

AUTARQUIA — ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

— *A Ordem dos Advogados do Brasil realiza serviço público; é uma entidade parestatal ou autárquica.*

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

União Federal *versus* Lida Monteiro da Silva e outros
Apelação cível n.º 6.236 — Relator: Sr. Ministro
CÂNDIDO LÔBO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 6.236, do Distrito Federal:

Acorda a 2.^a Turma Julgadora do Tribunal Federal de Recursos, por maio-

ria de votos, em negar provimento à apelação cível, tudo conforme consta das notas taquigráficas anexas, parte integrante dêste.

Rio, 25 de julho de 1956. — *Cunha Vasconcelos Filho*, Presidente. — *Artur Marinho*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cândido Lobo — Senhor Presidente.

No presente recurso, discute-se em síntese se a Ordem dos Advogados do Brasil é ou não uma autarquia. A razão disso é que os autrcres apelados, funcionários daquela Ordem, pediram lhes fôsse declarado por sentença a extensão do regime jurídico do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, na qualidade de funcionários da Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que estão enquadrados como funcionários públicos nos moldes de uma legítima autarquia.

Processado o feito o Sr. Juiz *a quo* sentenciou, dizendo:

"Lida Monteiro da Silva e outros, relacionados na inicial, propuseram a presente ação declaratória contra a União Federal a fim de lhes ser declarada por sentença a extensão do regime jurídico do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, na qualidade de funcionários da Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que estão enquadrados como funcionários de legítima autarquia, bem como a de que são funcionários públicos nos moldes e com as regalias da Lei n.º 1.711, de 28-10-1952, e a partir da data de sua publicação e contagem de seus efeitos, tudo para ulteriores fins de direito.

Contestou a ré a ação, alegando, como preliminar, a ilegitimidade de parte dos autores para sustentar ser a Ordem dos Advogados uma autarquia, bem como a impropriedade da ação declaratória. No mérito, negou a Ordem a qualidade de autarquia (fls. 25 a 35).

Réplica dos autores às fls. 37-40.

Saneador às fls. 47-47-v., julgando improcedentes as preliminares.

Audiência de instrução e julgamento às fls. 50 conforme termo junto por cópia

Isto pôsto:

A Ordem dos Advogados do Brasil exercita, por delegação do Estado, a fiscalização do exercício profissional de advogado em todo o território da Repú-

blica. É bem verdade, que não é apenas essa a sua finalidade. Constitui-se, também, como órgão de defesa da classe. O art. 1.º do Decreto n.º 22.478, de 20-2-33, que consolidou disposições regulamentares sobre a sua organização expressamente se refere: "órgão de seleção, defesa e disciplina da classe dos advogados em tôda a República" e no art. 2.º esclareceu constituir a Ordem *serviço público federal*. Caracteriza-se, pois, juridicamente, como verdadeira autarquia, isto é, como órgão pelo qual o Estado descentralizou alguns de seus serviços. "Ora, a fiscalização do exercício de uma profissão é atribuição pertinente ao próprio Estado, no interesse exclusivo da defesa de seus cidadãos. Se o Estado deixou, por lei, que tal serviço fôsse realizado por certa entidade, por êle criada, instituiu, com isso, um regime de descentralização, reconhecendo no órgão a que foi atribuído o exercício de uma de suas atividades, a qualidade de ente autárquico, por delegação de algumas de suas funções. De qualquer forma, se o Estado cria uma instituição para o desempenho de atividade específica, considerada serviço público, atribuindo-lhe autonomia administrativa e fornecendo-lhe meios para alcançar seus objetivos, estaremos em face de uma entidade autárquica. Aí estão os três característicos: a origem, o funcionamento e o objetivo: criação pelo Estado, autonomia administrativa e satisfação de interesses compreendidos entre os fins do Estado" (Alaim de Almeida Carneiro, *in Revista de Direito Administrativo*, 1950, vol. 19, § 179). O característico de pessoa de direito público está na *instituição* e na *função*, afirma Francesco D'Alessio: é de direito público a personalidade jurídica instituída por *ato do Estado* para exercer *funções* próprias do Estado (*Ist. di Dir. Ammin.*, I, pág. 197). Aliás, em relação à Ordem dos Advogados como autarquia, a nossa doutrina não diverge. A Ordem dos Advogados, diz Temístocles Cavalcanti, é uma autarquia com personalidade de direito público, porque tem uma capacidade

reservada aos órgãos do Estado, que prefere delegar essas funções a uma corporação de classe constituída pelos seus próprios membros (*Tratado de Direito Administrativo*, IV, pág. 299; no mesmo sentido: Tito Prates da Fonseca, Manuel Franco Sobrinho, pág. 143; Matos Vasconcelos, I, págs. 161-162, Erimá Carneiro, pág. 48; Seabra Fagundes, in *Nosso Direito Administrativo*, 20, pág. 341).

