



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.336.047/RJ

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

RECORRENTE: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADOS: ALFREDO HILÁRIO DE SOUZA E OUTROS

RECORRIDO: DIEGO DINIZ NICOLL

ADVOGADO: DIEGO DINIZ NICOLL

PARECER ARESV/PGR N° 48548/2022

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL.
REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1180. OAB.
ANUIDADE. FUNÇÃO CORPORATIVA. LEI
12.514/2011. APLICABILIDADE.
DESPROVIMENTO.

1. Recurso Extraordinário *leading case* do Tema 1180 da sistemática da Repercussão Geral: “*constitucionalidade da aplicação da Lei 12.514/2011, que limita o valor da anuidade a R\$ 500,00 (quinhentos reais), à Ordem dos Advogados do Brasil, em face da necessidade da preservação de sua autonomia e independência em virtude de sua atuação também estar direcionada à proteção da ordem constitucional*”.

2. A OAB, embora dissociada da estrutura funcional de órgãos e pessoas estatais, exerce atividade dotada de típico múnus público, com poderes de polícia administrativa.

3. A OAB atua como conselho profissional ao cobrar anuidade de seus integrantes de seu quadro, inexistindo especificidades no ponto que a diferenciem em relação aos demais.



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

4. A aplicação da Lei nº 12.514/2011 à OAB, no tocante à limitação da anuidade, concretiza os princípios da liberdade de exercício da profissão e da capacidade contributiva sem violar o núcleo essencial a autonomia e independência da entidade, ultrapassando os testes da adequação, necessidade e proporcionalidade.

5. Proposta de tese de repercussão geral: é constitucional a aplicação da Lei nº 12.514/2011 à OAB, na medida em que harmoniza a autonomia financeira da entidade com os princípios da liberdade de exercício da profissão e da capacidade contributiva.

— Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário e pela fixação da tese sugerida.

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de recurso extraordinário da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Estado do Rio de Janeiro (OAB/RJ), representativo do Tema 1180 da sistemática da Repercussão Geral, referente à constitucionalidade da aplicação à Ordem dos Advogados do Brasil da Lei 12.514/2011, que limita o valor da anuidade de Conselhos Profissionais a R\$ 500,00 (quinhentos reais), em face da necessidade da preservação de sua autonomia e independência,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

em virtude de sua atuação também estar direcionada à proteção da ordem constitucional.

Na origem, o recorrido ajuizou ação ordinária em face da OAB/RJ, visando (i) a aplicação dos dispositivos da Lei nº 12.514/2011 que definem o valor das anuidades cobradas pelos conselhos profissionais e (ii) a restituição dos valores pagos que ultrapassaram o valor da anuidade definido pela lei.

Afirmou que a anuidade cobrada pela OAB/RJ estaria vinculada ao exercício profissional, na medida em que a sua inadimplência poderia gerar sanção disciplinar e exclusão dos quadros (arts. 34, XXIII; 37, I; e 38, I, da Lei nº 8.906/94).

Defendeu que tal situação violaria o art. 5º, XIII, da Constituição Federal, pois o pagamento da anuidade caracterizar-se-ia como obrigação imposta e não qualificação profissional.

Apontou que, apesar da natureza jurídica *sui generis* da OAB/RJ, seria inegável que sua finalidade é representar, defender, selecionar e disciplinar os advogados inscritos em seus quadros (art. 44, II, da Lei nº 8.906/94), demonstrando seu perfil de conselho profissional.



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

Concluiu que as disposições da Lei nº 12.514/2011 também seriam aplicáveis à OAB/RJ, tendo em conta seu perfil de conselho profissional e da delegação de fixação dos valores da anuidade para o próprio conselho (art. 46, da Lei nº 8.906/94 e art. 3º, II, da Lei nº 12.514/2011).

