CONTRATADOS PELA OAB. AUTARQUIAS ESPECIAIS E AGÊNCIAS. CARÁTER JURÍDICO DA OAB. ENTIDADE PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO INDEPENDENTE. CATEGORIA ÍMPAR NO ELENCO DAS PERSONALIDADES JURÍDICAS EXISTENTES NO DIREITO BRASILEIRO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA ENTIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA.

1. A Lei n. 8.906, artigo 79, § 1º, possibilitou aos ‘servidores’ da OAB, cujo regime outrora era estatutário, a opção pelo regime celetista. Compensação pela escolha: indenização a ser paga à época da aposentadoria.

2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta.

3. **A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União.** A Ordem é um **serviço público independente**, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro.

4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como ‘autarquias especiais’ para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas ‘agências’.

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

6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da

² FRANÇA, Limogi. *Da Jurisprudência como Direito Positivo*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, volume 66, ano 1971, p. 216.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público.

7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional.

8. Embora decorra de determinação legal, o regime estatutário imposto aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente.

9. Improcede o pedido do requerente no sentido de que se dê interpretação conforme o artigo 37, inciso II, da Constituição do Brasil ao caput do artigo 79 da Lei n. 8.906, que determina a aplicação do regime trabalhista aos servidores da OAB.

10. Incabível a exigência de concurso público para admissão dos contratados sob o regime trabalhista pela OAB.

11. Princípio da moralidade. Ética da legalidade e moralidade. Confinamento do princípio da moralidade ao âmbito da ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema. Desvio de poder ou de finalidade.

2. Julgo improcedente o pedido.” (STF, ADI nº 3.026/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, v.m., j. 8.6.2006, DJU, Seção 1, de 29.9.2006)

53. No entanto, embora seja sustentado que sua natureza jurídica seja diferenciada em relação às Associações, aos Sindicatos e aos Conselhos Profissionais, é correto afirmar que a **OAB também consiste num Conselho Profissional, em relação à sua função corporativa**. No próprio julgado referido nas novas alegações, o **RE nº 647.885/RS**, o STF equiparou a OAB aos conselhos de **fiscalização profissional**, independentemente de sua natureza jurídica especial, considerada “*sui generis*”, é ver-se:

“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 DO 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 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 de proporcionalidade, da razoabilidade e do devido processo legal substantivo. Precedentes. Doutrina.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE**

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 atentem 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.” (STF, RE nº 647.885/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, v.m., j. 27.4.2020, DJe-STF de 19.5.2020) (grifou-se)

54. Esclareça-se que **aqui não se questiona a natureza jurídica da OAB ou as suas funções relacionadas à Administração da Justiça**, mas os efeitos que atos da OAB tem causado na prestação dos serviços jurídicos, por intermédio de sua **função regulamentar relativamente aos honorários advocatícios especificamente** – tanto **para os prestadores dos serviços (advogados)**, quanto **para os consumidores desses serviços (clientes)**.

55. Portanto, independentemente da natureza jurídica da OAB, o fato é que a **Entidade representa a categoria profissional de todos os advogados do País** e, como tal, deve ser considerada, **equiparando-a aos Conselhos de fiscalização profissional**.

56. Ao tratarmos do Direito Concorrencial, em termos econômicos, tanto a OAB quanto os Conselhos de Classe das demais Profissões, são agrupamentos de profissionais que fiscalizam a profissão com o intuito de defesa, primordialmente, da sociedade. Isto é, em decorrência de uma falha de mercado típica (neste caso, a assimetria de informação), os consumidores e a sociedade não detêm conhecimento técnico especializado para fiscalizar se os profissionais daquela atividade estariam habilitados e/ou estariam ofertando adequadamente os seus serviços. Nesse contexto, os Conselhos de Classe se legitimam para primeiramente organizarem determinada profissão e aferir sua habilitação, e no momento seguinte serem uma defesa dos consumidores e da sociedade “em face” dos maus profissionais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

2.1.5. Da inexistência de imunidade antitruste ao CFOAB

57. Em sede de Alegações o Representado CFOAB reforçou que a atividade da OAB não pode ser alcançada pela legislação de Defesa da Concorrência, sustentando que *“pessoas jurídicas de direito público, enquanto no desempenho de funções [= deveres-poderes] a elas designadas pela lei, não estão sujeitas a textos normativos que incidem exclusivamente sobre agentes econômicos atuando no campo da atividade econômica em sentido estrito”*.

58. Afirmou, ainda, que *“a atividade dos advogados é fundamental para a preservação do Estado de Direito e das conquistas civilizatórias, tratando-se de profissão peculiar, demandando rígida formação técnica e intelectual, e submetida a rigorosos preceitos éticos, devendo ser exercida com absoluta independência em relação aos órgãos estatais”,* e que *“o advogado presta serviço público (art. 2º, § 1º, da Lei 8.906/1994), o que o distingue dos agentes econômicos privados que atuam no livre mercado. Constituindo múnus público, a atividade do advogado é extensamente regulada por lei, que abrange detalhadamente o tema dos honorários advocatícios, reservando-lhe a Lei nº 8.906/1994 todo o capítulo VI.”*

59. A **alegação relativa à inaplicabilidade da Lei de Defesa da Concorrência aos honorários advocatícios**, em verdade **contrasta com a atual Ordem Constitucional**, que **não criou imunidades ou isenções antitrustes expressas para qualquer Setor em relação à aplicação do Direito Antitruste**, como escreve Calixto Salomão Filho:

"Imunidade antitruste: A questão da imunização da conduta do agente por força da atuação governamental não apresentaria dificuldade em presença de declaração constitucional expressa de imunidade para este ou aquele setor. Não é isso o que ocorre, no entanto. **A Constituição brasileira não prevê qualquer imunidade expressa à aplicação do direito antitruste.**" (SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito Concorrencial. 2ª ed. São Paulo: Forense: 2021, p. 203) (grifou-se)

60. Está claro no **artigo 173, § 4º, da Constituição**, que: *“§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.”*

61. E para dar concretude ao mandamento constitucional, em 1994 foi criado o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, encarregado da política de defesa da livre concorrência no Brasil.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

62. Nesse diapasão, a tese sustentada pelo CFOAB acerca da não incidência da legislação de Defesa da Concorrência às atividades da OAB se apresenta em flagrante descompasso com o mandamento constitucional que, no artigo 173, § 4º, determina a **repressão de condutas que, de qualquer modo, caracterizem abuso de Poder Econômico.**

63. Mencionando a inexistência de imunidade concorrencial, é elucidativo trecho do voto do Conselheiro do CADE, Paulo Burnier, proferido no Processo Administrativo n.º 08012.001518/2006-37:

“Não se verifica no texto constitucional qualquer incompatibilidade ou prevalência entre as competências regulatória e concorrencial. Pelo contrário, ambas são consagradas no capítulo dos princípios gerais da atividade econômica, o que corrobora sua complementariedade. Ademais, **não há hipótese de imunidade concorrencial prevista na Constituição**, conforme farta doutrina majoritária sobre o assunto.” (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, CADE, Processo Administrativo n.º 08012.001518/2006-37, Voto do Conselheiro Paulo Burnier, § 91)

64. Há uma complementariedade de atribuições e competências do Poder Público, enquanto órgão regulador, e da Autoridade Antitruste, enquanto órgão repressivo, que deve atuar quando agentes cometam infrações concorrenciais ainda que sob o manto autorizador de normas regulamentares.

