



27/04/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 647.885 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
RECDO.(A/S) : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **MIRIAM CRISTINA KRAICZK**
INTDO.(A/S) : **ERNI WINCK PEREIRA**
ADV.(A/S) : **GILSON SÉRGIO MARTINS VIÉGAS**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**
ADV.(A/S) : **OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E OUTRO(A/S)**

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

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

**RE 647885 / RS**

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

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

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

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

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

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em sessão plenária virtual de 17 a 24 de abril de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, apreciando o tema 732 da repercussão geral, em conhecer do recurso extraordinário e dar-lhe provimento, declarando a inconstitucionalidade da Lei 8.906/1994, no tocante ao art. 34, XXIII, e ao



RE 647885 / RS

excerto do art. 37, § 2º, que faz referência ao dispositivo anterior, ficando as despesas processuais às custas da parte vencida e invertida a condenação de honorários advocatícios sucumbenciais fixados no acórdão recorrido, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Foi fixada a seguinte tese: "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".

Brasília, 27 de abril de 2020.

Ministro EDSON FACHIN
Relator



27/04/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 647.885 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
RECDO.(A/S) : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **MIRIAM CRISTINA KRAICZK**
INTDO.(A/S) : **ERNI WINCK PEREIRA**
ADV.(A/S) : **GILSON SÉRGIO MARTINS VIÉGAS**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**
ADV.(A/S) : **OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E OUTRO(A/S)**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público Federal, na condição de *custus legis*, em face de acórdão da Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cuja ementa reproduz-se a seguir:

“ADMINISTRATIVO. OAB. SANÇÃO DISCIPLINAR POR INADIMPLEMENTO - POSSIBILIDADE.

A colenda Corte Especial deste Tribunal decidiu, por maioria de votos, rejeitar o incidente e afastar a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do artigo 37 da Lei nº 8.906/94. Nessa equação, mostra-se cabível a sanção disciplinar de suspensão do exercício profissional de advogado por inadimplemento junto à OAB.”

No curso da demanda, houve incidente de arguição de inconstitucionalidade provocado pelo juízo supracitado e decidido, por maioria de voto, pela Corte Especial do TRF da 4ª Região, nos seguintes termos:



RE 647885 / RS

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, §§ 1º E 2º DA LEI Nº 8.906/94. RESERVA DE PLENÁRIO. INAPLICABILIDADE. ART. 481, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. PRONUNCIAMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA.

1. A reserva de plenário de declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (art. 97 da CF) funda-se na presunção de constitucionalidade que os protege, somado a razões de segurança jurídica.

2. ‘Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão’ - parágrafo único do art. 481 do CPC, acrescentado pela Lei nº 9.756, de 17.12.98.

3. Existência de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (REsp 711.665, REsp 506.607, RESP 907.868) e do Supremo Tribunal Federal (Rp 1481/AL, DI 02/09/1988) tratando da matéria.”

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição da República, aponta-se ofensa ao art. 5º, XIII, do Texto Constitucional.

Nas razões recursais, sustenta-se a impossibilidade de harmonizar no plano constitucional a liberdade de trabalho com o impedimento ao exercício profissional por inadimplemento de anuidades em favor de seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Alega-se que a OAB dispõe de outros meios menos gravosos para a execução dos débitos de seus membros, de modo que a utilização de sanção disciplinar como forma de constrangimento ao executado revela-se inconstitucional.

Em contrarrazões, a OAB-RS fundamentou a aplicação de penalidade como decorrência de seu poder disciplinar sobre os advogados. Reitera que a entidade é mantida exclusivamente pelo



RE 647885 / RS

pagamento das anuidades por parte dos inscritos.

A Vice-Presidência do TRF da 4ª Região admitiu o apelo extremo, por reputar preenchidos todos os requisitos de admissibilidade.

Intimado a manifestar-se, o Procurador-Geral da República manifestou-se pelo conhecimento e pelo provimento do recurso, por tratar-se de restrição ao exercício profissional não autorizado pela ordem constitucional.

Em 29.05.2014, por afetação do E. Ministro Ricardo Lewandowski, a quem sucedo como Relator neste feito, o Tribunal Pleno do STF reconheceu a preliminar de repercussão geral da questão constitucional deduzida neste feito:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SANÇÃO DISCIPLINAR DE SUSPENSÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL POR INADIMPLEMENTO JUNTO AO RESPECTIVO CONSELHO FISCALIZADOR. LIBERDADE DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. RELEVÂNCIA SOCIAL E JURÍDICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. I - Possui repercussão geral a controvérsia referente ao exame da constitucionalidade de dispositivos legais que permitam às entidades de classe suspender o direito ao exercício de ofício àqueles profissionais que estejam inadimplentes com as respectivas anuidades. II – Repercussão geral reconhecida.”