O pedido foi julgado improcedente pelo juízo originário. Interposto recurso inominado pelo recorrido, a Turma Recursal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro julgou-o procedente, em acórdão assim ementado:

ADMINISTRATIVO – OAB – PRETENSÃO DE LIMITAÇÃO DO VALOR DA ANUIDADE POR APLICAÇÃO DA LEI 12.514/11 – NATUREZA DE AUTARQUIA SUI GENERIS QUE NÃO A EXCLUI COMO ÓRGÃO DE CLASSE E DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL – AUSÊNCIA DE EXCEÇÃO LEGAL EXPRESSA À OAB – ENTENDIMENTOS RECENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES QUE CORROBORAM SUA NATUREZA DE ÓRGÃO DE CLASSE – RECURSO DA PARTE AUTORA CONHECIDO E PROVIDO – SENTENÇA REFORMADA.

Desprevidos os embargos declaratórios, seguiu-se a interposição de recurso extraordinário pela OAB/RJ.

Nas razões do recurso extraordinário, a OAB defende que o acórdão impugnado vai de encontro aos arts. 5º; 93, I; 94; 103, VII; 103-B, XII; 104,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

parágrafo único, II; 107, I; 111, § 1º, I; 129, § 3º; e 130-A, V, da Constituição Federal.

Aponta que a Suprema Corte, nos julgamentos da ADI 3026 e RE 603.583/RS, reconheceu a impossibilidade equiparar a OAB aos demais órgãos de fiscalização profissional, diante do *munus* público conferido pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional à instituição. Sustenta, por isso, a inconstitucionalidade material da aplicação da Lei nº 12.514/2011 à OAB.

Conclui que as anuidades pagas à OAB não possuem natureza jurídica tributária, na medida em que não integra a Administração Pública e não poderia ser equiparada aos Conselhos Profissionais. Reforça ser a OAB autônoma e independente, sujeita a regime jurídico especial e próprio previsto na Lei nº 8.906/94.

O apelo extraordinário não foi admitido na origem, e o agravo teve sequência negada pela Presidência do STF. Interposto agravo interno, a decisão foi reconsiderada, com a distribuição do processo. Distribuído, teve reconhecida repercussão geral em acórdão assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 12.514/2011. APLICAÇÃO À ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. CONSTITUCIONALIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art.



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

102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da constitucionalidade da aplicação da Lei 12.514/2011, que limita o valor da anuidade a R\$ 500,00 (quinhentos reais), à Ordem dos Advogados do Brasil, em face da necessidade da preservação de sua autonomia e independência em virtude de sua atuação também estar direcionada à proteção da ordem constitucional. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.

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

1. EXAME DO TEMA 1180 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1. Delimitação da controvérsia a ser examinada neste paradigma.

O tema delimitado para exame sob a sistemática da repercussão geral nestes autos diz respeito à constitucionalidade da aplicação da Lei 12.514/2011, que limita o valor da anuidade a R\$ 500,00 (quinhentos reais), à Ordem dos Advogados do Brasil, tendo em conta sua autonomia e independência, dado que sua atuação também estar direcionada à proteção da ordem constitucional.

O Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a existência de repercussão geral, destacou que o ponto em debate envolve definir (i) se a OAB há de ser submetida ao mesmo regramento a que estão submetidos os demais órgãos de fiscalização profissional e (ii) se as anuidades hão de se



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

submeter aos limites previstos na Constituição Federal, no que se refere ao poder de tributar.

A temática guarda complexidade e é superlativa a relevância da questão, pois há necessidade de compatibilização entre as funções corporativa e institucional da OAB e os princípios da liberdade de exercício da profissão e da capacidade contributiva.

1.2. Correlação entre o presente tema e os fundamentos da ADI 3026.

Embora possa se relacionar com a questão objeto da ADI 3026, a matéria tratada neste *leading case* é distinta da examinada naquele caso.

A mencionada ação direta foi ajuizada para questionar a constitucionalidade do art. 79, *caput* e § 1º, da Lei nº 8.906/94, requerendo-se fosse dada interpretação conforme a Constituição Federal para firmar o entendimento de que o provimento dos cargos da OAB deveria ocorrer por meio de concurso público.