65. A Lei de Defesa da Concorrência não comporta exceções quanto à sua aplicação, sendo abrangente a sua finalidade, nos termos do artigo 1º, *caput*, ao tratar da prevenção e da repressão às infrações contra a Ordem Econômica em sentido lato, e que inclui entre seus objetos também as pessoas jurídicas de direito público, como é o caso da OAB.

66. O caráter de especificidade do Estatuto da Advocacia e demais legislações que regem a OAB se referem ao exercício da advocacia que, no entanto, não é capaz de afastar as regras de defesa da Ordem Econômica, como quer fazer parecer o Representado, sendo a Lei de Defesa da Concorrência (**Lei nº 12.529/2011**) bastante clara ao estabelecer no seu **artigo 31** que é **aplicável a todas as pessoas jurídicas de direito público ou privado, independente de seu formato**, até mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

67. Acresça-se que o Representado indica que seria necessário recorrer à interpretação do STF sobre a natureza jurídica da OAB, conferida na ADI nº 3.026/DF, a fim de se afastar a incidência da Lei nº 12.529/2011. Neste ponto, ressalta-se os termos apresentados pela SG-CADE, esclarecendo que o mencionado julgado trata da desnecessidade de concurso público para ingresso no quadro de pessoal da instituição e não envolve, em nenhum momento, a não aplicabilidade da legislação de Defesa da Concorrência à OAB:

“Por fim, quanto ao decidido pelo STF na ADIN nº 3026-4/DF, entende-se que a mencionada jurisprudência não guarda nenhuma relação com o mérito do presente Processo Administrativo. De fato, como se sabe, o objeto da mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade versou somente sobre a necessidade ou não da OAB realizar ou não concurso público para seleção de pessoal, não se questionando em nenhum momento, nem mesmo indiretamente e com extremo esforço interpretativo, se seria ou não o mencionado órgão de classe suscetível ou não à jurisdição concorrential.” (Nota Técnica Final SG-CADE nº 102/2022 - SEI 1089874)

68. Ademais, ainda em 2017, ao julgar o RE nº 595.332 o STF apontou que a **OAB** tem **natureza jurídica de autarquia corporativista**:

“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.” (STF, RE nº 595.332, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 31.8.2016, Repercussão Geral, DJe de 23.6.2017) (destacado)

69. Portanto, o Representado não pode se eximir de cumprir a lei utilizando-se da sua natureza jurídica como forma de escape.

2.1.6. Das Associações de Classe e os ilícitos antitruste

70. Mesmo que garantido constitucionalmente o **livre exercício de profissão**, devem ser **atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer** (artigo 5º, inciso XIII), e, em paralelo, podem ser plenamente exercidos os direitos de **associação de classe** e de **liberdade sindical** (artigo 5º, inciso XVII, e artigo 8º), os quais devem ser interpretados em conformidade com outros princípios também protegidos pela Constituição, como o da **proteção ao consumidor** (artigo 5º, inciso XVII, e artigo 170, inciso V), da **livre iniciativa** (artigo 1º, inciso IV, e artigo 170, *caput*) e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

da **livre concorrência** (artigo 170, inciso IV):

“Art. 1º A **República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como **fundamentos**:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da **livre iniciativa**;

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

(...)

XVII - é plena a **liberdade de associação para fins lícitos**, vedada a de caráter paramilitar;

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a **defesa do consumidor**;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - **livre concorrência**;

V - **defesa do consumidor**.”

71. Conforme diretiva da OCDE, os Sindicatos podem ser responsáveis por práticas anticoncorrenciais e, conseqüentemente, acarretar prejuízos aos cidadãos/cofres públicos, aos consumidores e aos fornecedores³.

72. Por serem canais de informação relevantes aos seus associados, os Sindicatos podem gerar algum tipo de benefício para o funcionamento do mercado. Todavia, acaso sejam mal utilizadas, as entidades podem se tornar fóruns de permuta de informações concorrencialmente sensíveis, razão pela qual a troca e a divulgação dessas informações – como preços atuais e futuros, no âmbito de Sindicatos, Associações, Federações e Confederações – é prática que deve ser evitada, pois gera ou tem potencial para gerar efeitos anticompetitivos.

73. Neste sentido, o CADE tem condenado diversos Sindicatos, Associações, Conselhos e Entidades de Classe pela prática de ilícitos antitruste quando **influenciam a adoção de condutas uniformes entre concorrentes**, sendo exemplificativos os Processos Administrativos: 08012.007515/2000-31 (Postos de Combustíveis - MINASPETRO); 08012.009834/2006-57

³ OCDE. **Executive Summary of the Roudtable on Potential Pro-Competitive and Anti-Competitive Aspects of Trade/Business Associations**, 2007, p.3. (OCDE DAF/COMP/WP3/M(2007)ANN4)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

(Associação Paranaense dos Produtores de Cal - APPC); e 08012.011142/2006-79 (Cimento e Concreto – ABCP/SNIC/ABESC).

74. Acerca do **ilícito de tabelamento de preços**, citam-se os seguintes precedentes do Tribunal Administrativo: Processo Administrativo nº 08012.006923/2002-18 (ABAV-RJ); Processo Administrativo nº 08012.003068/2001-11 (Sindicato Revenda de Gás/GO); e Processo Administrativo nº 08000.020238/1994-62 (SINDIMAG/SINTAG/SABRAC).

75. Sobre a **imposição de honorários profissionais**, mencione-se o Processo Administrativo nº 08012.007005/1998-69 (**Sescon/RJ**), Processo Administrativo nº 08012.009922/2006-59 (**Sindicato CFC's/MT**), Processo nº 08012.000643/2010-14 (**Conselho Federal de Contabilidade**) e o mais recente Processo nº 08700.004974/2015-71 (**Sindicatos e Conselho Federal e Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis**), julgado em 2023 e em fase de Embargos de Declaração.