Admitiu-se o ingresso do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na qualidade de *amicus curiae*.

Os autos vieram-me conclusos, por substituição da relatoria, em 17.06.2015.

É o relatório.



27/04/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 647.885 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): No plano fático, cuida-se de advogado postulando impedir os efeitos de sanção disciplinar aplicada nos autos do processo ético disciplinar n. 125930/2002, instaurado perante a Seccional do Rio Grande do Sul da Ordem dos Advogados do Brasil por infração ao artigo 34, XXIII da Lei 8906/94. Versa-se sobre a suspensão do exercício profissional pelo prazo de 30 (trinta) dias prorrogáveis até o pagamento dos valores referentes às anuidades de 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.

O tema com repercussão geral consiste em saber se as disposições do Estatuto da OAB que preveem a suspensão do exercício profissional de seus inscritos por inadimplência de anuidade afrontam o livre exercício da atividade profissional dos causídicos.

Por conseguinte, convém reproduzir os dispositivos do diploma legal que reputo relevantes para o deslinde da controvérsia:

“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. 35. As sanções disciplinares consistem em:

I - censura;

II - suspensão;

III - exclusão;

IV - multa.

(...)

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

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

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



RE 647885 / RS

individualização previstos neste capítulo.

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

(...)

Art. 42. Fica impedido de exercer o mandato o profissional a quem forem aplicadas as sanções disciplinares de suspensão ou exclusão.

(...)

Art. 46. Compete à OAB fixar e cobrar, de seus inscritos, contribuições, preços de serviços e multas.

Parágrafo único. Constitui título executivo extrajudicial a certidão passada pela diretoria do Conselho competente, relativa a crédito previsto neste artigo.”

Por outro lado, o paradigma apontado está vertido da seguinte forma na Constituição da República:

“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;”

Em relação à natureza jurídica dos conselhos profissionais e da Ordem dos Advogados do Brasil, já tive a oportunidade de ocupar este Tribunal Pleno no Tema 877 da sistemática da repercussão geral, cujo paradigma é o RE 938.837, de minha relatoria e com acórdão redigido pelo Ministro Marco Aurélio, DJe 25.09.2017, de modo que, por brevidade processual, reproduzo minha argumentação ali apresentada:

“Segundo o STF, a natureza jurídica de autarquia é conferida aos conselhos de fiscalização pela **impossibilidade de**

**RE 647885 / RS**

delegação, a uma entidade privada, de atividade típica do Estado, que abrange poder de polícia, de tributar e até mesmo de punir no que tange ao exercício de atividades profissionais. Além disso, os conselhos são criados por lei, tem personalidade jurídica de direito público, autonomia financeira, funcional e administrativa, características típicas desse braço da administração pública.

(...)

Em ambas as oportunidades, consignou-se que: a) as entidades foram criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; b) exercem atividade de fiscalização de exercício profissional, atividade tipicamente pública, nos termos do disposto nos artigos 5º, XIII, e 21, XXIV; e c) tem o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

Em consequência do reconhecimento da qualidade de autarquia federal das entidades de fiscalização de profissionais, já que criadas por lei, com personalidade jurídica de direito público, prestando um serviço tipicamente público, de fiscalização do exercício de determinadas profissões, o Supremo Tribunal Federal vem decidindo pela aplicação obrigatória a elas da regra contida no artigo 37, II, da CR/88, ou seja, reconheceu que a contratação de servidores dessa espécie de autarquia deve observar o regime jurídico único previsto na Lei 8.112/90.

O entendimento foi sufragado nos seguintes julgamentos: RE 611.947, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 06.09.2011; AI 791.759, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe de 02.08.2011; RE 539.224, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Julgado em 22.05.2012.

(...)

De fundamental importância, ainda, para a solução desta lide, a referência ao julgamento proferido na ADI 3.026, de relatoria do Ministro Eros Grau, em que se discutiu a constitucionalidade da parte final do § 1º do art. 79 da Lei 8.906/94 (Estatuto da OAB), que aplicava aos servidores da

**RE 647885 / RS**

OAB o regime trabalhista e assegurava àqueles que sujeitos ao regime da Lei 8.112/90 a opção de nele permanecer, mediante pagamento de indenização. Argumentou-se, ainda, a necessidade de que os cargos da OAB sejam supridos por concurso público, diante da circunstância de se tratar de autarquia, com sujeição ao regime jurídico previsto no artigo 37, da Constituição Federal.