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



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

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

Registrou-se que a entidade ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça, nos termos do art. 133, da Constituição Federal, sendo órgão cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados.

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

Concluiu que a OAB, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional, indo além de finalidades corporativas, tendo também inegável finalidade institucional.

Observa-se que a decisão restringiu-se a estabelecer ser inexigível concurso público para a contratação de pessoal pela OAB. Tratava-se, no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

precedente, da possível incidência de regime administrativo sobre a Ordem, de que resultaria o estabelecimento de uma série de controles da Administração Pública sobre a entidade, o que, consoante se decidiu, se mostrava incompatível com a autonomia especial de que é dotada, inclusive para preservação da liberdade na fiscalização das atividades da própria Administração.

Todavia, a relação jurídica aqui sob exame diz com a incidência dos limites ao poder coercitivo de entes que exercem poder de polícia para a obtenção de seu financiamento. Está em jogo a relação da Ordem com aqueles que, em última instância, a compõe e exercem as prerrogativas necessárias à fiscalização da Administração Pública, na perspectiva dos poderes arrecadatórios da primeira e os limites resultantes dos direitos dos segundos. Desse modo, a conclusão e os efeitos do julgado citado não implicam necessariamente a inaplicabilidade da Lei nº 12.514/2011 à OAB.

1.3. Funções corporativa e institucional da OAB.

Conforme apontado pela Suprema Corte na ADI 3026, a OAB possui duas funções: corporativa e institucional.



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

No exercício de sua função corporativa, a OAB exerce efetivo poder de polícia, fiscalizando e controlando a atividade profissional dos advogados, com características intrínsecas aos conselhos profissionais.

Nota-se o reconhecimento da função corporativa da OAB pela Suprema Corte nos julgamentos dos temas 732 (RE 647.885/RS) e 258 (RE 595.332/PR) do repertório de Repercussão Geral.

No Tema 732, discutia-se a constitucionalidade da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), no tocante ao art. 34, XXIII, e ao excerto do art. 37, § 2º, que faz referência ao dispositivo anterior¹.

O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade e fundamentou sua decisão diante da natureza jurídica tributária da anuidade (art. 149, da Constituição Federal). Por isso, a suspensão da atividade profissional por causa de eventual inadimplência caracterizaria sanção política, além de afrontar os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do devido processo legal.

1 Art. 34. Constitui infração disciplinar: XXIII – deixar de pagar as contribuições, multas e preços de serviços devidos à OAB, depois de regularmente notificado a fazê-lo.
(...)

Art. 37. A suspensão é aplicável nos casos de: § 2º Nas hipóteses dos incisos XXI e XXIII do art. 34, a suspensão perdura até que satisfaça integralmente a dívida, inclusive com correção monetária.



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

No Tema 258, o ponto em debate era definir a competência para processar e julgar execuções ajuizadas pela OAB contra advogados inadimplentes quanto ao pagamento de anuidades. O STF reconheceu a competência da Justiça Federal para processar e julgar ações em que a OAB figure como uma das partes, diante da sua natureza jurídica corporativa.

A OAB atua como conselho profissional ao cobrar anuidade de seus integrantes de seu quadro, inexistindo especificidades que a diferenciem em relação aos demais. Por outro lado, a entidade age institucionalmente quando defende a Constituição Federal, a ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, os direitos humanos e a justiça social, bem como ao pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.