76. Saliente-se que em conformidade com a jurisprudência do CADE, a análise das condutas seguirá a regra dos **ilícitos por objeto** considerando a gravidade da infração, assim como ocorre nos casos de cartel, nos quais se presumem efeitos danosos à livre concorrência.

2.2 DO MÉRITO

2.2.1. Da contextualização da conduta

77. O presente feito envolve a prática de conduta anticoncorrencial pelo Órgão de Classe dos Advogados, o **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB)**, havendo sido identificada a **existência de instrumentos normativos estabelecidos pelo CFOAB que caracterizam a influência de adoção de conduta uniforme entre concorrentes por meio da imposição de tabelas de preços de honorários advocatícios**.

78. Tais normas infralegais reguladoras da profissão mencionada, são o **Regulamento Geral do Estatuto dos Advogados do Brasil** (artigo 111) e os **Códigos de Ética e Disciplina da OAB de 1995** (artigo 41) e **de 2015** (artigo 48), que a título de regulamentarem, em verdade exorbitam ilegalmente o conteúdo diretivo do Estatuto dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/1994, artigos 7º,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

22, 54 e 58):

Estatuto dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/1994)

“Art. 7º São direitos do advogado:

(...)

§ 15. Cabe ao Conselho Federal da OAB dispor, analisar e **decidir** sobre os **honorários advocatícios** dos serviços jurídicos realizados pelo advogado, resguardado o sigilo, nos termos do Capítulo VI desta Lei, e observado o disposto no inciso XXXV do *caput* do art. 5º da Constituição Federal. *(Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)*”

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

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

~~§ 2º Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração compatível com o trabalho e o valor econômico da questão, **não podendo ser inferiores aos estabelecidos na tabela** organizada pelo Conselho Seccional da OAB. *(Redação original)*~~

§ 2º Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração compatível com o trabalho e o valor econômico da questão, observado obrigatoriamente o disposto nos §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 6º-A, 8º, 8º-A, 9º e 10 do art. 85 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). *(Redação dada pela Lei nº 14.365, de 2022)*

§ 3º Salvo estipulação em contrário, um terço dos honorários é devido no início do serviço, outro terço até a decisão de primeira instância e o restante no final.

§ 4º Se o advogado fizer juntar aos autos o seu contrato de honorários antes de expedir-se o mandado de levantamento ou precatório, o juiz deve determinar que lhe sejam pagos diretamente, por dedução da quantia a ser recebida pelo constituinte, salvo se este provar que já os pagou.

§ 5º O disposto neste artigo não se aplica quando se tratar de mandato outorgado por advogado para defesa em processo oriundo de ato ou omissão praticada no exercício da profissão.

§ 6º O disposto neste artigo aplica-se aos honorários assistenciais, compreendidos como os fixados em ações coletivas propostas por entidades de classe em substituição processual, sem prejuízo aos honorários convencionais. *(Incluído pela Lei nº 13.725, de 2018)*

§ 7º Os honorários convencionados com entidades de classe para atuação em substituição processual poderão prever a faculdade de indicar os beneficiários que, ao optarem por adquirir os direitos, assumirão as obrigações decorrentes do contrato originário a partir do momento em que este foi celebrado, sem a necessidade de mais formalidades. *(Incluído pela Lei nº 13.725, de 2018)*

§ 8º Consideram-se também honorários convencionados aqueles decorrentes da indicação de cliente entre advogados ou sociedade de advogados, aplicada a regra prevista no § 9º do art. 15 desta Lei. *(Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)*”

“Art. 54. Compete ao **Conselho Federal**:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

(...)

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

“Art. 58. Compete privativamente ao Conselho Seccional:

(...)

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

Regulamento Geral do Estatuto da OAB

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

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

Código de Ética e Disciplina da OAB Anterior (de 1995)

“Art. 41. O advogado deve evitar o aviltamento de valores dos serviços profissionais, **não os fixando** de forma irrisória ou **inferior ao mínimo fixado** pela Tabela de Honorários, salvo motivo plenamente justificável.”

Código de Ética e Disciplina da OAB Atual (de 2015)

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

(...)

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

79. O Representado **não negou a existência das citadas tabelas de honorários**, cingindo-se a apresentar justificativas para a imposição de valores de honorários. **Informou que a criação de Tabelas de Honorários encontra fundamento no Regulamento Geral da OAB e no Código de Ética e Disciplina, que seguem a determinação da Lei nº 8.906/1994.**

80. Embora o Representado alegue que a Tabela de Honorários é apenas informativa, em realidade dá suporte e influencia a **punição dos advogados pelas Seccionais** que cobram valor a menor, **abusando de seu poder legal e violando o princípio constitucional da Livre Concorrência.**

2.2.2. Da materialidade e autoria



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

81. Conforme apurado pela SG-CADE, o **CFOAB influenciou e permitiu a edição de Tabelas de Honorários Advocatícios**, cujo fato não foi negado na Defesa apresentada nos autos. No entanto, nas referidas peças processuais o Representado sustentou que as Tabelas seriam meramente referenciais e informativas, baseadas na legislação em vigor, cujo cumprimento seria considerado um dever ético pelo próprio CFOAB e também por suas Seccionais.

82. **A discussão, portanto, partindo da confirmação do suporte fático, passa para o âmbito jurídico, centrada na configuração da infração, que se aperfeiçoa com a constatação da ilicitude e da abusividade da conduta do Representado.**

83. O Representado **CFOAB é órgão supervisor, julgador e disciplinador da classe dos advogados**, cabendo-lhe zelar pelo **desempenho ético da profissão**. Além disso, cabe ao órgão dispor, analisar e decidir sobre os honorários advocatícios dos serviços jurídicos realizados pelos advogados, assim como editar e alterar o Regulamento Geral, o Código de Ética e Disciplina, e os Provimentos que julgar necessários (artigo 54 da Lei nº 8.906/1994).

84. Logo, em que pese o CFOAB não atue diretamente como agente econômico, possui poder legal sobre todos os Advogados do País e sobre as respectivas pessoas jurídicas do Setor, **poder este que é suficiente para forçar o cumprimento das normas regulamentares** previstas em seu **Regulamento Geral** (artigo 111), no **Código de Ética e Disciplina de 1995** (artigo 41) e de **2015** (artigo 48), e nos **Provimentos** editados pelo Órgão, e sendo-lhe aplicável a Lei Antitruste (Art. 31. da Lei nº 12.529/2011), **incorreu em conduta anticompetitiva**, pela prática de **influência à adoção de conduta comercial uniforme entre concorrentes**, tipificada no **artigo 20, incisos I e IV, c/c o artigo 21, inciso II, da Lei nº 8.884/1994, e artigo 36, incisos I e IV, c/c o § 3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011:**

Lei nº 8.884/1994

“Art. 20. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
IV - exercer de forma abusiva posição dominante.” (Revogado pela Lei nº 12.529, de 2011)

“Art. 21. As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no art. 20 e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica;

II - obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;” (Revogado pela Lei nº 12.529, de 2011)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

Lei nº 12.529/2011

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

“Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

(...)