A conclusão a que chegou a Corte, entretanto, foi no sentido de que a OAB não faz parte da Administração indireta e, portanto, não se vincula ao artigo 37, sendo dispensável a realização de concurso público para a contratação de seus empregados. Disse o relator, na ocasião:

‘A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro (...) de feição único. Distinta e diversa da categoria na qual estariam inseridas essas que se tem referido como ‘autarquias especiais’, para pretender-se afirmar, e de modo equivocado, certa independência das hoje chamadas ‘agências’.’

Os demais ministros que o acompanharam ressaltaram as diferenças entre a OAB e os demais conselhos, especialmente pela função excepcional da defesa da ordem jurídica e da Constituição, não possuindo atribuições apenas ligadas à fiscalização dos respectivos profissionais, à finalidade corporativa, bem como **asseveraram destacadamente que a decisão então tomada não se estendia aos demais conselhos.**

Também nesse julgamento houve divergências, nada obstante prevalece no Supremo Tribunal Federal, portanto, o **entendimento segundo o qual os conselhos de fiscalização, por exercerem atividade típica de Estado, não delegável a um ente privado, são pessoas jurídicas de direito público e, dadas algumas de suas características, a essas pessoas se aplica o regime jurídico das autarquias federais.**” (grifos no original)

Igualmente, no tocante às verbas em discussão, resalto que o Tribunal Pleno do STF iterativamente conclui pela natureza jurídica

**RE 647885 / RS**

tributária das anualidades, especificamente da espécie contribuições de interesse das categorias profissionais. A esse respeito, traslado excerto da ementa da ADI 4.697, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 30.03.2017:

“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 profissionais’, nos termos do art. 149 da Constituição da República. Precedente: MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.05.2001. (...) 9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade improcedentes.”

Ademais, tem-se ciência da Representação 1.481-9/AL, de relatoria do Ministro Aldir Passarinho, Tribunal Pleno, DJ 02.09.1988, realizada sob a ótica da ordem constitucional anterior e a Lei 4.215/1963, impedindo ingerência da Corregedoria do Estado de Alagoas em aplicar sanções

**RE 647885 / RS**

disciplinares a advogados, haja vista que o poder de polícia em questão é de exclusividade do conselho profissional, a Ordem dos Advogados do Brasil. Como se facilmente infere, não é a questão de direito haurida desta demanda. Eis o teor da ementa do referido julgado:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA. FISCALIZAÇÃO. PROVIMENTO N. 01/87, DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS. SUBSTITUIÇÃO, PELO JUDICIÁRIO, DE FISCALIZAÇÃO QUE CABE A OAB E APLICAÇÃO DE SANÇÕES. A UNIÃO CABE LEGISLAR SOBRE AS PROFISSÕES LIBERAIS E, PORTANTO, SOBRE O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA (INC. XVI, DO ART. 8, DA C.F.). A LEI N. 4.215/63, ESTIPULA SER DEVER DO ADVOGADO PAGAR EM DIA SUAS CONTRIBUIÇÕES EM FAVOR DA OAB (ART. 87, XXII) E DEIXANDO DE FAZE-LO PODERÃO SER SUSPENSOS PELA ORDEM, TUDO COMO PREVISTO NOS ARTS. 140 E 141, C/C O ART. 110, III, TUDO DO ESTATUTO DAQUELA ENTIDADE. NÃO CABE, ASSIM, AO JUIZ IMPOR SANÇÕES AO ADVOGADO QUE SE ATRASA NO PAGAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES, IMPEDINDO O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO, POIS TAIS MEDIDAS CABEM A OAB. O PROVIMENTO QUE DETERMINA A IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES POR AQUELE MOTIVO É INCONSTITUCIONAL.”

No presente caso, a questão constitucional é se conselho profissional ou entidade prestadora de serviço “sui generis” tem como possibilidade 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.

Postos nesses termos, firmo convicção sobre a higidez da irresignação apresentada pela parte Recorrente, à luz da inconstitucionalidade das disposições em tela da Lei 8.906/1994, merecendo provimento o recurso extraordinário. Isso porque a

**RE 647885 / RS**

suspensão do exercício profissional de seus inscritos por inadimplência de anuidades por parte de conselho dotado de atributos de estatalidade traduz-se em sanção política rechaçada pela jurisprudência assente deste Tribunal.

É consabido que a obrigação tributária principal não ostenta natureza sancionatória, ao passo que as sanções de maneira geral, inclusive infrações disciplinares, possuem como finalidade reprimir conduta ilícita.