1.4. O princípio da capacidade contributiva e sua relação com a liberdade de exercício da profissão.

O reconhecimento da natureza jurídica tributária das anuidades cobradas pela OAB, tipificada como contribuição de interesse de categoria econômica, traz a necessidade de observação do princípio da capacidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

contributiva, que orienta toda tributação, inspirando o legislador e orientando os aplicadores das normas tributárias.²

Particularmente sobre a Lei nº 12.514/2011, o Supremo Tribunal Federal analisou sua constitucionalidade no julgamento da ADI 4697 em acórdão assim ementado:

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

2 PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 11. ed. E-book. São Paulo: 2020, p.n.



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

profissionais”, nos termos do art. 149 da Constituição da República. Precedente: MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.05.2001. 4. Não há violação à reserva de lei complementar, porquanto é dispensável a forma da lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais. Precedentes. 5. Em relação à ausência de pertinência temática entre a emenda parlamentar incorporada à Medida Provisória 536/2011 e o tema das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, verifica-se que os efeitos de entendimento da ADI 5.127, de relatoria da Ministra Rosa Weber e com acórdão por mim redigido, não se aplica à medida provisória editada antes da data do julgamento, uma vez que a este foi emprestada eficácia prospectiva. 6. A Lei 12.514/2011 ora impugnada observou a capacidade contributiva dos contribuintes, pois estabeleceu razoável correlação entre a desigualdade educacional e a provável disparidade de rendas auferidas do labor de pessoa física, assim como por haver diferenciação dos valores das anuidades baseada no capital social da pessoa jurídica contribuinte. 7. Não ocorre violação ao princípio da reserva legal, uma vez que o diploma impugnado é justamente a lei em sentido formal que disciplina a matéria referente à instituição das contribuições sociais de interesse profissional para aqueles conselhos previstos no art. 3º da Lei 12.514/11. 8. No tocante à legalidade tributária estrita, reputa-se ser adequada e suficiente a determinação do mandamento tributário no bojo da lei impugnada, por meio da fixação de tetos aos critérios materiais das hipóteses de incidência das contribuições profissionais, à luz da chave analítica formada pelas categorias da praticabilidade e da parafiscalidade. Doutrina. 9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade improcedentes.

A Suprema Corte reafirmou a natureza jurídica tributária das anuidades e a necessidade de se sujeitarem ao regime tributário nacional, especialmente o princípio da capacidade contributiva e da progressividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Portanto, a Lei nº 12.514/2011 foi declarada constitucional, na medida em que observou o princípio da capacidade contributiva ao limitar o valor das anuidades.

A premissa da capacidade contributiva ganha especial importância diante da relação entre as contribuições aos conselhos profissionais e o livre exercício das profissões.

O direito à liberdade de profissão é garantia fundamental vinculada ao Estado de Direito, sendo concretizada em dois momentos distintos: liberdade de escolha e liberdade de exercício.

Da liberdade de escolha extrai-se *“o poder conferido aos titulares do direito de optar pelo gênero da atividade laboral que considerem mais conveniente e afeito a seus interesses e vocações.”*³

Já a liberdade de exercício condiciona-se ao cumprimento dos requisitos qualificadores determinados em lei. Por isso, a liberdade de escolha não implica a liberdade de exercício.

3 LEAL, Roger Stiefelmann. Atividade profissional e direitos fundamentais: breves considerações sobre o direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/328>. Acesso em 18.02.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em relação a liberdade de exercício tem-se que ela encontra-se submetida a uma expressa reserva legal qualificada – *“cuida-se, portanto, de um direito restringível por lei, sem que para tanto o legislador careça de especial justificação, embora quanto ao conteúdo e alcance da restrição se imponha um exame de sua legitimidade constitucional.”*⁴

É dizer: o texto constitucional deixa espaço para que a lei concretize a restrição ao exercício de determinadas profissões de forma a assegurar o cuidado e respeito que é devido à sociedade, colocando-a a salvo de condutas temerárias.

A delimitação da restrição ao direito à liberdade de exercício – seja quanto ao acesso, seja quanto ao exercício propriamente dito – consiste em estabelecer a acepção constitucional do termo *qualificações profissionais* a que alude o artigo 5º, inciso XIII da Constituição Federal.

Na interpretação dos direitos fundamentais há de prevalecer o postulado da preponderância do direito sobre as restrições, de modo que as normas restritivas não atinjam o núcleo essencial do âmbito de proteção da norma constitucional.