Conseqüentemente à caracterização jurídica da Ordem dos Advogados, o problema que se apresenta é o exame da natureza das relações dos funcionários das autarquias. A doutrina, estudando o assunto, quando não os considera verdadeiros funcionários públicos (Castro Nunes, Costa Manso, Valdemar Ferreira), torna-os equiparados aos próprios funcionários públicos. Assim, por exemplo, entende Temístocles Cavalcânti quando afirma: "Não vemos como podem ser negados aos funcionários ou empregados das autarquias os mesmos direitos fundamentais assegurados aos funcionários ou empregados públicos" (*Dos funcionários das autarquias*, in "Revista de Direito Administrativo", II, fasc. I, págs. 1 a 6). Quis ao que parece, o nosso tratadista, considerá-los funcionários públicos *sui generis* conforme entendeu Alberto Demicheli, por êle próprio citado.

Assim sendo, os funcionários da Ordem dos Advogados do Brasil, são verdadeiros funcionários públicos, subordinados a um regime criado pela própria legislação que regula a entidade a que pertencem, mas, ainda, às normas prescritas na legislação especial dos funcionários públicos, ou seja ao que prescreve o Estatuto dos Funcionários.

Aliás, êle próprio assim estatui, no art. 252, n.º III, quando declara que o seu regime jurídico é extensivo aos servidores das autarquias, no que couber, isto é, obedecidas certas situações especiais previstas nos regulamentos de entidades autárquicas, mas que nunca se oponham às bases fundamentais reconhecedoras dos direitos dos funcionários.

Em tais condições, julgo procedente a presente ação.

Custas *ex lege*.

Recorro *ex officio*.

P., R. e I.

Rio de Janeiro, 12 de agosto de 1954.
— José Cândido Sampaio de Lacerda".

Apelando, disse a União Federal:

"Trata-se de uma ação intentada por servidores da Ordem dos Advogados do Brasil, com a finalidade de que seja declarada a extensão aos mesmos, por sentença, do regime jurídico do Estatuto dos Funcionários Públicos da União, isto é, que sejam considerados funcionários públicos nos moldes e com as regalias da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, por entenderem ser aquela entidade uma autarquia.

O digno Juiz da Primeira Instância lhes deu razão e concedeu a declaração pedida, com o que se não conformou a União Federal, pelo que interpôs o presente recurso.

Num primeiro lugar, temos a assinar a ilegitimidade dos autores, pois o que pretendem decorre, forçosamente, do reconhecimento prévio de que a Ordem é uma autarquia, e ainda que atribuída à mesma esta qualidade, seus servidores não se equiparam aos servidores civis da União.

Ora, a Ordem dos Advogados é uma entidade que responde automaticamente pelos encargos relativos aos seus servidores. Não foi parte nesta ação. O reconhecimento do direito pleiteado pelos autores daria aos mesmos a faculdade de intentarem o petição contra aquela entidade, não citada na declaração.

Mas o próprio Estatuto dos Funcionários não faz a equiparação pedida; não inclui os servidores autárquicos entre os beneficiários de suas disposições. A êles só se refere quando suas atividades tenham tido, ou ainda tenham ligações com o serviço público federal (arts. 80, IV, 81, 121, II e 189).

Se a decisão envolve o reconhecimento da Ordem dos Advogados como entidade autárquica, ilegítimos são os autores para por ela pleitearem semelhante

prerrogativa; se os encargos decorrentes da mesma decisão vão recair exclusivamente sobre a mesma, a União estará excluída da presente ação; não seria a parte legítima para responder aos seus termos, tendo sido por isso, injusta a condenação.

Estas considerações, embora implicando preliminares levantadas e decididas no saneador, têm reflexos decisivos no mérito. A Ordem, embora sendo uma corporação organizada nos moldes autárquicos, deles difere em pontos essenciais, uma vez que se trata de entidade destinada a assegurar a defesa e a disciplina de uma classe (dos advogados), o que incorre com as autarquias em geral.

Ademais, nem nestas últimas os respectivos servidores gozam das prerrogativas asseguradas aos servidores da União, não havendo lei alguma que a estes os equipare. Seus direitos e deveres são os constantes de leis especiais, sem cunho de generalidades.

Diante do exposto, e reportando-nos aos argumentos constantes da contestação (fls. 25-32) e aos de fls. 33-35, pedimos e esperamos o provimento."

A douta Suprocuradoria-Geral insiste na preliminar de ilegitimidade de parte, dos autores, e, quanto ao mérito, pede a fls. 70 a reforma da decisão apelada porque a Ordem dos Advogados, embora sendo uma corporação organizada nos moldes autárquicos, deles difere em pontos essenciais, uma vez que se trata de entidade destinada a assegurar a defesa e a disciplina de uma classe, a dos advogados, o que incorre com as autarquias em geral.

É o relatório.

Ao Senhor Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo (Relator) — Os apelados, servidores do Conselho Federal e da Ordem dos Advogados do Brasil, propuseram a presente ação ordinária para o fim de obterem por sentença a extensão do regime jurídico do Estatuto dos Funcionários Públi-

cos Civis da União, na qualidade de funcionários (*autárquicos*) que são, em face daquela Ordem ser assim considerada.

A decisão deu pela procedência da ação e surgiu, então, a presente apelação por parte da União que juntamente com a douta Subprocuradoria-Geral sustentam que a Ordem não é uma autarquia, embora sendo uma corporação organizada nos moldes autárquicos. Há, também, preliminar de ilegalidade de parte dos autores.