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

Cito, a propósito, o ARE-AgR 915.424, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJE 30.11.2015, assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – SANÇÕES POLÍTICAS NO DIREITO TRIBUTÁRIO – INADMISSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DE MEIOS GRAVOSOS E INDIRETOS DE COERÇÃO ESTATAL DESTINADOS A COMPELIR O CONTRIBUINTE INADIMPLENTE A PAGAR O TRIBUTO (SÚMULAS 70, 323 E 547 DO STF) – RESTRIÇÕES ESTATAIS, QUE, FUNDADAS EM EXIGÊNCIAS QUE TRANSGRIDEM OS POSTULADOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO, CULMINAM POR INVIABILIZAR, SEM JUSTO FUNDAMENTO, O EXERCÍCIO, PELO SUJEITO PASSIVO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA, DE ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL LÍCITA – LIMITAÇÕES ARBITRÁRIAS QUE NÃO PODEM SER IMPOSTAS PELO ESTADO AO CONTRIBUINTE EM DÉBITO, SOB PENA DE OFENSA AO ‘SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW’ – IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O ESTADO

**RE 647885 / RS**

LEGISLAR DE MODO ABUSIVO OU IMODERADO (RTJ 160/140-141 – RTJ 173/807-808 – RTJ 178/22-24) – O PODER DE TRIBUTAR – QUE ENCONTRA LIMITAÇÕES ESSENCIAIS NO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL, INSTITUÍDAS EM FAVOR DO CONTRIBUINTE – ‘NÃO PODE CHEGAR À DESMEDIDA DO PODER DE DESTRUIR’ (MIN. OROSIMBO NONATO, RDA 34/132) – A PRERROGATIVA ESTATAL DE TRIBUTAR TRADUZ PODER CUJO EXERCÍCIO NÃO PODE COMPROMETER A LIBERDADE DE TRABALHO, DE COMÉRCIO E DE INDÚSTRIA DO CONTRIBUINTE – A SIGNIFICAÇÃO TUTELAR, EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, DO ‘ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO CONTRIBUINTE’ – DOUTRINA – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”

A respeito da jurisprudência do STF no que diz respeito às sanções políticas, peço vênias para transcrever trecho de obra doutrinária em homenagem ao Professor catedrático da Universidade Federal do Paraná Rubens Requião, por mim editada em conjunto com Carlos Henrique Abrão e Rubens Edmundo Requião, *in verbis*:

“Adota-se como marco inicial de análise a década de 1960, pois foi nela que foram editadas três Súmulas da Suprema Corte acerca da vedação às sanções não pecuniárias tributárias configuráveis como ‘sanções políticas’. Na Súmula 70 do STF, de 1963, embasadas nos precedentes extraídos dos RMS 9.698 e RE 39.933, preconizou-se que ‘é inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para a cobrança de tributo’. No particular, o Tribunal assentou que a prévia existência de executivo fiscal por parte do Estado da Guanabara, tornava ilícito o uso de meio tão gravoso quanto à interdição de estabelecimento para a cobrança de dívidas tributárias.

Na Súmula 323 do STF, de 1963, cujo precedente também foi o RE 39.933, em que se declarou a inconstitucionalidade de dispositivo do Código Tributário do Município de Major Izidro

**RE 647885 / RS**

no Estado do Alagoas o qual previa a retenção de mercadoria em caso de inadimplência fiscal. Assim, cristalizou-se no Enunciado Sumular ser 'inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para o pagamento de tributos.'

Por fim, a Súmula 547 do STF, de 1969, dispõe que 'não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais', a partir de uma série de recursos extraordinários nos quais o Tribunal Pleno declarou a inconstitucionalidade dos arts. 1º do DL 5/1937 e 2º e 3º da DL 42/1937.

A compreensão do Supremo Tribunal Federal não se alterou com o advento da Carta Constitucional de 1967 ou da Emenda Constitucional 1/1969, porquanto era prevista a liberdade profissional, nos termos de seu art. 153, §23. Por vezes, o Tribunal utilizou-se desse parâmetro para declarar a inconstitucionalidade da conduta da Administração Tributária, como, por exemplo, o recolhimento de talões de notas fiscais, por conta do não recolhimento do antigo ICM.

Sob a égide da atual Constituição da República, o STF apreciou em diversas ocasiões a contraposição do dever fundamental de pagar tributos em relação ao princípio da livre iniciativa. Assim, abalizou a própria jurisprudência em relação à questão dos meios indiretos para a cobrança de débitos tributários.

Com observância da regra da reserva de plenário, o Tribunal Pleno já declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais as quais almejaram à eficiência na tributação, mas também implicavam em empecilho à livre iniciativa.