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;”

85. Ainda em **1º.9.2006**, em resposta à Notificação feita pela antiga SDE, **o Representado CFOAB esclareceu que as tabelas de honorários advocatícios são de observância obrigatória**, e que **a inobservância das referidas tabelas**, salvo em casos devidamente justificados (artigo 41 do Código de Ética e Disciplina), **constitui aviltamento de honorários, sujeitando o advogado a consequências disciplinares** (SEI 0000371, fl. 51):

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

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

a Lei da advocacia (particularmente o art. 22 da Lei 8.906/1994 e 111 do seu Regulamento Geral) é especial e exauriente, afastando a aplicação, às relações entre clientes e advogados, do sistema normativo da defesa da concorrência;

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

86. Em resposta à SG-CADE, a **OAB/RO** informou que também **considera obrigatório o contido na tabela de honorários**:

A Comissão de Fiscalização da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Rondônia apresentou junto ao Tribunal de Ética e Disciplina vários requerimentos no sentido de que fossem apurados eventuais inobservâncias quanto aos parâmetros estabelecidos na tabela de honorários desta Seccional. Acrescenta que **a obrigatoriedade quanto ao contido na tabela de honorários está devidamente prevista em nosso Estatuto, e, em sendo verificada a desobediência haverá instauração do respectivo procedimento processual, e, uma vez**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

comprovada, a falta incorrerá na penalidade de advertência (SEI 0097299). (destacado)

87. A OAB/SE esclareceu que: “... Atualmente, **existem 07 (sete) processos disciplinares contra advogados em trâmite na Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Sergipe, em razão de fixação de honorários contratuais em desrespeito aos parâmetros estabelecidos em tabela de honorários disposta em resolução publicada por esta Seccional**” (SEI 0102437).

88. A OAB/MT asseverou que: “... temos a informar que no âmbito desta Seccional **temos processos disciplinares instaurados contra advogados que violaram o disposto no art. 41 do Código de Ética e Disciplina da OAB**” (SEI 0109613).

89. Em nova rodada de ofícios expedidos pela SG-CADE, a Seccional da OAB/SC informou ter **instaurado, em 28.11.2016, 1 (um) processo administrativo em razão do descumprimento da tabela de honorários**, tendo **aplicado a penalidade de censura**, convertida em advertência (SEI 0829926). Também a Seccional do Estado de Minas Gerais informou ter instaurado procedimento disciplinar relacionado ao descumprimento da tabela de honorários (SEI 0810710).

90. A OAB/TO relatou também a **instauração de 1 (um) processo disciplinar**, por descumprimento ao artigo 48, § 6º, do Código de Ética e Disciplina (SEI 0809617).

91. Já a OAB/DF ter instaurado **1 (um) processo ético disciplinar por descumprimento ao artigo 48, § 6º, do Código de Ética e Disciplina**, tendo aplicado a penalidade de suspensão por 30 dias, cumulada com multa correspondente a 03 anuidades (SEI 0806103).

92. A OAB/RS informou ter **instaurado 21 (vinte e um) processos disciplinares em razão de descumprimento ao artigo 48, § 6º, do Código de Ética e Disciplina, no período indicado**. Além disso, informa ter **julgado 27 (vinte e sete) processos administrativos dessa natureza, tendo aplicado 3 censuras, 3 censuras convertidas em advertência, e também 2 (duas) suspensões** (SEI 0803415).

93. Diversas Seccionais informaram a impossibilidade de responder à solicitação de informação apresentada, em razão de “*dificuldades técnicas*”. *Data venia*, a justificativa apresentada mais parece apontar para a conveniente negativa da prestação da informação.

94. O CFOAB informou ter julgado um único recurso, no período mencionado, contra decisão proferida pelo Conselho Seccional da OAB/SP, relacionado às provisões do antigo Código de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE**

Ética e Disciplina (1995). Ressalvou, no entanto, no caso mencionado, que “*não houve debate acerca da tabela de honorários (...) vez que a discussão esteve restrita à ilicitude de cláusula contratual que previa devolução de honorários advocatícios em caso de insucesso na demanda*”.

95. **Tais informações vão ao encontro das orientações** publicadas em 19.10.2015 pelo **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, na Resolução nº 02/2015**, que aprovou o **novo Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil (SEI 0138551)**, que no seu artigo 48 estabelece o dever do advogado **observar o valor mínimo da Tabela de Honorários:**

“Art. 48 – A prestação de serviços profissionais por advogado, individualmente ou integrado em sociedades, será contratada, preferencialmente, por escrito.

(...)

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

96. O teor da **Súmula nº 02/2011 do CFOAB**, no sentido de que “***A Lei da advocacia é especial e exauriente, afastando a aplicação, às relações entre clientes e advogados, do sistema normativo da defesa da concorrência***”, também corrobora o entendimento da OAB de que na **relação entre advogado e cliente não há liberdade para a negociação de valores, mas sim a imposição dos honorários.**

97. Numa perspectiva econômica, os serviços advocatícios são serviços comparáveis a outros serviços prestados por profissionais distintos. Isto é, a partir da necessidade ou vontade de satisfação da pessoa, ela adquire um bem ou contrata a prestação de determinado serviço (neste caso, um serviço jurídico). Desse modo, a lógica econômica não se distingue de outras modalidades de serviço (um serviço médico, de engenharia, de mecânica etc., para a satisfação de uma necessidade). A satisfação de uma necessidade jurídica é economicamente igual à satisfação de qualquer outra necessidade almejada por uma pessoa. Portanto, amparado na Constituição e segundo a sua Ordem Econômica, o sistema de mercado, a livre iniciativa e a livre concorrência devem ser respeitadas para que se tenha uma livre contratação entre o cliente e o prestador de serviço (Advogado). Qualquer interpretação contrária estaria desvirtuado a lógica econômica da Constituição de 1988 – para além de não se ter, em termos econômicos, nenhuma justificativa que diferencie o serviço advocatício de outros serviços especializados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

98. Os próprios **Conselheiros do CFOAB**, na **Ata da Sessão** que deliberou sobre potencial acordo com a SG/CADE, foram **categóricos quanto à necessidade de manter a coercitividade do mecanismo de regulação de honorários instituído no Código de Ética pelo CFOAB (SEI 0690576)**:

