

# A OAB e a imunidade tributária

Alde da Costa Santos Júnior

O Secretário de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal indeferiu requerimento formulado pela OAB-DF, com objetivo de ver reconhecida sua imunidade ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, eis que não possuiria a OAB natureza autárquica e, consequentemente, não estaria ao abrigo da imunidade prevista no artigo 150, inciso VI, alínea "a", parágrafo 2º, da Constituição Federal.

I — Faz-se necessário ressaltar, de início, que a fruição a imunidade, não incidência constitucional, não depende de requerimento por parte do ente imune, como ensina Sacha Calmon Navarro Coelho:

"Tão pouco, depende o gozo da imunidade de requerimento ou petição. O imune, quadrandose na previsão constitucional, observados os requisitos, tem desde logo, direito. Não pagará imposto, desnecessária a autorização, licença ou alvará do ente político cujo exercício de competência está vedado (a imunidade se abre para dois lados: a pessoa, jurídica de direito público, titular da competência impositiva proíbe o exercício da tributação, ao imune, assegura-lhe o direito de não ser tributado)." (Comentários à Constituição de 1988 — Sistema Tributário — Ed. Forense — 2ª Edição — pág. 352/353).

II — Com a devida vênia à ilustre subscritora do parecer GAB/SEEP nº 060/93, a conclusão de que a Ordem dos Advogados do Brasil não é entidade autárquica distoa do entendimento consolidado pela melhor doutrina e pela jurisprudência dos tribunais pátrios.

Instituída pelo Decreto nº 19.408, de 18.11.1930, com as modificações posteriores introduzidas pelos Decretos nº 20.784/31, nº 22.039/32 e nº 22.478/33 a OAB rege-se atualmente pela Lei nº 4.215/63, que estabelece seu Estatuto.

Destaque-se que sua existência decorre de lei federal, onde foi estabelecido expressamente que a Ordem dos Advogados do Brasil constitui serviço público federal (art. 139).

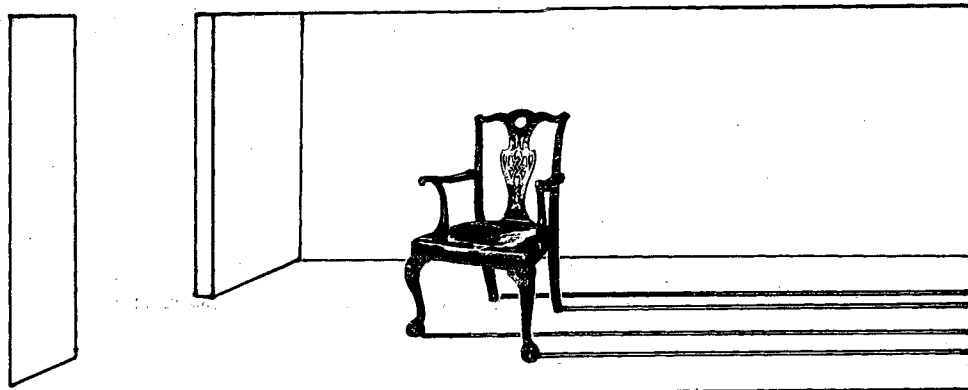
Como pessoa jurídica de direito público, "órgão de seleção, disciplina e defesa da classe dos advogados em toda República" (art. 1º), a OAB exerce função pública, podendo, inclusive por meio de execução fiscal, cobrar contribuições obrigatórias dos advogados e taxas pela prestação de serviços e exercício do poder de polícia (arts. 6º, 140, 141 e 142, da Lei nº 4.215/63).

Instituída por lei, incumbida de exercer serviço público federal e sendo entidade pública de associação compulsória para os bacharéis que objetivam o exercício da advocacia, a OAB caracteriza-se como verdadeira autarquia, mais especificamente como autarquia corporativa.