No RE 413.782, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, assentou-se incompatível com a ordem constitucional decreto estadual catarinenses que proibia a impressão de notas fiscais em bloco, quando o contribuinte que estivesse inadimplente sob a ótica tributária. Logo, a necessidade de requerimento de expedição de nota fiscal avulsa a cada negócio jurídico

**RE 647885 / RS**

ostentava caráter punitivo e desproporcional. Novamente, o fundamento determinante da corrente vencedora consistiu nos princípios da liberdade profissional e da livre iniciativa, bem como na Súmula 524 do STF. De todo modo, nota-se dissenso razoável no caso particular, tendo em vista que o Ministro Eros Grau restou vencido, ao fundamento de não haver restrição da atividade mercantil com a medida impugnada, asseverou Sua Excelência: 'Não posso dar uma interpretação ao princípio da liberdade da iniciativa econômica de modo a permitir que a ordem jurídico-tributária não seja rigorosamente atendida.'

No âmbito da ADI 173, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, o Tribunal Pleno declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade de uma série de dispositivos da Lei Federal 7.711/1988, pois se traduziam em normas condicionantes à prática de atos civis e empresarias, à luz da quitação de créditos tributários. O assentou residiu na infringência do devido processo legal substantivo (razoabilidade e proporcionalidade), embora na ementa e no voto do Ministro Relator tenha se consignado a impossibilidade de valer-se da orientação jurisprudencial do STF para desrespeitar a legislação tributária. Em suma, 'Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial.'

Sob a sistemática da repercussão geral, em dois casos-piloto já se reafirmou a jurisprudência relativa à vedação da utilização de restrições estatais para fins de cobrança indireta de tributos. No RE 565.048, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, retornou-se à questão da impressão de documentos fiscais com a finalidade de assentar a tese da inconstitucionalidade da exigência de fiança, garantia real ou fidejussória como condição para impressão de notas fiscais de contribuintes com débitos tributários.

Por sua vez, no ARE 914.045, de relatoria do primeiro autor, declarou-se a inconstitucionalidade de lei estadual

**RE 647885 / RS**

mineira que restringia o cadastro de produtores agrícolas ao prévio adimplemento de débitos tributários perante o ente federativo. Na oportunidade, aprovou-se súmula de julgamento com conteúdo amplo, de maneira a cristalizar a inconstitucionalidade de restrição imposta pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos.” (FACHIN, Luiz Edson; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Livre iniciativa e restrições concorrenciais e tributárias: estudo sobre as sanções políticas na jurisprudência do STF. In: Luiz Edson Fachin; Carlos Henirque Abrão; Rubens Edmundo Requião. (Org.). **O Moderno Direito Empresarial do Século XXI: estudos em homenagem ao centenário do Professor Rubens Requião**. Rio de Janeiro: GZ, 2017)

Por conseguinte, neste caso não caberia confundir o poder de tributar do Estado com o *ius puniendi* em prol da persecução de débitos fiscais.

De fato, a legislação atacada representa ofensa à livre iniciativa e à liberdade profissional. Isso porque a desproporcionalidade da referida prática decorre da plêiade de garantias, privilégios e preferências a que faz jus a Fazenda Pública, além de instrumentos processuais próprios.

Impende rememorar que a contribuição anual constitui título executivo extrajudicial, desde a certificação pela diretoria competente, assim como que o Plenário do STF assentou a competência da Justiça Comum Federal para processar a execução dos débitos referentes às anuidades no Tema 258 da repercussão geral, cujo caso líder é o RE 595.332, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, DJe 23.06.2017, assim ementado:

“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

**RE 647885 / RS**

Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, quer seccional.”

Nesse ponto, relatório elaborado pelo IPEA e pelo CNJ dão conta da utilidade desses executivos aos conselhos de fiscalização profissional em geral, quando comparados à Dívida Ativa da União administrada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal: relatório de pesquisa.** Brasília: IPEA/CNJ, 2011).

De toda forma, há diversos outros meios alternativos para cobrança de dívida civil que não obstaculizam a percepção de verbas alimentares e a inviolabilidade do mínimo existencial do devedor. Isso, por si só, demonstra o desacordo da medida estatal em relação ao devido processo legal substantivo e, por consequência, aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, haja vista a ausência de necessidade do ato estatal.

Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe provimento com a finalidade de garantir ao Autor desta ação cautelar inominada o direito de retornar e exercer suas atividades profissionais na advocacia, sem a possibilidade de sofrer penalidades de suspensão em decorrência de inadimplência referente a contribuição anual.

Igualmente, para efeitos de repercussão geral, adota-se neste voto e propõe-se para deliberação colegiada a constar no acórdão a seguinte tese de julgamento: **“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.”**

Declaro a inconstitucionalidade da Lei 8.906/1994, incidentalmente e com a eficácia própria da repercussão geral, no tocante ao art. 34, XXIII, e ao excerto do art. 37, §2º, que faz referência ao dispositivo anterior.