“**PRESIDENTE FELIPE SANTA CRUZ** - Só para que fique claro, mais uma vez, é porque a discussão, professor, só para que fique claro, a discussão é que o nosso Código de Ética, veja, nós tínhamos evoluído para essa posição histórica dita pelo professor Siqueira Castro. A posição era que a tabela era uma mera referência e servia como um parâmetro especial para os mais jovens, uma discussão difícil, de muitos ângulos pode ser observado. **Mas aí o Código de Ética**, Raquel me corrija, **vem e dá uma redação impositiva, sanção**, alguns estados, o **Ministério Público passou a arremeter ao CADE denúncias de advogados que estão respondendo a processos disciplinares**, muitas vezes alegando subsistência, ou seja, eu preciso receber esse valor porque na minha comarca a realidade é essa e a Ordem está me punindo porque passou a dar essa sanção à tabela através do Código de Ética.” (p. 10)

“**CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO** (...) Bom, fomos uníssonos no sentido de entender que **essa tabela deveria ser vinculativa**, sob pena dela se desnaturar e isto não ter menor importância dentro do marco regulatório da advocacia brasileira.” (p. 18)

“**OPHIR CAVALCANTE** (...) Mas digo a vocês aquilo que sempre nos pautou, nós não podemos, **não devemos, em hipótese alguma, dizer ou reconhecer que o CADE ou qualquer outro órgão administrativo ou até judicial tenha interferência na advocacia, tenha interferência na nossa forma de atuar do ponto de vista ético e demais matérias que são correlatas à nossa atividade profissional**. Portanto, eu pondero nesse sentido, também fazendo aqui coro com o Cezar e com todos os demais colegas, sobretudo com o tesoureiro Noronha, de que devemos sim enfrentar essa situação independentemente do valor que vai ser debatido no bojo dessa ação.” (p. 22) (grifou-se)

99. A partir dos documentos juntados, observa-se que a Tabela de Honorários Advocatórios mínimos não era meramente sugestiva de valores, mas sim **IMPOSITIVA**.

100. De fato, **a instauração de Processo Administrativo Disciplinar pelas Seccionais por descumprimento** do quanto imposto, comprova que acaso os advogados **não seguissem os valores preestabelecidos nas tabelas, sofreriam penalidades administrativas**.

101. No entanto, a conduta impositiva está em desacordo com o entendimento do STJ a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE**

respeito da natureza das Tabelas de Honorários da OAB, ao mencionar que teriam natureza “informativa” ou “orientadora” (que no âmbito concorrencial, diga-se, mesmo tendo um conteúdo “informativo”, já representaria alto risco de dano concorrencial, por isso a necessária ressalva de análise de conduta anticoncorrencial para as chamadas “tabelas informativas”, que são capazes de criar o que na Economia é chamado "ponto focal". Pontos focais estes, que são usualmente utilizados para aumentar o preço e, ao fim e ao cabo, ter a mesma função econômica que a tabela impositiva, com consequências econômicas negativas idênticas, ou seja, aumento de preços e redução do bem-estar aos consumidores), não vinculando o juiz, seja ao tratar do § 1º do artigo 22 da Lei nº 8.906/1994, relativamente aos advogados dativos, seja ao tratar do § 2º, em relação ao arbitramento de honorários contratuais:

“RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. ADVOGADO DATIVO. FIXAÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. TABELA ORGANIZADA PELO CONSELHO SECCIONAL DA OAB. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO JUIZ. CRITÉRIO MERAMENTE INFORMATIVO.

1. O art. 22, § 1º, da Lei nº 8.906/94, ao estatuir acerca da fixação pelo juiz dos honorários de advogados dativos, faz mera referência à tabela confeccionada pelos Conselhos Seccionais da OAB, dele não se extraindo que a observância das aludidas tabelas seja obrigatória.

2. Por ser meramente **informativa** ou **orientadora**, a tabela de honorários organizada pelo Conselho Seccional da OAB **não vincula o juiz no ato de arbitrar os honorários devidos pelo Estado aos advogados dativos**.

3. A advocacia dativa presta serviços de extraordinária importância social, inserida em um contexto de satisfação do direito de acesso à Justiça, no mais das vezes, da camada mais carente da população, sem condições de suportar os custos de uma advocacia privada, camada esta que seria ordinariamente representada pela Defensoria Pública.

4. O reconhecimento da obrigatoriedade da observância das tabelas de honorários no âmbito da advocacia dativa, além de submeter os entes públicos à satisfação de valores fixados unilateralmente pelas seccionais e sem qualquer uniformidade, variando de um Estado para outro, colaboraria para agravar a situação de desequilíbrio fiscal, que aflige os Estados da Federação.

5. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.” (STJ, REsp nº 1.745.706/SC, 3ª Turma, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, v.u., j. 12.11.2019, DJe-STJ de 21.11.2019)

102. Por fim, ainda que assim não fosse, e que as tabelas de honorários advocatícios fossem de fato apenas referenciais, **a mera influência e uso de tais parâmetros convencionados e sob orientação do Conselho Federal, já seriam suficientes para configurar a prática do ilícito concorrencial, na medida em que envolvem a uniformização de preços de concorrentes.**

103. Como bem pontuou a **SG/CADE** na sua **Nota Técnica Final** (SEI 1089874), os **efeitos**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

desta prática ilícita em realidade **não decorrem apenas da impositividade das tabelas de honorários**, mas do **uso** que lhe foi conferido por aproximadamente duas décadas e que ainda **persiste** (SEI 1089874):

“Na medida em que são dirigidas para utilização generalizada de advogados, e não exclusivamente nas hipóteses previstas no art. 22 do Estatuto da Ordem, **as tabelas de honorários em nada se distinguem de instrumentos clássicos de fixação de preços voltados para uniformização de condutas de concorrentes**, para os quais **não se exige como requisito de ilicitude a sua impositividade sobre quem elas se dirigem e muito menos para terceiros**, como o Poder Judiciário.” (grifou-se)

104. Nesse sentido é o recente **julgado do Tribunal do CADE**, no Processo Administrativo nº 08700.002535/2020-91, que apurou a conduta do Conselho Profissional de Odontologia, e entendeu que **houve configuração de abuso de posição dominante** por intermédio **da aprovação de normas com efeitos restritivos à concorrência**. Apesar de esse caso tratar da proibição da aceitação de “*cartões de descontos*” por dentistas, manteve o entendimento de que **Conselhos, Sindicatos e Associações de Classe podem causar prejuízos, potenciais ou efetivos, à Ordem Econômica e aos consumidores**, estando, portanto, sujeitos à persecução e à atuação por parte do CADE, por expressa previsão da legislação antitruste, conforme se extrai do Voto Condutor do Relator, Conselheiro Gustavo Augusto (SEI 1275816):

“Em se tratando de profissional liberal, o valor do **serviço deve ser livremente pactuado** entre o dentista e o seu cliente, **impedindo-se apenas as condutas extremas de concorrência predatória, de preços discriminatórios, de publicidade enganosa e outras condutas evidentemente ilícitas**. Fora dessas hipóteses excepcionais, há a liberdade de pactuação do valor do serviço prestado. Essa situação é reconhecida pelo próprio Código de Ética Odontológica, o qual assegura a **liberdade para arbitrar seus honorários**, sendo vedado o aviltamento profissional.”