Essa é a lição fornecida, entre outras, por Celso Antônio Bandeira de Mello:

"De todo o exposto, e como conclusão, deve-se dizer que algumas autarquias têm substrato fundacional e outras corporativo. Desta espécie são as corporações públicas profissionais, sejam reguladoras e fiscalizadoras de atividade de classe, como a Ordem dos Advogados, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, de Medicina, dos Economistas e etc." (Natureza e Regime Jurídico das Autarquias, RT, 1968, pág. 385)

Constituindo entes administrativos autônomos, criados por lei, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônios próprios e atribuições públicas específicas, não somente a OAB, mas as diversas entidades destinadas à fiscalização do exercício de profissões liberais, são indubitavelmente autarquias corporativas de regime especial.



**"Constituindo entes administrativos autônomos, criados por lei, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônios próprios e atribuições públicas específicas, não somente a OAB, mas as diversas entidades destinadas à fiscalização do exercício de profissões liberais, são indubitavelmente autarquias corporativas de regime especial"**

Em parecer sobre a inexistência de vinculação da OAB ao Ministério do Trabalho, o eminente Ministro Luiz Rafael Mayer, à época na Consultoria Geral da República, salientava a natureza autárquica dos entes responsáveis pela fiscalização do exercício de profissões liberais, ressaltando:

"O Decreto-lei nº 968, de 1969, no campo de incidência a que se destina, tem por objeto a disciplina genérica de todas as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, que não são outras senão as autarquias profissionais contempladas e disciplinadas na legislação (Revista de Direito Público 43/44, pág. 79).

Poder-se-ia objetar a conclusão de que a OAB possui natureza autárquica como o disposto do artigo 139, parágrafo 1º, do Estatuto, quando estabelece não se aplicarem à Ordem as disposições legais referentes às autarquias ou entidades paraestatais.

Tal objeção mereceu pronta resposta de Adilson Abreu Dallari em estudo sobre a natureza jurídica e o regime de pessoal da OAB, sendo insuperável a interpretação fornecida pelo ilustre professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo:

"O parágrafo 1º merece duas observações: primeiramente, ao dizer que não se aplicam a OAB as disposições legais referentes à autarquias, isso só pode significar que a OAB é uma autarquia de regime especial (pois se não fosse autarquia não haveria por que excluí-la das normas aplicáveis a autarquias);" (Revista de Informação Legislativa, a 2º, nº 116, pág. 261).

Com efeito, a norma contida no parágrafo primeiro, do artigo 139 não retira a natureza autárquica da OAB. Antes, ressalta a característica de autarquias de regime especial, que, na definição de Hely Lopes Meirelles, é toda aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública.

E o regime especial desfrutado pela OAB justifica-se não somente pela autonomia conferida pela lei nº 4.215/63, transcendendo esta para encontrar fundamento nas prerrogativas conferidas pelo texto constitucional (arts. 103, VII, 93, I, 129, parágrafo 3º e 133).

É, também, por possuir prerrogativas com sede constitucional que a Ordem dos Advogados do Brasil desfruta de uma condição peculiar a diferenciá-la das demais autarquias corporativas. Essa, mais

do que qualquer outra, é a razão da mitigada tutela administrativa exercida sobre a OAB.

De outra sorte, o manejo da tutela pela Administração poderia prejudicar a autonomia no exercício das atribuições conferidas pelo texto constitucional à Ordem dos Advogados do Brasil.

De fato, o maior grau de autonomia desfrutado pela OAB não descaracteriza sua natureza autárquica, servindo, em verdade, para corroborar a noção de que a Ordem caracteriza-se como verdadeira autarquia de regime especial.

O Poder Judiciário, por sua vez, ciente das condições peculiares que presidem a OAB, consolidou o entendimento acerca da natureza autárquica da entidade, como é exemplo o v. julgado a seguir:

EMENTA: "ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. TRANSFERÊNCIA. SERVIDOR DA OAB. APLICAÇÃO DO ART. 158 DA LEI 1.711/52.

1. Segundo entendimento predominante na doutrina, loderada por Costa Neto, a Ordem dos Advogados do Brasil — OAB, em que pese a sua condição peculiaríssima, é uma entidade autárquica.

2 — A jurisprudência tem estendido aos servidores das autarquias o benefício do art. 158 da Lei 1.711/52, segundo o qual é possível a transferência de um estabelecimento de ensino para outro, quando, por interesse público, o servidor for transferido de domicílio, independentemente de vaga.