Despesas processuais às custas da parte vencida e inverto a condenação de honorários advocatícios sucumbenciais fixados no acórdão recorrido.

É como voto.



27/04/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 647.885 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
RECDO.(A/S) : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **MIRIAM CRISTINA KRAICZK**
INTDO.(A/S) : **ERNI WINCK PEREIRA**
ADV.(A/S) : **GILSON SÉRGIO MARTINS VIÉGAS**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**
ADV.(A/S) : **OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E OUTRO(A/S)**

VOTO**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:**

Na origem, Erni Winck pereira propôs ação cautelar inominada em face da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Sul.

Informa o autor que está inscrito nos quadros da OAB/RS desde 1992. Por motivos alheios à sua vontade, não adimpliu a cobrança das anuidades devidas à referida entidade. Por essa razão, teve seu registro suspenso, o que o impede de exercer suas atividades profissionais.

A sentença julgou parcialmente procedente o pedido. Embora tenha repellido as alegações de prescrição, acolheu o pleito de levantamento da suspensão do exercício das atividades profissionais do autor como advogado.

Ao examinar a remessa oficial e a apelação da OAB, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região deu razão à entidade, com o que reformou a sentença e julgou improcedente o pedido inicial.



RE 647885 / RS

Eis a ementa do julgado:

“ADMINISTRATIVO. OAB. SANÇÃO DISCIPLINAR POR INADIMPLEMENTO - POSSIBILIDADE.

A colenda Corte Especial deste Tribunal decidiu, por maioria de votos, rejeitar o incidente e afastar a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do artigo 37 da Lei nº 8.906/94. Nessa equação, mostra-se cabível a sanção disciplinar de suspensão do exercício profissional de advogado por inadimplemento junto à OAB.”

O Ministério Público Federal interpôs recurso extraordinário, no qual sustenta que o julgado ofende o art. 5º, XIII, da Constituição.

Assevera que impedir o exercício da advocacia como forma de cobrança das anuidades ofende a liberdade de exercício de qualquer trabalho, consagrada na referida norma constitucional. Alega o seguinte:

“É certo que a disposição constitucional é no sentido de que há possibilidade de lei regulamentar o exercício profissional - no entanto, a limitação posta deve ser regulada pela qualificação profissional, o que não ocorre *in casu* onde a limitação ao exercício da profissão se dá pelo simples inadimplemento à instituição dos valores em questão, que tem a natureza de tributo.

Ora, resta claro que a norma em questão não constitui senão uma forma oblíqua de obrigar o profissional ao pagamento dos valores devidos - nesse sentido há que ser declarada inconstitucional, certo que a OAB dispõe de diversos outros meios legais, adequados à cobrança.”

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região admitiu o recurso.

Em parecer, a Procuradoria-Geral da República opina pelo



RE 647885 / RS

provimento do apelo extremo.

Feita essa breve síntese, passo ao exame da matéria.

Eis as normas do Estatuto da Advocacia que importam para o exame da questão controvertida:

“Art. 34. Constitui infração disciplinar:

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

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

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

II - reincidência em infração disciplinar.

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

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

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL firmou sua jurisprudência no sentido de que a anuidade cobrada pelos conselhos profissionais tem natureza tributária, conforme assentado no julgamento da ADI 4697, Rel. Min. EDSON FACHIN, cujo acórdão restou 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

**RE 647885 / RS**

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 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

**RE 647885 / RS**

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." (Tribunal Pleno, DJe-063 DIVULG 29-03-2017 PUBLIC 30-03-2017)

Reconhecido o caráter tributário das anuidades cobradas pelos conselhos profissionais, cabe invocar a jurisprudência desta CORTE no sentido da ilegitimidade dos meios indiretos de coerção para pagamento de tributos, conforme consubstanciado nos enunciados das Súmulas abaixo:

Súmula 70: É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula 323: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Súmula 547: Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

Verifica-se, portanto, que a suspensão do exercício profissional em face do inadimplemento das anuidades do respectivo Conselho Profissional representa meio coercitivo indireto de cobrança de tributos, a limitar o livre exercício profissional previsto no art. 5º, XIII, da Constituição Federal.

Desse modo, não procedem os fundamentos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, admitido como *amicus curiae* no presente caso, ao sustentar, entre outros argumentos, o seguinte (Fl. 25,



RE 647885 / RS

Doc. 7):

“Não há ofensa ao art. 5º, XIII, da Carta Maior, até porque ‘... qualificações profissionais que a lei estabelecer;’ não podem ser compreendidas somente como predicados acadêmicos (bacharelado em Direito e aprovação no Exame de Ordem), pois seu sentido também alcança outras condições que a lei estabelecer (inciso XVI, art. 22).”