4 SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 760.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em voto proferido no julgamento do RE 511.961/SP, o Min. Gilmar Mendes se pronunciou sobre a limitação das restrições legais previstas na Constituição Federal:

É preciso não perder de vista que as restrições legais são sempre limitadas. Cogita-se aqui dos chamados limites imanentes ou 'limites dos limites' (Schranken-schranken), que balizam a ação do legislador quando restringe direitos individuais. Esse limites, que decorrem da própria Constituição, referem-se tanto à necessidade de proteção de um núcleo essencial do direito fundamental quanto à clareza, determinação, generalidade e proporcionalidade das restrições impostas.

Eventual excesso da restrição prevista em lei conduzirá ao esvaziamento do conteúdo do direito fundamental em questão. Tem-se, então, que a restrição há de compatibilizar-se com o princípio da proporcionalidade:

(...) é preciso analisar se a lei restritiva da liberdade de exercício profissional, ao definir as qualificações profissionais, tal como autorizado pelo texto constitucional, transborda os limites da proporcionalidade e atinge o próprio núcleo essencial dessa liberdade.⁵

Diante da necessidade de ponderação entre o direito ao livre exercício da profissão e a possibilidade de sua restrição torna-se inafastável a

5 Voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes no RE 511.961/SP.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

relação de pertinência que há de permear as qualificações com a atividade profissional a ser desempenhada.

A Suprema Corte, no julgamento da Rp. 930, de relatoria do Min. Rodrigues Alckmin, fixou o vetor para compreensão do termo *qualificações profissionais*, o qual foi reiterado pelo Min. Marco Aurélio, ao proferir seu voto no julgamento do RE 603.583/RS:

A possibilidade de perigo gerada pela atividade profissional justificará, ou não, a atividade interventiva estatal limitando o acesso à profissão ou o respectivo exercício. Quanto mais ensejadora de risco, maior será o espaço de conformação deferido ao Poder Público.

A validade de qualquer restrição ao livre exercício da profissão, encampada pelo termo *qualificações profissionais*, perpassa pela sua adequação, necessidade e proporcionalidade.

Tem-se, então, que a vinculação da adimplência da anuidade ao exercício profissional poderá violar o núcleo essencial dessa garantia constitucional, como apontado pela Suprema Corte no julgamento do RE 647.885/RS (Tema 732).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1.6. Mediação entre as funções corporativa e institucional da OAB e os princípios da liberdade de exercício da profissão e da capacidade contributiva.

Normas de direitos fundamentais têm, em geral, natureza principiológica e conteúdo aberto. Por assegurarem um conjunto amplo de posições jurídicas subjetivas, podem entrar em conflito com outras normas e necessitam ter seu alcance relativizado em juízo de ponderação, sendo despidas de caráter absoluto.⁶

Decorre dessa estrutura principiológica a possibilidade de direitos fundamentais virem a ser limitados em prol de outros bens e valores fundamentais em um dado contexto. A aferição de qual valor ou direito há de preponderar passa pelo juízo de ponderação – ou teste de proporcionalidade –, que examine se a satisfação de um valor ou interesse constitucional justifica a limitação de outros que com ele colidam.

Em circunstâncias que envolvam conflito aparente de direitos fundamentais, há de se sopesar as desvantagens dos meios empregados com as vantagens a serem alcançadas pelo fim almejado, observadas adequação e

6 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 111.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

necessidade das medidas, que devem ser aplicadas em extensão e alcance estritamente imprescindíveis.⁷

Ato restritivo de direito há de ser apropriado para atingir o fim almejado, e o meio há de ser o estritamente necessário, de modo a não ocasionar danos desproporcionais a direitos fundamentais.

A adequação pressupõe que determinado ato restritivo tenha idoneidade ou aptidão para produzir o efeito por ele almejado. Seu exame inicia-se pela apuração do objetivo do ato que interfere em uma norma de direito fundamental colidente, que há de ser um fim válido do ponto de vista constitucional. Existindo tal finalidade, uma medida será adequada caso apresente capacidade de alcançar o resultado pretendido.⁸

As limitações aos direitos fundamentais, ainda que admissíveis, necessitam circunscrever-se ao imprescindível para preservar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos. Ao analisar o chamado princípio da *proporcionalidade em sentido estrito*, J. J. Gomes Canotilho leciona:

7 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 174.