105. Em seus Memoriais o CFOAB sustentou que lhe caberia, exclusivamente, dispor sobre a regulação dos honorários advocatícios (artigo 6º, § 15, da Lei nº 8.906/1994), o que retiraria do escopo de atuação de qualquer outro órgão, inclusive do CADE (SEI 1112753):

“Cabe exclusivamente ao Conselho Federal da OAB dispor, analisar e decidir sobre a regulação dos honorários advocatícios (§ 15 do art. 6º da Lei n.º 8.906/1994, com a redação dada pela Lei n.º 14.365/2022). Portanto, **o tema da regulação dos honorários advocatícios está fora do escopo de atuação de qualquer outro órgão, inclusive do CADE.**”

106. O CFOAB juntou em seus Memoriais Parecer da lavra do ex-Min. **Eros Grau**, no qual é



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

sustentado que a **Lei nº 12.529/2011 não se aplicaria à OAB** e à atividade da advocacia, por **não explorar atividade econômica em sentido estrito** (SEI 1117173):

“02. (...) A lei 12.529/11 não incide sobre a atuação de pessoas jurídicas de direito público no desempenho de competência regulamentar a elas atribuída por lei. A Ordem dos Advogados do Brasil consubstanciando serviço público independente - qual decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 3.026 - é de todo evidente que a ela, na implementação de competências que lhe foram atribuídas pelo direito positivo, não se aplica o texto da lei 12.529/11.

03. Pessoas jurídicas de direito público estariam sujeitas às limitações da chamada Lei Antitruste apenas se e quando, excepcionalmente, explorassem atividade econômica em sentido estrito. Outra não pode ser a interpretação do texto do art. 31 da lei 12.529/11.”

107. Os argumentos do CFOAB de lhe competir exclusivamente regular sobre honorários advocatícios (artigo 6º, § 15, da Lei nº 8.906/1994) e não estar sujeita às limitações da Lei Antitruste (artigo 31 da Lei nº 12.529/2011) por não explorar atividade econômica em sentido estrito, na essência é a tese da imunidade antitruste, já tratada em Preliminar (Item 2.1.5, acima), que contrasta frontalmente com a atual Ordem Constitucional, que não criou imunidades ou isenções antitrustes expressas para qualquer Setor, além de prever especificamente a repressão ao abuso do poder econômico (artigo 173, § 4º), concretizado no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC pela Lei nº 12. 529/2011, que é aplicável a todas as pessoas jurídicas de direito público ou privado, independente de seu formato, até mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal (artigo 31).

108. Por sua vez, em seu Parecer Jurídico nº 20/2023, de 6.10.2023 (SEI 1295048), a ProCADE sustentou que em razão de o CFOAB possuir o *status* de serviço público independente, cujos atos se equiparariam aos das entidades independentes que não se submetem à revisão no âmbito do Executivo, não competiria ao CADE desfazer atos regulamentares e regulações anticompetitivas ou aplicar qualquer sanção:

“172. Dessa forma, mesmo que não se considere suficiente para a caracterização de infração à ordem econômica a previsão de valores mínimos em tabela de honorários, bem como a punição do advogado que não a observar, não se verifica da análise segundo a regra da razão que a prática preserva o ambiente concorrencial ou confere maior eficiência ao funcionamento do mercado de serviços jurídicos. Entretanto, o fato de se reconhecer o aspecto anticoncorrencial da regulamentação das tabelas de honorários não implica que a prática se insira no âmbito do direito administrativo sancionador, como será demonstrado a seguir.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE**

2.3.5 Imunidade antitruste e regulações anticompetitivas

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE**

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

109. Em realidade, o entendimento sustentado pela ProCADE coincide parcialmente com as alegações do CFOAB, ao equiparar as entidades independentes àquelas que não se submetem à revisão no âmbito do Poder Executivo, porém parte de premissa equivocada, pois **o presente**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE**

Processo Administrativo não busca dar ao CADE a “atribuição revisional” de dispositivos emanados de “Poder Regulador” (típico das Agências Reguladoras ou do Legislativo e Executivo), **mas a investigação e julgamento de condutas infrativas à Ordem Econômica** (Lei nº 12.529/2011, arts. 31 e 36), pois o **Estatuto dos Advogados do Brasil** (Lei nº 8.906/1994, artigos 7º, 22, 54 e 58) especificamente **previu a possibilidade de formulação de Tabela de Honorários indicativa**, a fim de manter a dignidade da profissão, porém **não a sua obrigatoriedade impositiva**, sob pena de infração profissional, **transbordando sua legitimidade reguladora no estrito âmbito da previsão legal, contrastando com a Lei Antitruste.**

110. Veja-se que no artigo 22, o § 1º (*O advogado, quando indicado para patrocinar causa de juridicamente necessitado, no caso de impossibilidade da Defensoria Pública no local da prestação de serviço, tem direito aos honorários fixados pelo juiz, segundo tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB, e pagos pelo Estado*) prevê a organização de Tabela de Honorários pelo Conselho Seccional da OAB, para o caso de impossibilidade de atuação da Defensoria Pública no local da prestação de serviço, segundo a qual os honorários deveriam ser fixados pelo juiz, porém já decidido pelo STJ que a Tabela possui natureza meramente “informativa” ou “orientadora” (v.g., REsp nº 1.745.706/SC).

111. Também no artigo 22, na sua redação original, o § 2º (*Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração compatível com o trabalho e o valor econômico da questão, não podendo ser inferiores aos estabelecidos na tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB*) previa que no caso de falta de estipulação ou de acordo, os honorários deveriam ser fixados por arbitramento judicial, que não poderiam ser inferiores aos estabelecidos na Tabela de Honorários organizada pelo Conselho Seccional, cuja interpretação igualmente foi de possuir natureza meramente informativa ou orientadora, segundo o entendimento do Juízo da ação, inclusive por possuir previsão no Código de Processo Civil. Tanto que, a Lei nº 14.365/2022 alterou a redação do § 2º (*Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração compatível com o trabalho e o valor econômico da questão, observado obrigatoriamente o disposto nos §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 6º-A, 8º, 8º-A, 9º e 10 do art. 85 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 [Código de Processo Civil]*), prevendo expressamente que na falta de estipulação ou de acordo, o arbitramento judicial será conforme a previsão do Código de Processo Civil.

112. Desse modo, qualquer atuação do CFOAB que transborde sua legitimidade reguladora,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

no estrito âmbito da autorização legal, viola além do Estatuto dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/1994, igualmente a Lei Antitruste (Lei nº 12.529/2011), que são as normas primárias, excedendo a função regulamentadora da lei, como escrevem Gilmar Mendes e Paulo Gonet:

“ Na ordem jurídica brasileira, os **decretos e regulamentos não possuem valor normativo primário**, de forma que têm **função meramente regulamentar da lei**. Assim, pode-se afirmar que no sistema constitucional brasileiro **não são admitidos os regulamentos e decretos ditos autônomos ou independentes**, mas apenas os de caráter executivo (art. 84, IV) e os de natureza organizatória (art. 84, VI), os quais possuem função normativa secundária ou subordinada à lei. É preciso enfatizar, não obstante, que a modificação introduzida pela EC n. 32/2000 parece ter inaugurado, no sistema constitucional de 1988, o assim denominado ‘decreto autônomo’, isto é, decreto de perfil não regulamentar, cujo fundamento de validade repousa diretamente na Constituição. Ressalte-se, todavia, que o decreto de que cuida o art. 84, VI, da Constituição, limita-se às hipóteses de ‘organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos’, e de ‘extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos’. Em todas essas situações, atuação do Poder Executivo não tem força criadora autônoma, nem parece dotada de condições para inovar decisivamente na ordem jurídica, uma vez que se cuida de atividades que, em geral, estão amplamente reguladas na ordem jurídica.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 9ª ed., 2014, pp. 840-841) (grifou-se)

113. O Tribunal do CADE é Tribunal Administrativo, que analisa condutas e os efeitos anticoncorrenciais delas decorrentes, se ofensivas à Ordem Econômica. Não lhe cabe exercer o controle concreto e muito menos o controle abstrato de normas, não tendo competência para declarar a inconstitucionalidade de atos normativos primários.

114. Porém, é **atribuição do Tribunal Administrativo do CADE aplicar a norma primária, consistente na Lei Antitruste (Lei nº 12.529/2011, artigos 31 e 36), não podendo ser-lhe oposta pelo CFOAB exceção à sua aplicação com base em regulamentação contrária à Lei Antitruste e com excesso da sua prerrogativa regulamentadora**, em franco contraste como a permissão do Estatuto dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/1994, artigo 22, §§ 1º e 2º).

115. É neste ponto que parece residir o cerne da questão, na medida em que **se dintigue o exercício da regulamentação dentro do quadro da legalidade, do exercício da regulamentação contra legem**. Inclusive, **duplamente contra legem**, uma vez que o CFOAB **ao regulamentar de forma inovadora sobre Honorários Advocatícios obrigatórios**, previstos em **tabela impositiva** e não meramente orientadora e sugestiva, **sob pena de infração profissional**, transbordou os limites do Estatuto da OAB (artigos 7º, 22, 54 e 58 da Lei nº 8.906/1994) e, por consequência, feriu a Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

Concorrencial Brasileira (artigos 31 e 36 da Lei nº 12.529/2011).

116. Enquanto a lei pode inovar originalmente no Ordenamento Jurídico, o regulamento não pode alterar a lei, mas apenas concretizar a previsão legal. Nem se diga que se trataria de autorização legislativa pura ou incondicionada, quer por não ter esse conteúdo, quer por ser vedado constitucionalmente o conteúdo renunciativo, que configuraria fraude ao princípio da reserva legal e à vedação à delegação dos Poderes, como pontuam Gilmar Mendes e Paulo Gonet:

“ É bem verdade que a relação entre lei e regulamento não é despida de dificuldades. A diferença entre lei e regulamento, no Direito brasileiro, não se limita à origem ou à supremacia daquela sobre este. A distinção substancial reside no fato de que **a lei pode inovar originalmente no ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas tão somente desenvolve, concretiza ou torna específico o que já está disposto na lei.** (...)

Assim, afigura-se razoável entender que o regulamento autorizado *intra legem* é plenamente compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, podendo constituir relevante instrumento de realização de política legislativa, tendo em vista considerações de ordem técnica, econômica, administrativa etc. Diversamente, **a nossa ordem constitucional não se compadece com as autorizações legislativas puras ou incondicionadas, de nítido e inconfundível conteúdo renunciativo.** Tais medidas representam inequívoca deserção do compromisso de deliberar politicamente, **configurando manifesta fraude ao princípio da reserva legal e à vedação à delegação dos poderes.**” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 9ª ed., 2014, pp. 841-842) (grifou-se)

117. De fato, a previsão de valores mínimos em tabela de honorários, não de forma indicativa, mas impositiva e com a previsão de punição do advogado que não a observar, retira toda possibilidade de negociação entre Advogado e Cliente, e não encontra previsão no Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994), além de transgredir a Lei Antitruste (Lei nº 12.529/2011).

118. Quantos aos **efeitos da prática de exercício abusivo de poder regulamentar**, acreça-se que a ProCADE, no Parecer Jurídico nº 7/2023⁴, protocolado em 6.3.2023 (SEI 1199362), sustentou

4 No mencionado parecer, a ProCADE entendeu que a edição de Resolução nº 1.256/2019, que proíbe inscrição e registro de egressos de cursos de medicina veterinária ofertados na modalidade de educação a distância e determina a responsabilização ético-disciplinar a diretores, gestores ou docentes médicos veterinários que contribuam para a oferta ou ministração de disciplinas ou unidades curriculares, violou a Lei de Liberdade Econômica, ao criar reserva de mercado e impedir o acesso de novos competidores, e prejudicou a livre concorrência e a livre iniciativa. Entendeu que houve por parte do CFMV exercício abusivo de seu poder regulamentar, opinando pela condenação, mesmo que não comprovados efeitos concretos decorrentes da conduta investigada: “EMENTA. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONDUTA UNILATERAL. CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINÁRIA. RESOLUÇÃO QUE IMPEDE INSCRIÇÃO DE EGRESSOS DOS CURSOS DE MEDICINA VETERINÁRIA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (EaD). EXERCÍCIO ABUSIVO DE PODER REGULAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA. ELEVAÇÃO DE BARREIRAS À ENTRADA. SUGESTÃO DE CONDENAÇÃO. I – O CFMV editou a Resolução nº 1.256/2019 que proíbe inscrição e registro de egressos de cursos de medicina veterinária ofertados na modalidade de educação a distância e determina a responsabilização ético-disciplinar a diretores, gestores ou docentes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

entendimento oposto ao aqui apresentado, embora não tenham sido comprovados efeitos concretos decorrentes daquela conduta investigada, situação, inclusive, mais tênue do que a dos presentes autos, na qual a atuação do CFOAB comprovadamente produziu efeitos concretos.

119. Portanto, pode-se concluir que o **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) influenciou a adoção de conduta uniforme no mercado de prestação de serviços advocatícios, e isso por meio da imposição de Tabelas de Honorários Advocatícios, sob pena de infração ético-disciplinar.** Prática verificada a partir dos seguintes instrumentos normativos editados pelo próprio Órgão: **(1) Regulamento Geral do Estatuto dos Advogados do Brasil** (artigo 111); dos **(2) Código de Ética e Disciplina da OAB, de 1995** (artigo 41) e de **2015** (artigo 48); e que **culminou na parametrização de valores no citado mercado.**

120. Deste modo, decorre dessa conduta ilícita a necessária condenação do Representado por infração à Ordem Econômica, consubstanciada na influência de adoção de conduta uniforme entre concorrentes, prevista no art. 20, incisos I e IV, c/c o art. 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.884/1994, e no artigo 36, incisos I e IV c/c o § 3º, incisos I e II, da Lei nº 12.529/2011.

2.2.3. Da instauração de processo administrativo em face das Subseções

121. As Seccionais da OAB de cada Estado da Federação foram oficiadas para informarem sobre eventuais processos disciplinares instaurados contra advogados, em razão de descumprimento

médicos veterinários que contribuam para a oferta ou ministração de disciplinas ou unidades curriculares. II – Embora não se tenha comprovado efeitos concretos decorrentes da conduta investigada, a ausência de prova desses efeitos não afasta a qualificação do ilícito, pois a lei de defesa da concorrência define que a produção potencial de efeitos é suficiente para ensejar a capitulação. III – A autoridade concorrencial tem competência para atuar em mercados regulados decorrentes de políticas públicas e regulados por lei, somente podendo ser afastada em função de características próprias de um mercado específico ou da escolha de determinada política regulatória. IV – **O normativo do CFMV violou a Lei de Liberdade Econômica, ao criar reserva de mercado e impedir o acesso de novos competidores.** V – Evidências de que o CFMV prejudicou a livre concorrência e a livre iniciativa ao elevar artificialmente as barreiras à prestação de serviços médicos veterinários e de cursos de graduação em medicina veterinária na modalidade EaD, **em virtude do exercício abusivo de seu poder regulamentar. Sugestão de condenação.** III – CONCLUSÃO. 69. Em conclusão, há evidências de que o CFMV, ao editar a resolução em comento, prejudicou a livre concorrência e a livre iniciativa ao elevar artificialmente as barreiras à prestação de serviços médicos veterinários e de cursos de graduação em medicina veterinária na modalidade EaD, decorrente do exercício abusivo de seu poder regulamentar. 70. À luz do exposto, esta Procuradora Federal Especializada opina pela condenação do Conselho Federal de Medicina Veterinária, nos termos propostos pela Superintendência Geral, pelo cometimento das infrações contra a ordem econômica especificadas no artigo 36, caput, incisos I, c/c o §3º, incisos III e IV, da Lei n.º 12.529/2011, com a ressalva de que, no que concerne à obrigação de fazer, deve o representado, desde logo, tomar as providências necessárias para revogar a resolução, conferindo, ainda, ampla publicidade ao fato em seu sítio eletrônico.” (grifou-se).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

da tabela de honorários, nos últimos 5 (cinco) anos (SEI 0797603 a 0797684). As respostas foram apresentadas nos documentos SEI 0803030 a 0815937; 0819612, 0829926 e 0829948 e estão sintetizadas na **tabela de Anexo II**.

122. Lembrando que as Seccionais do Distrito Federal e dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins informaram que instauraram e/ou julgaram processos disciplinares envolvendo o descumprimento das tabelas de honorários, nos quantitativos especificados no Anexo II. Enquanto as Seccionais dos Estados de Alagoas, Espírito Santo, Goiás e Piauí justificaram não poder fornecer dados a respeito de processo disciplinar por impossibilidade dos sistemas eletrônicos utilizados de precisar essa informação. Já a Seccional de Roraima disse que não há relação ou dependência entre a OAB e órgãos públicos e se recusou a prestar as informações solicitadas. E as Seccionais dos Estados do Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul e Paraíba não responderam aos questionamentos.

123. Quanto às Seccionais que não prestaram as informações ou justificaram não poder precisar a informação, sejam procedidas novas diligências para a sua obtenção, se necessário com a oportuna atuação da ProCADE.

124. Desse modo, necessária a **instauração de Processo Administrativo** em face das Subseções que instauraram ou que continuam instaurando processo punitivo por **infração ético-disciplinar** contra os Advogados que não cumprem a Tabela de Honorários Advocáticos impostas pela OAB a partir dos instrumentos normativos editados pelo próprio Órgão: (1) **Regulamento Geral do Estatuto dos Advogados do Brasil** (artigo 111); dos (2) **Código de Ética e Disciplina da OAB, de 1995** (artigo 41) e de 2015 (artigo 48); e que **culminou na parametrização de valores dos serviços no citado mercado**.

3. DA CONCLUSÃO

125. Em vista do exposto, o Ministério Público Federal se manifesta:

a) inicialmente, pela **rejeição das preliminares** opostas, pois: **(a-1)** inexistente violação ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
OFÍCIO DO MPF JUNTO AO CADE

princípio *non bis in idem* quanto à Representação nº 116/1992; **(a-2)** inexistente prescrição e não houve violação à duração razoável do processo; **(a-3)** o CFOAB possui legitimidade passiva *ad causam*; **(a-4)** a OAB se equipara às demais Entidades de Classe e Sindicatos; e **(a-5)** inexistente imunidade antitruste do CFOAB;

b) no **mérito**, pela **condenação** do Representado Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) pela prática de **influência à adoção de conduta comercial uniforme entre concorrentes**, prevista no artigo 20, incisos I e IV, c/c o artigo 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.884/1994, e no artigo 36, incisos I e IV, c/c o § 3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011;

c) em **caso de condenação**, pela **ampla divulgação da decisão**, com sua remessa a potenciais interessados e aos órgãos públicos e/ou empresas privadas afetadas pela conduta anticompetitiva; e

d) em **caso de condenação**, pela **instauração de processo administrativo em face das Subseções** que tenham instaurado ou que continuem instaurando processo punitivo em face dos Advogados que não cumprem a tabela de honorários advocatícios.

Brasília-DF, data da assinatura digital.

Waldir Alves

Procurador Regional da República
Representante do MPF junto ao CADE