— 3 — Remessa oficial improvida." (REO nº 0501928/90-RN, TRF 5ª Região, Rel. Juiz José Delgado, DJ 21.09.90)

Assim, a compreensão da OAB como ente autárquico não decorre da utilização de processo de integração analógica, como afirma o r. parecer, mas do cotejo entre sua natureza e função pública como o conceito de autarquia de regime especial.

III — A irrefutável conclusão de que a OAB constitui uma autarquia corporativa de regime especial é bastante para incluí-la na imunidade estabelecida no artigo 150, parágrafo 2º, da Constituição Federal:

"Art. 150 — Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios"

VI — Instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços uns dos outros;

Parágrafo 2º — A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes".

A par disso, estabelece o caput do artigo 139, da Lei nº 4.215/93:

"Art. 139 — A Ordem dos Advogados do Brasil constitui serviço público federal, gozando seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total (art. 31, inciso V, letra a da Constituição Federal), e tendo estes franquia postal telegráfica".

Apesar de permanecer vigente o dispositivo legal, posto que não revogado por legislação posterior, e perfeitamente adequado a atual ordem constitucional (art. 150, parágrafo 2º), não se podendo falar em inconstitucionalidade superveniente revogação, a imunidade de que é titular a OAB decorre desse mesmo dispositivo.

Desnecessário seria lembrar que a não incidência conceituada como imunidade tem sede em norma constitucional, não fosse a importância de compreender e qualificar a norma contida no artigo 139.

A razão do dispositivo legal era tornar explícito aquilo que a Constituição de 1946 consagrava de forma implícita e que a doutrina e jurisprudência confirmaram; ou seja, a extensão da imunidade recíproca às autarquias.

Como acentuou Celso Antônio Bandeira de Mello: "Diante da Emenda Constitucional 18, como se viu, o debate em torno da questão já ficava inteiramente superado devido à explicitude do texto, pois afirmava de modo categórico a imunidade das autarquias" (ob. cit., pág. 463).

Com a ordem inaugurada pela emenda nº 18, a qualificação da norma do artigo 139 seria aquela ditada pelo jurista espanhol Sáinz de Bujanda como precepto didático; que Geraldo Ataliba, com peculiar maestria, esclarece: "Que dizer: manifestação legislativa expletiva, ditada por preocupação esclarecedora, tendente a evitar problemas. Regra explicitadora do claramente implícito; em uma palavra didática. Meramente, simplesmente didática (Revista de Direito Público nº 79, pág. 96).

Assim, e nos moldes ditados pelo r. parecer de Geraldo Ataliba, a existência da OAB, tal como posta na lei nº 4.215/63 e na Constituição Federal, já implica necessariamente a exclusão de qualquer dever tributário relacionado com o seu patrimônio, suas rendas ou serviços.

Destaque-se, ainda, que a norma constitucional não distingue as autarquias para excluir uma e incluir outras dentre as entidades amparadas pela imunidade tributária, sendo defeso ao intérprete proceder tal distinção, sob pena de ofensa ao princípio basilar de interpretação das normas jurídicas "Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus".

Ademais, para fins de imunidade tributária, não é necessário que a lei instituidora expressamente qualifique a entidade como autarquia, bastando que da análise do ente instituído, da legislação de regência e de suas funções (necessariamente públicas) deflua a natureza autárquica.

Nesse sentido já se manifestara o eminente professor Caio Tácito em estudo sobre o conceito de autarquia, publicado na Revista de Direito Público:

"O nosso direito positivo contempla alguns desses característicos da definição constante do art. 2º do decreto-lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, que, para fins de imunidade tributária, considera autarquia "o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei".

Não é mister, assim — afirma o legislador brasileiro — a expressa qualificação, na lei, da natureza autárquica do órgão, desde que deflua, implicitamente, do ato de sua instituição, de forma clara, essa determinação, pelo amálgama de todos os requisitos próprios a pessoas jurídicas desse porte".

Alde da Costa Santos Júnior é advogado em Brasília.