Preliminarmente, cumpre resolver a questão da *ilegitimidade de parte*, suscitada pela União Federal, com apoio da douta Subprocuradoria-Geral. Ora, na espécie, trata-se de *ação declaratória*, em que os servidores, autores, querem ser considerados funcionários da autarquia em causa e assim, a preliminar confunde-se, perfeitamente, com o mérito, porque decidido que não se trata de autarquia a improcedência da ação deixa de lado a ilegitimidade de parte que é uma consequência daquela improcedência. Assim prefiro, para melhor técnica do julgamento, enfrentar desde já o mérito da ação; é a *Ordem dos Advogados uma autarquia?*

No mandado de segurança n.º 797 de que fui Relator, decidi este Tribunal, em 25 de maio de 1951, que não.

O *referido* mandado foi impetrado por aquela Ordem a fim de não ser compelida a prestar contas ao Tribunal de Contas da União e disso ficou ela exonerada em vista do deferimento da citada segurança.

Assim, votei na oportunidade com a seguinte ementa: "Ordem dos Advogados do Brasil. Não há lei, nem na Constituição qualquer texto existe, que obrigue uma entidade que não recebe tributos e tampouco gira com dinheiros ou bens públicos, a prestar contas ao Tribunal de Contas da União".

Na fundamentação dessa conclusão foi esse o voto que proferi:

"O Sr. Ministro Cândido Lôbo (Relator) — A posição da Ordem dos Advogados, no concerto das autarquias, é em verdade uma posição *sui generis*. E

tanto é assim que, em feliz síntese contida na inicial, 17 são os pontos de fato e de direito em que ela se funda para repelir a pretensão da aplicação das penalidades, caso não preste contas, a saber: a) que a Ordem é uma corporação destinada à seleção, defesa e disciplina da classe dos Advogados, a que devem obrigatoriamente, pertencer todos os que exercem a advocacia; b) que a Ordem é um órgão auxiliar e complementar dos próprios órgãos judiciários, na sua missão própria de zelar pelo exercício regular e correto da advocacia; c) que a Ordem desempenha um serviço público federal, gozando de largos poderes, para se desincumbir, eficientemente, da tarefa que lhe foi cometida pela lei; d) que a Ordem não está sujeita ao controle ou à subordinação hierárquica de qualquer outro órgão ou entidade, senão ao controle jurisdicional que pertence à justiça ordinária, na verificação da legalidade dos atos que praticar; e) que à Ordem foram assegurados plena independência e íntegro auto-governo, sendo todos os componentes de seus órgãos de direção, eleitos pelos próprios membros da corporação; f) que, para o eficaz desempenho dos encargos que lhe foram atribuídos, à Ordem foram conferidas prerrogativas que lhe caracterizam a natureza de pessoa jurídica de direito público, investida de poderes estaduais; g) que, pelo só fato de dispor de tais poderes e prerrogativas não deve ser a Ordem classificada sob a denominação genérica de autarquia, quando oferece na sua estrutura, composição e finalidade, caracteres peculiares e fisionomia *sui generis* que reclamam que se lhe dê uma qualificação adequada à sua natureza de corporação, dispondo de poderes latos, acordes com a missão específica que lhe foi conferida; h) que o conceito de autarquia administrativa, tanto na doutrina como na legislação, é impreciso e cambiante, fenômeno explicável pelas circunstâncias de ser relativamente recente, entre nós, o emprêgo intensivo dessa técnica de descentralização e personalização de ser-

viços públicos e de apresentarem os diversos descentralizados os característicos e aspectos mais variados, consoante a finalidade a que se destinam e a natureza das tarefas que devem desempenhar; i) que, entre nós, as autarquias administrativas têm caráter acentuadamente econômico; o seu patrimônio é um patrimônio público, os seus serviços são mantidos, pelo menos parcialmente, com recursos fornecidos pelo Tesouro Público e os seus administradores, senão todos, aqueles que têm maior autoridade, são nomeados pelo Poder Executivo; j) que à Ordem não foi atribuída a gestão de qualquer parcela do patrimônio público que se houvesse destacado do patrimônio da União; k) que, a Ordem não recebe qualquer ajuda, auxílio ou subvenção do Tesouro Nacional, pois custeia os seus serviços exclusivamente com a reduzida contribuição paga pelos inscritos nos seus quadros; l) que, todos os órgãos de direção da Ordem são eleitos pelos advogados e os seus componentes desempenham os seus deveres, como *munus publicum*, sem remuneração de qualquer espécie; m) que, a Ordem não tem qualquer objetivo econômico, executando tarefa, apenas, de natureza ética, disciplinar e cultural, qual a de zelar pelo exercício probo e eficiente da advocacia; n) que, o problema de classificação das Ordens profissionais, também foi objeto de exame recente na França, na doutrina e na jurisprudência do Conselho de Estado, segundo informa Waline, afastando-se a sua qualificação como estabelecimento público (equivalente à autarquia, na técnica do nosso direito administrativo) para se concluir que tais Ordens profissionais, pelo seu caráter peculiar, pertencem a uma *categoria inominada* de pessoas de direito público; o) que, a Ordem presta contas dos poucos recursos recebidos de seus membros, aos próprios contribuintes, reunidos em assembléia geral anual, para apreciar a aplicação do produto das contribuições com que cada um concorre, isto é, a prestação de contas se faz há longos anos, da forma mais demo-

crática, pontual, proba e fiel possível; p) que, a Ordem não maneja dinheiros públicos, nem administra patrimônio da Nação, não podendo ser conceituada como tributo a contribuição que recebe dos inscritos nos seus quadros, contribuição da mesma natureza da que pagam os membros dos sindicatos profissionais; g) que, a prestação de contas ao Tribunal de Contas, terá como corolário e conseqüência, uma subordinação e um contrôlo sobre a Ordem, que não se coaduna com a plena independência que lhe deve ser assegurada para bem desempenhar a sua nobre missão, pois essa íntegra independência com que foi criada e sob que tem nobremente vivido, é o seu verdadeiro patrimônio, aquê- le que lhe é mais precioso e necessário.

