AUTARQUIA — ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

— Não se aplica à Ordem dos Advogados do Brasil a legislação referente às autarquias.

— Interpretação da Lei n.º 4.215, de 27 de abril de 1963.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO N.º 7.523-68

Presidência da República. Consultoria-Geral da República — E.M. N.º 753-H, de 27 de setembro de 1968. "Aprovo. Em 17 de outubro de 1968". (Enc. ao MTPS, em 21-10-68.)

PARECER

O Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 — Reforma Administrativa — dispôs, no art. 4.º:

a) que a Administração Federal compreende a Administração Direta e Indireta;

b) que as Autarquias integram a Administração Indireta e, conseqüentemente, se consideram vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade; e

c) que a Autarquia — para os fins de Reforma — é "o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica patri-

mônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada".

2. Essa vinculação sujeita a entidade à supervisão do Ministro de Estado competente (artigo 19), nos têrmos e condições previstos no artigo 26 e seu parágrafo único.

3. Baixado o Decreto n.º 60.900, de 26 de junho de 1967, em atenção ao artigo 4.º, da Reforma Administrativa, vinculou-se ao Ministério do Trabalho a Ordem dos Advogados do Brasil (Art. 1.º, IX 9.)

4. Com efeito, o artigo 39 do referido Decreto-lei n.º 200, ao determinar os assuntos que constituem a área de competência de cada Ministério, incluiu "organização profissional e sindical", no âmbito daquele Ministério, aliás como não poderia deixar de ser.

5. Desde que se admita ser a Ordem dos Advogados do Brasil um ente autárquico, portanto, compreendida na Administração Federal Indireta, parece perfeita sua vinculação ao Ministério do Trabalho e incensurável o decreto n.º 60.900. Pelo menos, atendida estaria a literalidade da lei.

6. *Mas, qual a natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil?*

7. A Ordem foi criada pelo Decreto n.º 19.408, de 18 de novembro de 1930, o qual, no Art. 17, dispôs:

"Fica criada a Ordem dos Advogados Brasileiros, órgãos de disciplina e seleção da classe dos advogados, que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, com a colaboração dos Institutos dos Estados, e aprovados pelo Govêrno."

8. Posteriormente, a Lei n.º 4.215, de 27 de abril de 1963, lhe deu a estrutura e organização atuais, a saber: órgão de seleção disciplinar e defesa da classe dos advogados, de forma federativa (artigo 1.º); constituindo serviço público federal, gozando seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária, e tendo êstes franquia postal e telegráfica (artigo 139); com prerrogativa de impor contribuições, taxas e multas (artigo 140) e direito à ação executiva para cobrança (artigo 142); tendo seus atos publicados no jornal oficial ou em editais afixados à porta do Forum (artigo 144); não podendo discutir ou se pronunciar em assuntos de natureza pessoal, política ou religiosa ou estranhos, de qualquer modo, aos interêsses da classe dos advogados (artigo 145); tendo seus funcionários sujeitos ao regime legal do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e leis complementares (artigo 148); e, finalmente, com a competência de defender a ordem jurídica e a Constituição da República, pugnar pela boa aplicação das leis e pela rápida administração da justiça e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas (Art. 18).

9. Está, assim, definida legalmente, todavia — tanto no campo doutrinário, quanto no jurisprudencial — as opiniões divergem a respeito de sua natureza jurídica, sobretudo se a Ordem é, ou não, uma autarquia.

10. Temístocles Brandão Cavalcânti incluiu-a entre as autarquias fiscalizadoras das atividades profissionais (*Instituições de Direito Administrativo Brasileiro,* 1.ª edição p. 53 e 2.ª edição, vol. I, p. 129); Erimar Carneiro (*As Autarquias e as Sociedades de Economia Mista no Estado Nôvo,* p. 112) e Oscar Saraiva (*in Jornal do Comércio* de 18 de agôsto de 1940) classificam-na entre as autarquias de natureza corporativa; Heli Lopes Meireles (*Direito Administrativo Brasileiro,* 2.ª edição revista e ampliada, 1966, p. 302) e situa entre as autarquias profissionais, preferindo essa expressão em lugar da usal "autarquias corporativas" por entender que o sistema corporativo é incompatível com o nosso regime constitucional.

11. Em memorável parecer oferecido sôbre a matéria, na reunião extraordinária do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada a 2 de maio de 1950, Dario de Almeida Magalhães concluiu que

"A Ordem dos Advogados do Brasil, entidade jurídica *sui generis,* não se inclui entre as autarquias administrativas sujeitas a prestação de contas perante o Tribunal de Contas.

À Ordem dos Advogados não foi atribuída a gestão de qualquer parcela do patrimônio público que se houvesse destacado do patrimônio geral da União. Não recebe qualquer ajuda, auxílio ou subvenção do Tesouro Nacional; custeia os seus serviços exclusivamente com a modesta contribuição pecuniária dos inscritos nos seus quadros. Todos os seus órgãos de direção são eleitos pelos advogados; e os seus componentes desempenham os seus deveres, sem remuneração de qualquer espécie. Não tem a Ordem nenhum objetivo econômico; executa apenas tarefa de natureza ética, cultural e profissional, como a de zelar pelo exercício probo e eficiente da advocacia". (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 20, p. 340.)

Da ata dessa reunião, consta a opinião do nobre Conselheiro Seabra Fagundes, que considerou o parecer (cujas conclusões estão acima transcritas) como o primeiro estudo sério que se fizera a respeito do assunto, reconhecendo que, mesmo aceitando ser a Ordem uma autarquia, no sentido lato da expressão, "seria ela de um tipo especial, não sujeita à prestação de contas, eis que não estava subordinada a contrôle estatal, nem dispunha de dinheiros públicos.

12. Na órbita do Poder Judiciário, a matéria foi amplamente discutida, tendo saído vitorioso, por maioria o ponto de vista consagrado no acórdão com que se decidiu o recurso de mandado de segurança n.º 797, no egrégio Tribunal Federal de Recursos, *verbis*:

"A Ordem dos Advogados do Brasil não está obrigada a prestar contas ao Tribunal de Contas da União".

Em seu voto vencedor, declarou o Relator do Recurso, Ministro João José de Queirós:

"Fundamentalmente a questão é saber qual a real natureza da Ordem dos Advogados do Brasil. Muito se disse a respeito e muito se pode discutir ainda. Tenho para mim, entretanto, que a Ordem não é uma autarquia. É histórica e realmente, uma corporação: a corporação dos advogados". (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 33, p. 223).

13. De conseguinte, as opiniões dos doutos, sôbre o assunto, são divergentes. A Lei n.º 4.215, de 1963, que dispôs sôbre o Estatuto da Ordem dos Advogados, no entanto, dirime as dúvidas, ao estabelecer, expressa e taxativamente, no seu § 1.º do artigo 139, *in verbis*:

"Não se aplicam à Ordem as disposições legais referentes às autarquias ou entidades paraestatais."

14. Não há, pois, o que discutir: considere-se, ou não, a Ordem como autarquia, as disposições legais referentes a esta não se lhe aplicam, di-lo o § 1.º retrotranscrito. A discussão, portanto, a essa altura, se reveste, apenas, de interêsse acadêmico.

15. Conseqüentemente, o Decreto número 60.900, de 1967, ao vincular a Ordem dos Advogados ao Ministério do Trabalho, por fôrça dos dispositivos da Reforma Administrativa (Decreto-lei n.º 200-67) aplicáveis às autarquias violou o disposto no § 1.º do art. 139, da Lei n.º 4.215, de 1963 (Estatuto da Ordem dos Advogados). Assim sendo, é ilegal e deve ser declarado nulo, no particular, mediante decreto a ser expedido pelo Poder Executivo.

Sub censura.

Brasília, 27 de setembro de 1968. — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor-Geral da República.