Não se ignora que o artigo 22, XVI, da Carta Magna confere à União a prerrogativa de editar lei que estabeleça condições ao exercício profissional. No entanto, tais requisitos devem estar diretamente ligados à segurança, à saúde, a propriedade e o bem estar social.

A respeito das limitações e condições ao livre exercício da atividade profissional eventualmente autorizadas pela Constituição Federal, destacamos os ensinamento do ilustre Ministro CELSO DE MELLO no voto condutor do acórdão proferido nos autos do RE 635.023 ED:

“Torna-se possível extrair, dos precedentes e lições doutrinárias anteriormente referidos, a constatação, tantas vezes destacada e reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos sob a égide da Constituição de 1891 (art. 72, § 24), de que “A liberdade profissional, garantida pela Constituição Federal, de nenhum modo significa que o nacional e o estrangeiro possam exercer profissões liberais para as quais não estejam habilitados de acordo com o que estatuir a lei ordinária” (HC 3.347/MG, Rel. Min. ENÉAS GALVÃO - grifei).

É que, segundo sempre acentuou esta própria Suprema Corte, traduziria verdadeiro contra-senso “reputar inconstitucionais os atos do poder público tendentes a conciliar o interesse do profissional com o da sociedade, protegendo, eficazmente, a vida, a saúde e a propriedade dos habitantes do país” (HC 3.347/MG - grifei). Note-se, portanto, que o Estado só pode regulamentar (e, em conseqüência, restringir) o exercício de atividade profissional, fixando-lhe requisitos mínimos de capacidade e de qualificação, se o desempenho de determinada

**RE 647885 / RS**

profissão importar em dano efetivo ou em risco potencial para a vida, a saúde, a propriedade ou a segurança das pessoas em geral (IVES GANDRA MARTINS/CELSON RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 2/77-78, 1989, Saraiva), a significar, desse modo, que ofícios ou profissões cuja prática não se revista de potencialidade lesiva ao interesse coletivo mostrar-se-ão insuscetíveis de qualquer disciplinação normativa. Também se revela incompatível com o texto da Constituição - sob pena de reeditar-se a prática medieval das corporações de ofício, abolidas pela Carta Imperial de 1824 (art. 179, XXV) - a exigência de que alguém, para desempenhar, validamente, atividade profissional, tenha que se inscrever em associação ou em sindicato para poder exercer, sem qualquer restrição legal, determinada profissão.

Se se revisitar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada já sob a égide da Constituição de 1891, constatar-se-á que, embora possível a regulamentação profissional, não pode o legislador, contudo, discipliná-la com apoio em critérios arbitrários, destituídos de razoabilidade e evidenciadores, por isso mesmo, de transgressão ao postulado do livre exercício de profissão ou ofício.

[...]

Essa mesma diretriz foi reafirmada, já agora sob a vigente Constituição, no julgamento plenário do RE 511.961/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES, em decisão que restou consubstanciada, no ponto, em acórdão assim ementado:

“(...) A Constituição de 1988, ao assegurar a liberdade profissional (art. 5º, XIII), segue um modelo de reserva legal qualificada presente nas Constituições anteriores, as quais prescreviam à lei a definição das ‘condições de capacidade’ como condicionantes para o exercício profissional. No âmbito do modelo de reserva legal qualificada presente na formulação do art. 5º, XIII, da Constituição de 1988, paira uma imanente questão constitucional quanto à razoabilidade e proporcionalidade

**RE 647885 / RS**

das leis restritivas, especificamente, das leis que disciplinam as qualificações profissionais como condicionantes do livre exercício das profissões. (...). A reserva legal estabelecida pelo art. 5º, XIII, não confere ao legislador o poder de restringir o exercício da liberdade profissional a ponto de atingir o seu próprio núcleo essencial. (...) A ordem constitucional apenas admite a definição legal das qualificações profissionais na hipótese em que sejam elas estabelecidas para proteger, efetivar e reforçar o exercício profissional das liberdades de expressão e de informação por parte dos jornalistas. Fora desse quadro, há patente inconstitucionalidade da lei. (...)” (grifei)

Resulta claro, pois, da jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal consolidou em tema de liberdade constitucional de profissão, emprego ou ofício, que “Há profissões cujo exercício diz, diretamente, com a vida, a saúde, a liberdade, a honra e a segurança do cidadão e, por isso, a lei cerca seu exercício de determinadas condições de capacidade. Fora deste terreno, não podemos admitir exceções, porque estaríamos mutilando o regime democrático da Constituição (...), dando à lei ordinária uma força que não deve e não pode ter”, tal como assinalou JOSÉ DUARTE em preciso magistério sobre tão relevante direito fundamental (“A Constituição Brasileira de 1946”, vol. 3/33-34, 1947, Imprensa Nacional). “ (Segunda Turma, DJe-030 DIVULG 10-02-2012 PUBLIC 13-02-2012)

Extrai-se do referido julgado que a limitação e imposição de condições ao exercício de atividade profissional por norma legal somente será possível em situações que visem reguardar bens jurídicos de grande impacto social: a vida, a saúde, e a segurança.