Assim, Sr. Presidente, foram êsses os 17 pontos focalizados pela Ordem dos Advogados para em resumo alicerçar sua defesa no terreno jurídico doutrinário, contra a pretensão do Tribunal de Contas em querer aplicar-lhe penalidades previstas na Lei n.º 830, caso ela não lhe prestasse contas.

Para a caracterização da prestação de contas, dúvida não pode haver de que é preciso que se trate de uma autarquia e que seja responsável por dinheiros e outros bens públicos. São essas as palavras textuais empregadas pelo legislador Constitucional, no art. 11 quando, ao tratar "Do Orçamento", colocando expressivamente o referido dispositivo nesse capítulo, especifica a competência do Tribunal de Contas. E o referido dispositivo tem sua razão de ser, tem sua finalidade fiscalizadora digna de encômio, pois que não pode haver dúvida de que tôdas as autarquias constituídas pela União apresentam êste traço comum: ou administram patrimônio público, destacado do patrimônio geral ou são, pelo menos parcialmente, mantidas com suprimentos de receita feitos pela União, ou têm os seus administradores principais nomeados pelo Presidente da República, disse e muito bem a inicial.

Acontece o seguinte, sem contestação: ela não administra patrimônio público;

não recebe auxílio ou subvenção do Tesouro; não tem qualquer de seus dirigentes nomeado pelo Poder Executivo porque todos são eleitos pelos próprios advogados; gratuitamente são exercidos todos os cargos diretivos e de administração; a situação da Ordem é, pois, *sui generis*. Não recebendo dinheiros públicos, não aplicando dinheiros públicos, vivendo exclusivamente das contribuições de seus associados, não guardando dinheiros públicos, de que vai a Ordem prestar contas ao Tribunal de Contas? A Ordem retém algum patrimônio pertencente à Nação? Não. A Ordem possui algum bem público? Se ela não possui bens, nem dinheiros públicos, de que então está obrigada a prestar contas ao Tribunal de Contas, contas que já foram aprovadas pela Assembléia Geral anual? Pois é o próprio art. 42 da Lei n.º 830, que organizou a competência do Tribunal de Contas, que determina: "competete ao Tribunal de Contas, velar para que a aplicação dos dinheiros públicos se dê na conformidade das leis, do orçamento e dos créditos". Mesmo que se queira ampliar o conceito da expressão "dinheiros públicos" até chegar ao tributo, mesmo aí, não se poderá enquadrar a Ordem; ela não recebe *tributo* algum proveniente do Orçamento da União, característico previsto no art. 141, § 34, da Constituição federal. E quanto às *sanções* previstas na Lei n.º 830, no caso da recusa em prestar contas, deparamos com o art. 86 da referida lei que as fixa duplamente, suspendendo o administrador de suas funções e, se reincidente, exonerando-o a bem do serviço público. Ora, isso quer dizer que a investidura foi recebida do Poder Executivo, pois só êle pode demitir a bem do serviço público.

Na Ordem nada disso pode acontecer, como é fato notório, eleitos seus membros por seus pares, sem qualquer subordinação à Administração pública. E não há de ser sômente por poder aplicar penas aos advogados faltosos, pelo seu Tribunal de Ética, cujas funções não são remuneradas, que a Ordem

adquire, através de seus Conselheiros, os característicos de um serviço público, capaz de, *por si só* conceituá-la como uma autarquia. Outros característicos precisam ser demonstrados para que isso se verifique. Aquêles, somente, não é suficiente, no meu ver.

Por isso, estou com os que situam a Ordem, vamos dizer assim, como que numa zona fronteira entre os serviços parastatais e os demais, mas por isso mesmo que fronteira, não vou ao ponto de alcançar a outra margem na conceituação dessas idéias, para o fim de enquadrar a Ordem como uma verdadeira autarquia e obrigá-la a prestar contas de ridículas importâncias que jamais são dinheiros públicos ou bens públicos, sujeitando ainda seus dirigentes às penalidades impostas por lei, aquêles que estão sob seu controle e fiscalização, como Tribunal de Contas da União Federal que é, sendo nenhuma, como é nenhuma, a intromissão da União na vida da referida instituição por qualquer aspecto que se queira apreciar.

Sair desse quadrado é atribuir competência ao Tribunal de Contas para tomar contas aos particulares. É o caso. O art. 139 da Lei n.º 830, em que se funda o Tribunal de Contas, para exigir da Ordem sua prestação, assim determina: "Consideram-se entidades autárquicas: a) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio independentemente do orçamento geral; b) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro". Ora, Senhor Presidente, qual o tributo arrecadado pela Ordem? Nenhum, oriundo do Tesouro. É absolutamente impossível, por maior extensão que se queira dar à expressão *tributo*, querer atribuir-lhe o caráter de *contribuição*, isto é, afirmar que essa contribuição anual, estabelecida para os advogados inscritos, cobrada em cada seção, na forma do art. 94 do Regula-

mento da Ordem equivale, pode ser equiparada a um *tributo*, conforme está previsto no art. 139 da Lei n.º 830, acima transcrito. Ao meu ver essas contribuições dos advogados jamais poderão ser interpretadas como tributos. Seria um verdadeiro absurdo, por constituir erro de direito, fazer essa confusão. Tributo tem significado técnico e para ser cobrado depende de lei especial criadora e de inclusão no orçamento público, na forma prevista na Constituição, art. 141, § 34, E, se não fosse assim, teríamos que admitir que até os partidos políticos recebem contribuições e entretanto a lei os considera pessoas de direito público (art. 132 do Código Eleitoral).

Note-se, ainda, que o Banco do Brasil exerce por lei vários serviços públicos federais e não está sujeito por isso a prestar contas ao Tribunal de Contas.

Excluído esse dispositivo para enquadrar a Ordem, vejamos o outro, aquêles que determina autarquia como sendo o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral.

Não tenho dúvida em dizer que nesse dispositivo o legislador quis visar as autarquias que se constituíram mediante valores destacados do orçamento geral da União e constituindo a seguir, um orçamento independente. Também estou entre aquêles que não fazem confusão entre autarquia e estabelecimento de direito público.

São exemplos típicos: a Central do Brasil e o Lloyd Brasileiro. A Ordem não foi e não é *custeada* mediante orçamento próprio destacado do orçamento geral da União, mediante valores públicos, separados do orçamento federal para formar um todo autônomo.

Eis, aí, a idéia básica do texto constitucional, do art. 77, 2.º, qual foi reproduzido pela Lei n.º 830, de 1949 a saber, controle de dinheiros públicos, de valores da União, de tributos, recebidos diretamente pela União ou pelas entidades autárquicas. O que não está

duvidoso, o que está positivamente certo e claro, por ser lógico e justo, é o princípio de que desde que não entrem em causa *dinheiros ou valores públicos*, não há como admitir competência ao Tribunal de Contas para exigir prestação de contas. Aquela expressão *dinheiros públicos* é, por assim dizer, o *leit motif* do texto constitucional e de todos os textos da Lei n.º 830, tanto que a referida expressão *dinheiros públicos* é referida a cada momento na Constituição, seção IV, Do Orçamento, art. 77, 2.º; Lei n.º 830, arts. 39, 40, n.º 1, etc.

Já o Supremo Tribunal Federal acolhendo a tese sustentada pelo Tribunal do Estado do Rio, afirmou que a concepção doutrinária de concessão de serviços públicos, que normalmente se baseia sobre a idéia de uma necessidade de interesse geral a ser satisfeita por uma determinada organização de serviços coletivos, cujo desempenho o Estado outorga a um particular que lhe aufera os resultados, insurge-se contra a pretensão da Companhia Siderúrgica, para a sua caracterização jurídica. E acrescenta dito acórdão como sustentação do proferido pelo Tribunal do Estado do Rio, que foi unânimemente confirmado:

"A impetrante, não há como negar, explora a indústria de ferro e seus derivados, na qualidade de pessoa jurídica privada, e os negócios privados, no sentir de Francisco Campos, não podem ser convertidos em públicos por um simples *fiat* legislativo. O requerente do mandado é uma sociedade anônima. O Governo pode participar da gestão e do capital de uma sociedade, pode subvencioná-la, protegê-la, isentá-la; não lhe é dado porém, investi-la da natureza de serviço público (*Arquivo Judiciário*, vol. 96, pág. 270). Não posso, nem devo, rescindir o acórdão proferido por este Tribunal no caso da prestação de Contas ao Tribunal de Contas da União, eis que, dando pela procedência da presente ação, a tanto se via levada esta Turma, por meio processual incabível.

Isto pôsto, Senhor Presidente, não encontro na lei nem na Constituição qualquer texto que obrigue uma entidade que não recebe tributos e tampouco gira com dinheiros ou bens públicos, como é a Ordem dos Advogados brasileiros, a prestar contas ao Tribunal de Contas e assim entendendo, Senhor Presidente, dou provimento ao recurso para o fim de deferir o mandado de segurança requerido, na inicial, pois, considero líquido e certo, na forma Constitucional prevista no art. 141, § 24, o direito com que se apresenta a Ordem dos Advogados do Brasil perante este Tribunal para poder obter o que pretende".

Embargado esse acórdão, o Tribunal Pleno o manteve, na sessão de 12 de setembro de 1952, relatado o feito pelo Ministro João José de Queirós, contra os pronunciamentos dos Ministros Bernardes e Cunha Vasconcelos, ausentes, os Ministros Cunha Melo, Cândido Lôbo e Henrique D'Ávila.

Assim, Senhor Presidente, o Tribunal Federal de Recursos, até em grau de embargos, já assentou que a Ordem dos Advogados do Brasil não é uma autarquia e, por isso mesmo, viu-se êle na obrigação de conceituar a referida ordem, juridicamente, o que fez no sentido de que aquela Ordem é uma *corporação*, o que difere de *autarquia*, porque só estas estão obrigadas, constitucionalmente, à obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas da União Federal.

E embora não seja uma autarquia, sustentam os opositores dessa conceituação que a Ordem é parte da administração pública descentralizada, no que também não estou de acórdão, por que ela administra apenas um patrimônio inerente à classe dos advogados brasileiros, patrimônio moral da classe, como pessoa jurídica, sem qualquer ingerência nos dinheiros públicos, eis que públicos não são nem por *destino*, nem por *origem*, nem pela natureza da *arrecadação*, simples mensalidades pagas pelos associados e que até podem ser dispensados se assim entender a Assembléia Geral.

A renda auferida com tais mensuralidades é aplicada nas despesas com sua Secretaria, não se tornou uma renda pública, eis que seu destino é restrito às despesas burocráticas internas, sempre respeitadas, aliás, as características inegáveis da autonomia financeira própria, com referência a cada uma das secções da Ordem nos Estados, secções essas que têm administração autónoma.

Em sendo assim, não é possível reconhecer aspecto de legalidade nos servidores da Ordem que se julgam equiparados aos funcionários públicos civis da União Federal, desde que não há vínculo de interesse funcional entre a Ordem e a Administração pública, embora seja de reconhecer que a declaração do serviço público, contida no art. 2.º do Decreto n.º 22.478, de 20 de fevereiro de 1933, tem, na espécie em debate, a significação de colocar a Ordem como simples beneficiária de algumas regalias que o Estado entendeu de lhe conferir, dados os inestimáveis e cultos serviços por ela prestados, sem sombra de dúvidas, mas, daí a chegar ao ponto de admiti-la como autarquia, a distância a percorrer é assás longa, *data venia* do ilustre prolator da sentença apelada, o Juiz Sampaio de Lacerda.

Duas são as finalidades da Ordem: seleção da classe através de disciplina profissional esmerada e defesa dos membros componentes da instituição, através de seleção da classe através de disciplinas apenas, pela representação no Conselho Federal, sem que haja qualquer ingerência do Estado.

Ao meu ver, nem mesmo a questionada subvenção muda a feição da conceituação, pois que ela nada mais é do que uma ajuda, simples contribuição do Estado a título de estímulo financeiro, tal e qual êle faz com as demais sociedades culturais, pias ou de beneficência, sem que isto importe em um *vinculum juris*, entre o estado e a *única*, veja-se bem, a *única* classe beneficiada, sem aquêlê aspecto generalizado e ação abrangedora existentes na "Pre-

vidência Social", e outros Institutos de serviços estatais ou parastatais.

Não encontro, portanto, meios e modos de concordar com a conclusão da sentença apelada que enquadrou os autores, por extensão do regime jurídico por êles preconizado, na qualidade de *funcionários* públicos civis de âmbito autárquico, com as regalias contidas na Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, com os direitos e vantagens decorrentes dêsse enquadramento.

São essas, Sr. Presidente, as razões que me levam a dar provimento ao recurso para julgar improcedente a ação: A Ordem dos Advogados não é uma autarquia.

VOTO

O Sr. Ministro Artur Marinho (Revisor) — Sr. Presidente, o Dr. Juiz de instância *a quo* julgou procedente a ação e recorreu *ex officio*, recorrendo também, voluntariamente, a União.

Tudo gira, como já frisou o eminente Relator, em tôrno da tese: a Ordem dos Advogados do Brasil é uma autarquia? O Juiz diz que sim e eu também. Aliás, já o disse, anos atrás, perante êste Tribunal, quando do julgamento do mandado de segurança n.º 797, em 25-5-1951, exatamente aquêlê mandado de segurança a que acaba de aludir, em seu brilhante voto, o eminente Relator.

Naquela época, o mandado de segurança resultou do fato de pretender o Tribunal de Contas que a Ordem dos Advogados do Brasil prestasse contas, nos termos da legislação ordinária que afirmava, e afirma, que as autarquias devem prestar contas àquele Tribunal. Estranhando a exigência do Tribunal, os responsáveis pela administração da Ordem pediram o mandado de segurança, objeto do pronunciamento agora transcrito no voto do eminente Sr. Ministro Relator. Lembro-me bem de que a sustentação, por parte da Ordem, foi feita por um nome consagrado no mundo jurídico nacional, o grande Seabra Fagundes; mas creio que destaquei na-

quele momento, que Seabra Fagundes mesmo, doutra feita, em obra de doutrinador, êle próprio, quando precisava de exemplificar uma organização que realizasse serviço autárquico por excelência, lembrou-se da Ordem dos Advogados. Destaquei, também, que aquêlê brilhante advogado estêve, nada mais, nada menos, do que sendo gentil com os seus companheiros ou colegas, conselheiros da Ordem e de profissão, a que, de novo, se havia integrado.

A Ordem realiza serviço público federal típico, tanto pela natureza do seus encargos, como, não fôra isso, por declaração explícita de lei e leis que se reiteraram em mais de um commandamento do direito legislado. Diz-se que a Ordem não tinha caracterização de serviço público que conduziisse à sua classificação entre os entes autárquicos, ou de autarquia.

Até hoje, Sr. Presidente, como curioso no estudo do direito administrativo, desconheço no Brasil o que possa refugir a um quadro que esquematiza desta maneira: o Estado realiza a sua atividade, em seus aspectos dinâmicos por excelência, através da Administração. Tenho sustentado que a Administração é um universo e que a Administração é a centralizada ou a descentralizada, a direta ou a indireta. A Administração centralizada se caracteriza, no Brasil da atualidade, essencialmente, por aquêles serviços que são afetos a diversos poderes, sobressaindo o Poder Executivo, através dos Ministérios. Não quer dizer que os outros poderes também não se integram no que é administração, dentro dêste quadro da administração centralizada. Passa-se, então, a verificar que os serviços públicos no Brasil são realizados pelos agentes credenciados como funcionários ou como extranumerários, tanto como para a administração centralizada, como para a descentralizada. Passa-se, a seguir, à administração descentralizada autárquica, onde se incluem os serviços também chamados parastatais com a classificação bem definida como autarquia própria. Ora, as autarquias realizam os

seus serviços públicos através de agentes credenciados que são funcionários públicos, extranumerários, ou então, aquêles que vêm requisitados de outras estações administrativas ou quadros administrativos outros. Graciosamente, sem remuneração ou sem caracterização que imprima a fé que merece a atividade do servidor é que não é possível.

O serviço público ordinário ou comum, que a Ordem realiza, há de ser um serviço remunerado direta ou indiretamente, até porque não é possível alguém se locupletar com o trabalho alheio. Daí a concepção comum de "homem de um dólar" (*one dollar man*), na América do Norte, que o Brasil quis admitir, em certo momento de sua vida, como a do "homem de um cruzeiro". Aliás, a proibição está nos Estatutos dos Funcionários Públicos. Mas, há uma regra que é abrangedora no direito administrativo ou no direito geral, mesmo.

Diz-se que a Ordem não remunera seus conselheiros. Não é bastante para que isso venha desnaturar o sentido de serviço parastatal que ela realiza. Diz-se que a Ordem não administra dinheiros públicos; a essa observação, já em outros tempos, considerei o dinheiro com que os advogados concorrem para a realização da atividade da Ordem, êsse dinheiro se torna, automaticamente, público quando passa das algibeiras dos advogados, individualmente, para custear a realização de serviços da Ordem. Doutra maneira, não se compreenderia, por exemplo, que a importância arrecadada a título de imposto de consumo (onde há o contribuinte direto e o indireto, aquêlê que paga para depois haver do consumidor na venda do produto) não fôsse considerado também dinheiro público, que se integrasse nos cofres da União. Diz-se, ainda, que a Ordem realiza determinados serviços que não se configurariam no quadro dos serviços autônomos. Onde se caracteriza então? Não se caracteriza na administração centralizada; não se caracteriza como concessão de serviço púb-

blico. Concessão é outra coisa. Não se caracteriza como um serviço que fôsse realizado por uma destas sociedades chamadas de economia mista, hoje verdadeiras emprêsas públicas. Não se caracteriza como um serviço episódico, sômente prestado em determinada circunstância e para certos fins, como, por exemplo, o de jurado. Como se caracteriza então? Só por isto: serviços atribuídos aos próprios homens bem credenciados na profissão de advogados. Havia de se caracterizar a atividade da Ordem por finalidades e nem precisaria que, para isso, se inserisse a noção de pessoa jurídica através de leis, fôsse de direito público ou direito privado, porque a própria lei havia criado aquêle órgão com uma altíssima finalidade. Que maior finalidade assina-ria o direito legislado a um órgão como a Ordem dos Advogados senão o de dirigir, encaminhar, a disciplina e a ordem da profissão de advogado? A profissão de advogado, reconhecida de todos os modos como sendo um verdadeiro *munus* público, é mandada regulamentar por força da própria Constituição e, regulamentada, havia de subordinar-se à autoridade de um órgão que realizasse serviço estatal típico. A Ordem não poderia, se não tivesse essa autoridade estatal bem definida, excluir de seus quadros advogados, com profissão garantida na Constituição. Não poderia compeli-los a uma contribuição que, automaticamente, como já disse, deixa de ser particular, no instante em que ela é entregue à Ordem. A Ordem não poderia exigir que sômente advogados nela inscritos exercessem a profissão de advogado. A Ordem não poderia aplicar penalidades várias, como aplica muito legitimamente, na disciplinação da atividade profissional dos que compõem os quadros profissionais. Que é que faz? Quem é que está credenciado para fazer tudo isso, senão órgão que realiza serviço estatal típico? Ela exerce, a êsse aspecto de julgamento administrativo, verdadeira função daquelas que doutrinadores chamam de quase judicante. Nós mesmos já

temos tomado conhecimento de mandado de segurança contra atos da Ordem dos Advogados, sômente cabíveis contra autoridade pública. Iriamos tomar conhecimento de mandado de segurança contra atos de entidade que não fôsse autoridade pública ou assemelhada por força de direito? Ninguém compreenderia que se chegasse a um resultado como o preconizado, em oposição à doutrina da sentença. Aliás, tenho para mim, que, no caso de que aqui se cogita, a ação poderia até ser dirigida diretamente contra a Ordem dos Advogados, com a assistência da União.

Enfim, Sr. Presidente, também me reporto ao meu voto vencido no mandado de segurança n.º 797, julgado em 25-5-1951, para compor um pouco o quadro que acabo de esboçar neste instante. E digo, as autarquias se caracterizam de diferentes maneiras, conforme o fim a que se destinam. Elas nascem como órgãos de direito ou desdobramento da atividade do Estado, ou da administração centralizada. As autarquias, às vêzes, até podem não ter uma personalidade jurídica de direito público diretamente reconhecida pelo Estado, porque não precisam dêste pormenor, em dada circunstância, conforme a atividade a que se destinam. Se a atividade para o exercício ou consecução da finalidade é de típico serviço público, de interesse público, está bem caracterizada a situação de atividade estatal: temos, portanto uma situação como a da Ordem dos Advogados, de autarquia.

Prezo a Ordem dos Advogados como um de seus antigos componentes, um dos que tiveram, desde os primeiros momentos, a responsabilidade de Conselheiro da Ordem na Seção de Pernambuco. Não é sômente recordação sentimental, de palavra, mas sentimental profunda, naquilo que adere à minha personalidade intelectual e profissional, quando comecei a me integrar dentro da vida pública. Por isto tudo, não poderia deixar de dar à classe, em conjunto, aquilo que lhe é devido, inte-

grando-a dentro dos serviços estatais típicos.

Não houve, *data venia*, nenhum argumento que pudesse modificar esta concepção. Argumentos como os esporadicamente aduzidos, dentro de uma certa concepção de serviço público, eu os incluo como uma inércia doutrinária ou como incompreensão do que é serviço público ou do que são dinheiros públicos.

A resistência de eminentes componentes da Ordem dos Advogados em reconhecer a autarquia está, sobretudo, em pretender furtar-se a instituição ao excesso de burocracia nem sempre rendosa das contas verificadas pelo Tribunal de Contas. Foi isto que moveu a Ordem a pedir aquêle primeiro mandado de segurança. Aliás, sabe-se bem que a isenção, em direito ordinário naquele princípio mandando que a prestação de contas fôsse como a das autarquias, tinha eivas de coisas pessoais, não de exigência de legislador. Aquela foi a situação do SESI e do SENAI, num tratamento que se tornou notório entre o então eminente Procurador daquele Tribunal, hoje Senador Cunha Melo, e outros representantes do SESI e SENAI, um dos quais já faleceu na atualidade, o Dr. Euvaldo Lodi.

Com êsses antecedentes, para se chegar à legislação de que ocorre a realidade jurídica e doutrinária, não se haveria de negar à Ordem a situação que sugerem seus funcionários. Pouco importa que êsses funcionários não estejam pleiteando o direito em si, mas apenas defendendo seus interesses para se colocarem dentro daqueles quadros que vão fazendo reivindicações todos os dias, como servidores públicos. Pouco me importa esta situação. O que quero afirmar e reafirmar, com convencimento profundo, é uma questão de princípio: se me disserem, afinal, que a Ordem dos Advogados se integra na administração centralizada, se me provarem que há concessão de serviço público, se me provarem que seus serviços são realizados apenas esporádica e não perma-

nentemente, eu me convencerei e retratarei.

Portanto, Sr. Presidente, com a devida vênia do eminente Sr. Ministro Relator, que agora só reafirmou o seu convencimento que parece ter mesmo foros de cidade, nego provimento a ambos os recursos e só não levanto a questão de que a ação deveria ter sido proposta contra a Ordem mesmo, com a assistência da União, porque talvez incidisse em vício lógico. Se pretendessem demonstrar que a Ordem é uma autarquia, não iriam negar os postulantes da inicial o interesse da União, não incidiriam nesse vício lógico. Um dia a própria Ordem dos Advogados há que pleitear o reconhecimento da sua situação, diretamente, como ela é: autarquia.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos
— Com o Sr. Ministro Artur Marinho.

EXPLICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Artur Marinho (Revisor) — Pela ordem, para uma explicação.

Sr. Presidente, considero grandemente oportuna a observação de V. Excia., como esclarecedora do que exatamente se está julgando. A ação é para declarar que os servidores ordinários que atenderem ao serviço da Ordem dos Advogados são servidores públicos: funcionários, se tal forem; extranumerários, se tal forem. Não se está julgando que, em concreto, os postulantes tenham essa situação, primeiro, porque não se poderia decidir se são, ou não, funcionários, sem examinar como foram recrutados para o serviço da autarquia e, segundo, porque, afinal de contas, haviam de servir êles cargos criados por lei, em número certo, com nomenclatura exata e remunerados por cofres públicos, ou cofres que tivessem seus fundos equiparáveis a dinheiros públicos, como no caso. Depois, a ação é meramente declaratória. Foi por isso que falei, assim ligeiramente, em que se estava procurando fazer uma consul-

ta a êste Tribunal para esclarecer uma tese. Muito oportunas, portanto, as considerações de V. Excia. O Dr. Juiz *a quo* não poderia dizer: os autores são funcionários públicos, são extranumerários, são requisitados, porque também pode haver isso. Não poderia dizer, não estava em causa. Manifestar-se-ia, apenas, quanto à relação de direito. Êles é que, numa sentença de preceito como é a proferida em declaratória, discutem contenciosamente.

Esta a declaração que queria fazer, diante da observação muito oportuna e justa de V. Excia.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por maioria, negou-se provimento, vencido o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos Filho.