8 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Juízo de ponderação na jurisdição constitucional**: pressupostos de fato e teóricos reveladores de seu papel e de seus limites. (tese). Brasília: Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Brasília (UnB), jul. 2008, p. 206.



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

Meio e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de 'medida' ou 'desmedida' para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim.⁹

A ponderação entre a autonomia e independência da OAB e os princípios da liberdade de exercício da profissão e da capacidade contributiva há de alcançar um ponto ótimo, em que a limitação de um bem jurídico seja a menor possível e na medida imperativa a salvaguarda do bem jurídico contraposto.

A aplicação da Lei nº 12.514/2011 à OAB, no tocante à limitação da anuidade, ultrapassa os testes da adequação e necessidade, na medida em que permite o regular exercício profissional de advogados inscritos em seus quadros, que são essenciais para concretizar a função institucional da própria entidade, sem ter sido apontado de que modo, concretamente, está afetada a manutenção de sua autonomia financeira e sua independência institucional.

O teto de contribuição, tendo em conta sua arrecadação de pessoas naturais, de diferentes patamares financeiros, é previsto de modo geral, atingindo isonomicamente todos os conselhos profissionais. Ademais, a

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 270.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

própria lei, de 2011, previu mecanismo de reposição do valor de compra das contribuições, reajustado consoante o INPC.¹⁰

Inexiste demonstração de que o legislador tenha ultrapassado os parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade ao dar concretude ao princípio da capacidade contributiva de modo harmonizado com o direito ao exercício profissional, pelo que há de se privilegiar a solução democraticamente mediada pelo legislador.

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

O recurso extraordinário aponta lesão aos arts. 5º; 93, I; 94; 103, VII; 103-B, XII; 104, parágrafo único, II; 107, I; 111, § 1º, I; 129, § 3º; e 130-A, V, da Constituição Federal, alegando, essencialmente, que: (i) a Suprema Corte, nos julgamentos da ADI 3026 e RE 603.583/RS, reconheceu a impossibilidade equiparar a OAB aos demais órgãos de fiscalização profissional, diante do *munus* público conferido pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional à instituição; e (ii) as anuidades pagas à OAB não possuem

10 Art. 6º, § 1º: Os valores das anuidades serão reajustados de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou pelo índice oficial que venha a substituí-lo.



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

natureza jurídica tributária, na medida em que não integra a Administração Pública e não pode ser equiparada aos Conselho Profissionais.

Conforme explicitado no item de exame do tema, ao se analisar as funções corporativa e institucional da OAB, verifica-se que: (i) a OAB atua como conselho profissional ao cobrar anuidade de seus integrantes de seu quadro, inexistindo especificidades nesse ponto que a diferenciem em relação aos demais; e (ii) a aplicação da Lei nº 12.514/2011 à OAB, no tocante à limitação da anuidade, concretiza os princípios da liberdade de exercício da profissão e da capacidade contributiva sem violar a autonomia e independência da entidade, ultrapassando os testes da adequação, necessidade e proporcionalidade.

Persegue a legislação fim constitucionalmente adequado, havendo de se privilegiar a escolha do legislador quando editada norma que está inserida dentro de espectro de regulamentação constitucionalmente previsto e está justificada pelo interesse público de modo proporcional e razoável.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1180, sugere-se a fixação da seguinte tese:



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

É constitucional a aplicação da Lei nº 12.514/2011 à OAB, na medida em que harmoniza a autonomia financeira da entidade com os princípios da liberdade de exercício da profissão e da capacidade contributiva.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras

Procurador-Geral da República

Assinado digitalmente

(GB/LF)

Impresso por: 178.69.288.12 ARE 1336047
Em: 25/02/2022 - 07:33:07