Tal entendimento aplica-se não somente às normas que versam sobre as limitações prévias quanto à qualificação, inscrição e registro no respectivo conselho profissional, mas também às limitações, condições e

**RE 647885 / RS**

sanções administrativas à atuação daqueles profissionais já qualificados e registrados que, no desempenho de suas atividades, venham a colocar em risco os referidos bens jurídicos.

Verifica-se, portanto, que o inadimplemento das anuidades, por si só, não representa risco aos bens jurídicos que autorizam a limitação ao exercício de atividades profissionais (vida, saúde e segurança). Representa, quando muito, risco à estabilidade econômica do respectivo conselho profissional, o qual deverá tomar medidas adequadas para reestruturar suas finanças, inclusive os meios legalmente previstos para cobrança de seus associados, não sendo lícito a suspensão das atividades do profissional inadimplente como forma de coagi-lo a pagar os valores devidos.

Deste modo, conclui-se que, não obstante a Constituição Federal autorize, excepcionalmente, que a lei venha a estabelecer limitações e condições ao livre exercício profissional, tal não implica tolerar que o legislador infraconstitucional inclua, dentre tais condições, meios indiretos de coerção ao pagamento de anuidades ao respectivo conselho profissional.

Por essas razões, acompanho o Relator e dou provimento ao recurso extraordinário, para restabelecer a sentença.

É o voto.



RECURSO EXTRAORDINÁRIO 647.885 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
RECDO.(A/S) : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : MIRIAM CRISTINA KRAICZK
INTDO.(A/S) : ERNI WINCK PEREIRA
ADV.(A/S) : GILSON SÉRGIO MARTINS VIÉGAS
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E OUTRO(A/S)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Cumpre definir a compatibilidade, com a Constituição Federal, dos artigos 34, inciso XXIII, e 37, § 2º, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, no que preveem a suspensão, pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, do exercício profissional de inscritos, ante inadimplência de anuidade. Eis o teor dos preceitos atacados:

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



RE 647885 / RS

suspensão perdura até que satisfaça integralmente a dívida, inclusive com correção monetária.

O parâmetro de controle indicado no recurso versa o livre exercício de trabalho, ofício ou profissão, à luz do inciso XIII do artigo 5º da Carta da República.

Conforme fiz ver no julgamento do recurso extraordinário nº 808.424, Pleno, de minha relatoria, surge inconstitucional não a exigência de registro e submissão do profissional ou da pessoa jurídica à fiscalização, tampouco a possibilidade de cancelamento da inscrição quando ausente pagamento de anuidade, mas, sim, o ato automático, sem anterior notificação do interessado e instauração de processo administrativo, no qual tenha a oportunidade de defender-se.

São assegurados, aos litigantes em processo judicial ou administrativo, a ampla defesa e o contraditório, na forma do artigo 5º, inciso LV, da Lei Maior, sobretudo quando se leva em conta resultar, do cancelamento do registro perante o órgão fiscalizatório, a impossibilidade de exercício da profissão.

A legislação de regência da advocacia prevê a suspensão após regular notificação do débito, garantida ao inscrito via própria para dizer das exceções cabíveis, considerada a iminência do ato disciplinar.

Diversamente do paradigma evocado – tema nº 757 do repertório de repercussão geral, tem-se a observação do devido processo legal.

Nego provimento ao recurso.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 647.885

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

RECTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

RECDO.(A/S) : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : MIRIAM CRISTINA KRAICZK (35491/RS)

INTDO.(A/S) : ERNI WINCK PEREIRA

ADV.(A/S) : GILSON SÉRGIO MARTINS VIÉGAS (37807/RS)

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR (16275/DF) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 732 da repercussão geral, conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe provimento, declarando a inconstitucionalidade da Lei 8.906/1994, no tocante ao art. 34, XXIII, e ao excerto do art. 37, § 2º, que faz referência ao dispositivo anterior, ficando as despesas processuais às custas da parte vencida e invertida a condenação de honorários advocatícios sucumbenciais fixados no acórdão recorrido, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Foi fixada a seguinte tese: "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". Plenário, Sessão Virtual de 17.4.2020 a 24.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário