

Conselhos de Fiscalização das Profissões: um estranho no ninho?

Leonardo de Medeiros Fernandes

Jurista e Advogado

Coordenador Jurídico no Sistema CFN/CRN

Ementa. Colocação do problema. 1 Estatal ou não-estatal? Eis a questão. 1.1. Sem supervisão ministerial, controle externo do TCU. 1.2. Fazenda própria. 1.3. Conflito de interesse não, *compliance* sim. 1.4. Regime de pessoal. 1.5. Aprendizagem. 2 Da inscrição à execução fiscal. 2.1. Taxa e emolumento podem? Depende. 2.2. Exercício irregular da profissão e o dever de tributar o infrator mesmo assim. 2.3. Débitos de anuidade e a proibição de proibir a profissão. 2.4. De agentes cartorários à Agentes Reguladores da Economia: necessidade de evolução dos CFP. 3 Custas, preparos e depósitos. 4 Conclusão.

Resumo

Os Conselhos de Fiscalização das Profissões – CFP são entidades de direito público não estatal, com natureza autárquica atípica – *sui generis*. Os CFP não fazem parte do Poder Executivo Federal e não estão sujeitos a intervenção do governo. Eles não pertencem à Administração Pública Direta ou Indireta da União, nem estão sob supervisão ministerial. Seu controle de contas é realizado pelo Tribunal de Contas da União, mas não estão sob controle da Controladoria-Geral da União ou à Advocacia-Geral da União. Apesar disso, devem respeitar princípios administrativos como legalidade, impessoalidade e moralidade. A atuação dos CFP visa garantir a ética e a qualidade dos serviços prestados por profissionais regulamentados. As anuidades cobradas pelos CFP são tributos federais. A inadimplência pode gerar execução fiscal, mas não pode impedir o exercício da profissão. Medidas administrativas e financeiras são vistas como mais eficazes que punições penais no combate ao exercício ilegal de profissões.

Abstracto

Los Colegios Profesionales son entidades de derecho público no estatal, con una naturaleza autárquica atípica – *sui generis*. Los Colegios Profesionales no forman parte del Poder Ejecutivo Federal y no están sujetos a la intervención del gobierno. No pertenecen a la Administración Pública Directa o Indirecta de la Unión ni están bajo supervisión ministerial. Su control de cuentas es realizado por el Tribunal de Cuentas de la Unión, pero no están bajo el control de la Contraloría General de la Unión ni de la Abogacía General de la Unión. A pesar de ello, deben respetar principios administrativos como la legalidad, la imparcialidad y la moralidad. La actuación de los Colegios Profesionales busca garantizar la ética y la calidad de los servicios prestados por profesionales regulados. Las anualidades cobradas por los Colegios Profesionales son tributos federales. La falta de pago puede generar una ejecución fiscal, pero no puede impedir el ejercicio de la profesión. Se consideran más eficaces las medidas administrativas y financieras que las sanciones penales en la lucha contra el ejercicio ilegal de profesiones.

Colocação do problema

No Brasil, são 557 Conselhos de Fiscalização das Profissões – CFP que englobam 30 Conselhos Federais e 527 Regionais. A legislação federal específica aplicada às Corporações tem sido criada de modo singular tanto quanto tem sido firmada, pelo Tribunal de Contas da União – TCU e Tribunais Superiores, jurisprudência e precedentes qualificados específicos e próprios para essas Corporações. É com base nesta legislação e jurisprudência especializadas que muitos dos atos normativos dos CFP têm sido – ou deveriam ser – editados.

Resoluções, portarias e demais atos normativos não têm correlação exata e necessária com os normativos da Administração Pública federal – Direta ou Indireta – que segue outra interpretação segundo as Cortes Judiciárias e de Contas.

O tema é de crescente atenção da Corte de Contas. Para entender como funcionam os CFP, como são suas operações financeiras, o TCU tem realizados controles e pesquisas.

Em 2021, os Conselhos Regionais e Federais arrecadaram, conjuntamente, cerca de R\$ 5,5 bilhões, mas os gastos com fiscalização foram de apenas 11% e, em 69 Conselhos, não houve gastos com fiscalização¹ – o que é um evidente absurdo. Em 2022, as receitas de todos os Conselhos foram de R\$ 6,7 bilhões em 2022, dos quais R\$ 3,5 bilhões na área de saúde, R\$ 2,1 bi em infraestrutura e R\$ 1,1 bi em negócios e finanças².

Entre os achados, o TCU conclui que metade dos CFP ainda não publica informações em padrão aberto, que é uma exigência da Lei de Acesso à Informação, e isto implica um grave impacto negativo sobre o exercício do controle social e do próprio TCU. Assim, determinou-se aos CFP que elaborem e publiquem plano de dados abertos de forma integrada dentro do respectivo Sistema (Acórdão TCU 1648/2024 – Plenário).

Outro ponto identificado pelo TCU, nas recentes pesquisas, foi a falta de políticas de combate ao assédio moral e sexual nos CFP. É outro ponto importante que deve ser enfrentado nesta fase de amadurecimento institucional dos CFP. A propósito, no Sistema CFN/CRN, a Coordenação de Gestão Estratégica de Pessoas do CFN apresentou, desde 14 de março de 2025, proposta de resolução sobre o tema³. Ela foi elaborada pelo Comitê Gestor da Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação e está dependente de aprovação pelo Plenário.

Os CFP têm a importante função de regulamentar e fiscalizar o exercício profissional em diversas áreas, como Nutrição, Enfermagem, Odontologia, Administração, Engenharia, entre outras. Enxerga-se nesse *universo* administrativo, esferas de competências bem definidas: no centro, o Federal; ao seu redor, os Regionais.

Os Conselhos Regionais são responsáveis, para além dos simples atos cartorários (efetivação de registros profissionais) e das cobranças fiscais, pela defesa e fomento da profissão, dos profissionais e da

¹ TCU realiza levantamento em Conselhos de Fiscalização Profissional. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-levantamento-em-conselhos-de-fiscalizacao-profissional> – acesso em 2 de abril de 2024.

² Conselhos de fiscalização profissional devem ser mais transparentes, avalia TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conselhos-de-fiscalizacao-profissional-devem-ser-mais-transparentes-avalia-tcu> - acesso em 2 de abril de 2024.

³ Nos pareceres nº 100/2024 CFN-UJ e nº 23/2025 CFN-UJ, do processo SEI NUP 0999917.000078/2024-55, discorremos sobre o importante assunto.

sociedade. Os Conselhos Federais, por seu turno, normatizam o Sistema e a profissão e atuam como órgão de governança superior do Sistema, ou seja, supervisionam as atividades meio e finalísticas.

Mais recentemente, o TCU aprovou normas complementares para elaboração de relatórios de gestão e publicação de informações dos CFP. Os Conselhos Federais, como supervisores do Sistema, passam a ser responsáveis por incluir, nos seus relatórios de gestão, informações de todos os respectivos Regionais⁴ (Decisão Normativa 216/2025; Acórdão TCU 646/2025 – Plenário).

É, portanto, equivocada a compreensão de que os Regionais são de *per se* autarquias que orbitam sozinhas e independentes do seu Federal. Eles são esferas de autonomia que gravitam em torno do respectivo Federal. A lei fixa esta subordinação ainda que relativa para evitar desvios e excessos, e promover a uniformidade e a harmonia de atuação dos Regionais.

As esferas Regionais e o seu núcleo Federal formam um só ente. O princípio da *unicidade* dá normatividade suficiente a este *universo* administrativo. Ele está fixado expressamente, por exemplo, na Lei Federal nº 6.583, de 1978, na sua redação atual, que cria o Sistema CFN/CRN:

Art. 2º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Nutrição constituem, no seu conjunto, uma autarquia federal, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego. (Redação dada pela Lei nº 14.924, de 2024)

Em tempo: em que pese a Lei do CFN, com a redação dada em 2024, contenha um trecho que diz “vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego”, após a CR de 1988, não existe mais esta supervisão ministerial. Com efeito, o Legislador poderia ter atualizado a redação, mas não o fez, de modo que trecho do artigo citado não tem qualquer aplicação hoje. É sobre isto que abordarei a seguir.

1 Estatal ou não-estatal? Eis a questão

Dúvida não há de que os CFP não são entidades - muito menos órgãos - da Administração Federal Direta. Compreende-se nesta rubrica os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Apenas os órgãos centralizados na estrutura hierarquizada do Poder Executivo Federal, portanto, compõe-na na definição precisa do inciso I, do artigo 4º do - ainda vigente - Decreto-lei nº 200, de 1964, c/c art. 76, da CR de 1988.

A Administração Federal Indireta, por seu turno, compreende categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria. O inciso II, do artigo 4º do Decreto-lei nº 200, de 1964, elencou taxativamente essas pessoas jurídicas nas categorias gerais: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; fundações públicas – estas últimas acrescentadas pela Lei Federal nº 7.596, de 1987. A problemática jurídica que envolve os CFP reside justamente aqui.

Ao longo dos anos, a doutrina brasileira fez uma confusão enorme entre as autarquias e entidades públicas com natureza autárquica, muito causada pela anarquia legislativa. Como que “tudo que não é pessoa jurídica de direito privado”, deve ser autarquia ou ente político, mas será “pessoa jurídica de direito público”. Até as fundações públicas – que têm clara a natureza jurídica específica – sofreram com a sinonímia forçada por parte da doutrina brasileira: são fundações autárquicas ou autarquias fundacionais – tanto faz... A impropriedade salta aos olhos.

⁴ Tribunal aprova novas regras para os conselhos de fiscalização profissional. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-aprova-novas-regras-para-os-conselhos-de-fiscalizacao-profissional> - acesso em 2 de abril de 2024.

Passou-se a inserir os CFP na Administração Federal Indireta. E classificaram-nos ora como autarquia federal ora denominando-a como autarquia especial federal ou autarquia profissional. Daí, arrastaram-se inadvertidamente para os CFP as mais diversas leis federais sobre as autarquias típicas ou comuns.

A partir da construção jurisprudencial dos Tribunais Superiores e, especialmente, do TCU, STF e STJ, foi-se revelando que é errada essa premissa - de que os CFP "são Administração Federal Indireta" - pelo só fato de serem de direito público e prestarem atividades típicas da Administração Pública.

A partir dessa construção jurisprudencial, afastaram-se do sistema jurídico singular dos CFP os regramentos legais aplicados exclusivamente à Fazenda Pública e até mesmo às entidades de direito público da Administração Indireta.

O STJ, em alguns julgamentos, sem adentrar na essência do ente, tem decidido que os CFP possuem natureza jurídica de "autarquia", sujeitando-se genericamente ao regime jurídico de direito público. Mas o STF em decisões mais cirúrgicas, reconhece que a natureza autárquica não é o mesmo que dizer que é (AI 836791/PR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Julgamento: 08/02/2011, Publicação: 21/02/2011). Explicamos melhor.

Dentro da categoria de autarquias, a sucessivas Reformas Administrativas no Brasil, estabeleceram um regime diferenciado para dois tipos de autarquia. Ambas são entidades da Administração Federal Indireta, mas neles é impossível alocar os CFP.

As autarquias "qualificadas" de Agências Executivas, surgem após autorização dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que incluiu o § 8º ao art. 37 da CR. Elas são originalmente autarquias comuns ou fundações públicas, mas podem celebrar com o respectivo Ministério Supervisor negócio jurídico (contrato de gestão) para o fim de aprimorar e ampliar a autonomia gerencial e financeira e, por isto, serão fiscalizadas e auditadas pela própria Administração Direta.

De 1998 até hoje, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) foi a única entidade do Poder Executivo Federal qualificada como Agência Executiva. Não é o caso dos CFP.

As Agências Reguladoras são mesmo autarquias em regime especial, porque destinadas a regulamentar, controlar e fiscalizar a execução de serviços públicos transferidos para o setor privado por intermédio de concessões, permissões etc. As ditas autarquias especiais federais que têm gênese em duas emendas à Constituição:

(a) Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, incluiu na CR de 1988, o permissivo à lei ordinária para criar o "órgão regulador" dos serviços de telecomunicações;

(b) Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, também incluiu permissivo constitucional à lei ordinária para criar o "órgão regulador" do monopólio de óleo e gás da União.

Para estes entes, foram publicadas a Lei Federal nº 9.986, de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e a Lei Federal nº 13.848, de 2019, para dispor sobre normas gerais para as Agências Reguladoras. Nada disso se aplica igualmente, à toda evidência, aos CFP.

A Lei Federal nº 11.107, de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, colaborou com a distinção que a jurisprudência já vinha definindo há muito. A Lei definiu que o consórcio público, se não for de direito privado, constituirá uma associação pública. Diante da nova criatura,

a Lei alterou imediatamente o Código Civil de 2002 para incluir, ao lado das autarquias, a novel pessoa de direito público: as associações públicas.

E veio logo a doutrina e batizou as associações públicas de “autarquias especiais” dado o regime jurídico peculiar. Mas os CFP, como se vê, também não são associações públicas.

Bem colocadas essas considerações, os CFP não são autarquias típicas ou comuns, como não configuram autarquias em regime especial, é dizer, não se constituem Agências Executivas ou Agências Reguladoras e, com maior razão, não são associações públicas, empresas estatais ou fundações públicas.

A propósito, veja-se o que positivou o Decreto-lei nº 200, de 1967, ainda vigente:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública (...)

III - Sociedade de Economia Mista (...)

IV - Fundação Pública (...)

(..)

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes deste artigo.

O Poder Executivo Federal não enquadró os CFP em nenhuma dessas categorias. A série de leis de organização da Presidência da República, de 1989 até a última, Lei Federal nº 14.600, de 2023, não introduziram os CFP no bojo da Administração Pública Direta ou Indireta.

O atual Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, por exemplo, possui áreas de competência taxativamente elencadas no art. 46, da citada Lei, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministério, e nada dispõe sobre essas entidades públicas não estatais.

O específico Decreto nº 11.779, de 2023, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do MTE e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Há silêncio eloquente quanto aos CFP.

Até mesmo o Departamento de Fiscalização do Trabalho do MTE, que poderia inadvertidamente confundir-se com o papel dos CFP, traz elenco fechado de competências próprias que não tocam os Conselhos (art. 22, Decreto nº 11.779, de 2023).

Como resultado desse raciocínio, é possível afirmar que a definição de “Fazenda Pública”, própria para alguns órgãos e entidades dos entes políticos, não alcança os CFP. As Corporações não são Fazenda Pública. Elas não se sujeitam, por exemplo, ao regime de precatórios, segundo o Supremo Tribunal Federal - STF:

Repercussão Geral Tema 877. Os pagamentos devidos, em razão de pronunciamento judicial, pelos Conselhos de Fiscalização não se submetem ao regime de precatórios. Se não posso incluir os conselhos no grande todo representado por Fazenda Pública, não tenho como dizer aplicável o art. 100 da CR. Por isso, penso sinalizar bem a PGR quando conclui pelo afastamento desse sistema especialíssimo, o de precatório, quanto a pagamentos devidos não pela Fazenda, mas, especificamente, por cada qual dos

conselhos corporativistas, como disse, pelos conselhos que consubstanciam – reconheço – autarquias especiais. Numa interpretação sistemática dos dispositivos da CR, concluo que o art. 100 é inaplicável em se tratando de débito de conselho. RE 938837, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, Redator do acórdão Ministro Marco Aurélio, Julgamento: 19/04/2017, Publicação: 25/09/2017

Há ainda várias outras características marcantes das entidades estatais que as distinguem dos CFP entidades não estatais. Mas há leis que dispõem sobre autarquias ou fundações públicas federais que se aplicam aos Conselhos, seja de modo expresse, ou a partir da interpretação dos Tribunais Superiores.

A razão para essa extensão das leis, em favor dos CFP, é a importância institucional do seu papel para a sociedade especialmente na fiscalização das profissões (art. 22, XVI, CR) e, acrescentamos, como importante agente regulador da economia (art. 1º, § 6º, Lei Federal nº 13.874, de 2019).

Dispõe a Lei Federal nº 13.105, de 2015 - CPC, a Administração Pública Direta e as respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal. Não se aplica o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o ente público (art. 156, caput, § 2º, CPC).

O CPC de 2015 nada diz dos CFP. Mas o STJ já interpretou a regra, ainda na vigência do CPC de 1973, para estender a dobra do prazo também para eles, especialmente em observância ao seu reduzido quadro de advogados e singularidades administrativas.

PROCESSUAL CIVIL. CONSELHO REGIONAL. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO VIA FAX. APRESENTAÇÃO FORA DO PRAZO LEGAL. INTEMPESTIVIDADE. (...) 2. O STJ orienta-se no sentido de que os Conselhos de Fiscalização Profissional detêm natureza jurídica de autarquias e, dessa forma, possuem o privilégio a elas conferido pelo art. 188 do CPC. 3. Hipótese em que a decisão recorrida foi publicada em 14.3.2011 (quinta-feira), e, portanto, o decurso do decênio legal - ante a contagem de prazo em dobro - teve início em 15.4.2011 (sexta-feira) e expirou em 25.4.2011 (segunda-feira), sendo intempestivo o fax protocolizado no dia 4.5.2011... AgRg no Ag n. 1.388.776/RJ, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/6/2011, DJe de 15/6/2011

A Lei Federal nº 6.830, de 1980, determina que na execução fiscal, qualquer intimação ao representante judicial da “Fazenda Pública” será feita pessoalmente (art. 25). Dentro da definição de “Fazenda Pública”, repito, não cabe CFP. O STJ, porém, interpreta extensivamente pelas mesmas razões:

O representante judicial de conselho de fiscalização profissional possui a prerrogativa de ser intimado pessoalmente no âmbito de execução fiscal promovida pela entidade. Incide, nessa hipótese, o disposto no art. 25 da Lei 6.830/1980 (LEF)... existindo regra específica sobre a intimação pessoal dos representantes da Fazenda Pública em execução fiscal (art. 25 da LEF), essa prerrogativa deve ser observada no caso dos representantes dos conselhos de fiscalização profissional. REsp 1.330.473-SP, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em 12/6/2013

1.2. Sem supervisão ministerial, controle externo do TCU

A primeira e bem marcante, é o princípio da supervisão ministerial, consectário do princípio da tutela administrativa. As entidades estatais estão vinculadas pelo Ministério de Estado respectivo que auxilia o Presidente da República na administração federal. Não há, como é sabido, uma subordinação, mas apenas o poder-dever de fiscalização das finalidades, fundado no princípio da tutela administrativa.

É o que prevê o Decreto-lei nº 200, de 1967:

Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Art. 20. O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

Parágrafo único. A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos desta lei.

Art. 21. O Ministro de Estado exercerá a supervisão de que trata este título com apoio nos Órgãos Centrais. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

A partir da CR de 1988, os CFP não estão vinculados – nem subordinados – a nenhuma Pasta Ministerial, ou seja, eles não orbitam os cosmos das Administrações Federais Direta e Indireta. Estas não exercem nenhum controle finalístico sobre os CFP. Não há tutela.

A Advocacia-Geral da União - AGU, a propósito, aprovou o Parecer Normativo AGU/GV-2/2004, de 27 de outubro de 2004 – que é vinculante – para fixar a tese de que “as entidades de fiscalização profissional estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União, mas não estão submetidas à supervisão ministerial”.

No ponto, a Corte de Contas corroborou parecer jurídico da AGU para firmar o entendimento de que os CFP não estão subordinados à supervisão ministerial exatamente diante da superveniência das leis que revogaram expressamente dispositivos que nos sujeitavam ao controle, já que o Direito Brasileiro não admite repristinação tácita.

Veja-se a legislação editada sob o Ato Institucional nº 5, de 1968, e a posterior, que a revoga próximo ao momento de redemocratização do país:

Decreto-lei nº 968, de 1969 - Dispõe sobre o Exercício da Supervisão Ministerial relativamente às Entidades Incumbidas da Fiscalização do Exercício de Profissões Liberais:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. As entidades de que trata este artigo estão sujeitas à supervisão ministerial prevista nos artigos 19 e 26 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 restrita à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público.

Decreto-lei nº 2.299, de 1986 - Altera o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências:

Art 3º Revogam-se as disposições em contrário, em particular o artigo 3º do Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969 e o parágrafo único do artigo 1º do Decreto-lei nº 968, de 13 de outubro de 1969.

Também por isto que a AGU, existente desde 1988, não apresenta nenhum dos seus ramos patrocinando ou assessorando os CFP, que têm quadro próprio de Advogado não subordinados ao Advogado Geral da União. Ele assiste o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da Administração – não alcançando, repita-se, nesse lugar os CFP⁵.

⁵ No âmbito do CFN, por exemplo, a Coordenação Jurídica tem, entre as suas atribuições, auxiliar a Direção do CFN no controle interno da legalidade, da eficiência e da probidade dos atos administrativos, assegurar o cumprimento das decisões do Plenário e a fiel observância das Resoluções e Portarias do Sistema, conforme dispõe a Portaria CFN nº 15, de 18 de fevereiro de 2025.

No mesmo sentido, a CGU já se posicionou, através da Nota Técnica nº 2751/2019/CGUNE/CRG, de que as autarquias de fiscalização do exercício profissional possuem natureza jurídica *sui generis*, sujeitam-se ao controle de suas contas pelo TCU, mas não se subordinam aos controles internos da CGU⁶.

AGU e CGU não realizam o controle interno sobre os CFP.

CFP é pessoa jurídica de direito público não estatal. Isso implica dizer que ele não pertence aos quadros orgânicos da União. Não pertence à Administração Direta Federal, nem pertencem à Administração Indireta Federal, de modo que essas Corporações não se subordinam à Presidência da República, nem estão sob supervisão ministerial de qualquer Pasta Ministerial. Os CFP embora exerçam descentralizadamente atividade típica de Estado, não integram o Poder Executivo Federal. Estão fora dele.

Consequência direta é que os CFP não estão sob o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe “sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa” (Acórdão TCU 1237/2022-Plenário).

1.3. Conflito de interesse não, *compliance* sim

A Lei Federal nº 12.813, de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego **do Poder Executivo federal**, dispõe:

Art. 1º As situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses regulam-se pelo disposto nesta Lei.

Art. 2º Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:

(...)

III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e

Seria possível exigir a aplicação desta lei aos CFP? Doutrina e a jurisprudência do Excelso STF já chancelaram há muito que esta lei é inaplicável aos CFP (MS 22643, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, Julgamento: 06/08/1998). Explicamos melhor.

Os empregados dos CFPs não são servidores públicos (remunerados pela própria categoria), os “cargos” não são criados por lei e o Estado não participa de sua gestão (não indica dirigentes, não interfere nos regulamentos, não destina orçamento)⁷. A administração dos CFPs não está vinculada ao Estado, portanto.

A Presidência da República, no Parecer Jurídico nº 0911-7.14/2014/AGD/CGU/AGU⁸, expedido pela Consultoria Jurídica junto ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assim se manifestou:

“(…) os conselhos profissionais não se constituem com a participação do Estado em seu órgão dirigente, que é composto integralmente por representantes da própria classe disciplinada pela entidade, eleitos por seus associados, e consequentemente são estes que também elaboram os regulamentos a serem seguidos na área de

⁶ CGU é o órgão central e supervisor dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno: Sistema de Correição (Siscor), Sistema de Ouvidoria (SisOuv) e Sistema de Integridade Pública (Sipef) do Poder Executivo federal.

⁷ Manifestação nossa em Parecer nº 39/2025 CFN-COJUR no processo SEI NUP 099999.000009/2025-59.

⁸ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CasaCivil/CMR/sumulas/SUM72015.htm> – acesso em: 4 de abril de 2025.

atuação da entidade. A Administração Pública não influencia suas decisões. Além disso, os recursos de que dispõe são oriundos das contribuições pagas pela respectiva categoria, não lhes sendo destinados recursos orçamentários nem fixadas despesas pela lei orçamentária anual”.

Se os CFP não integram a estrutura interna do Poder Executivo federal é óbvio que eles não se submetem ao Sistema de Controle Interno, justamente porque os CFP são pessoa jurídica de direito público externas à administração da União. É por isto que são **não estatais**, repita-se.

Isso implica reconhecer que a CGU não supervisiona os CFP e eles não estão apeados aos seus instrumentos – Siscor, SisOuv e Sipef todos para o Poder Executivo federal. Também o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses – SeCI da CGU não se aplica a qualquer CFP. Aliás, isto está facilmente compreensível no seu sítio eletrônico⁹.

A partir desse raciocínio jurídico, a CGU fixou entendimento, nos autos do Processo SEI NUP 00191.000170/2014-06, de que não se aplica a Lei Federal nº 12.813, de 2013, aos dirigentes dos CFP.

Trata-se de um assunto *interna corporis*, ou seja, cada CFP deverá editar seu ato normativo próprio, via de regra, uma resolução aprovada pelo Plenário do Ofício. Isto posto, se a CGU tomar decisões administrativas, no lugar da Diretoria ou do Plenário, invadirá as atribuições legais dos representantes de determinada categoria profissional. Contrariará o autogoverno e a autonomia destas Corporações.

Não à toa, é pacífico que não cabe recurso à CGU na hipótese de a Diretoria do CFP negar acesso à informação solicitada. A Lei de Acesso à Informação, a Lei Federal nº 12.527, de 2011, embora não esteja expressamente previsto, aplica-se aos CFP, mas, se houver recusa, não é possível a parte interessada recorrer à CGU e, portanto, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI. É que esta via recursal é dada apenas às entidades do Poder Executivo Federal, leia-se:

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

(...)

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

A CMRI, órgão colegiado interministerial do Poder Executivo federal que tem a competência de estabelecer orientações normativas de caráter geral sobre o tema, sumulou a seguinte tese:

Súmula CMRI nº 7/2015. CONSELHOS PROFISSIONAIS – Não são cabíveis os recursos de que trata o art. 16 da Lei nº 12.527, de 2011, contra decisão tomada por autoridade máxima de conselho profissional, visto que estes não integram o Poder Executivo Federal, não estando sujeitos, em consequência, à disciplina do Decreto nº 7.724/2012.

Os CFP devem, portanto, elaborar o seu ato normativo próprio a fim de adotar regras de *compliance* – conjunto de políticas, procedimentos e práticas para garantir que estejam agindo de acordo com as leis e regulamentações.

1.4. Regime de pessoal

⁹ Disponível em: <https://seci.cgu.gov.br/seci/Login/Externo.aspx?ReturnUrl=%2fseci%2fSite%2fDefault.aspx> – acesso em 2 de abril de 2025.

O regime de pessoal da Administração Federal Indireta, por seu turno, é disciplinado por leis federais de iniciativa privativa do Presidente da República. Por força da Constituição, as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, devem ser propostas pelo Poder Executivo Federal (art. 61, § 1º, I, "a", "c", CR).

Essa regra não abrange os CFP que possuem, por força da lei federal que os institui, autogoverno e autonomia para disciplinar o tema conforme as suas peculiaridades. É o próprio CFP que compete a elaboração de seu plano de cargos e salários. A propósito, veja-se o que a Lei Federal nº 7.596, de 1987, já citada acima e ainda vigente, diz sobre as autarquias típicas ou comuns (destaquei):

Art. 3º As universidades e demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, terão um Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos para o pessoal docente e para os servidores técnicos e administrativos, aprovado, em regulamento, pelo Poder Executivo, assegurada a observância do princípio da isonomia salarial e a uniformidade de critérios tanto para ingresso mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos, quanto para a promoção e ascensão funcional, com valorização do desempenho e da titulação do servidor.

Agora, transcrevo o dispositivo vigente ainda hoje (destaquei):

Decreto-lei nº 968, de 1969 - Dispõe sobre o Exercício da Supervisão Ministerial relativamente às Entidades Incumbidas da Fiscalização do Exercício de Profissões Liberais:

Art. 1º As entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter-geral, relativas à administração interna das autarquias federais.

Também por força da Constituição, compete ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal, nesse campo, dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos e extinção de funções ou cargos públicos quando vagos (art. 84, caput, II, VI, "a", "b", CR).

Ao que tudo indica, esse decreto autônomo do Presidente da República não poderá disciplinar esses mesmos objetos no âmbito dos CFP, que possuem autogoverno e autonomia, sob pena de excesso de poder.

Outrossim, o Congresso Nacional poderá sustar, mediante resolução, os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (art. 49, caput, V, CR). Mas, no exercício deste controle legislativo exclusivo que lhe é outorgado, o Congresso não haverá de sustar resolução ou portaria dos CFP, porque não são atos normativos delegados pelo Presidente da República.

Os CFP, portanto, são sim entidades públicas. Mas estão fora do Poder Executivo Federal e possuem contornos jurídicos próprios. Eles não pertencem à Administração Federal Direta, nem à Administração Federal Indireta. Eles possuem um regime jurídico publicístico próprio, peculiar, distinto em relação às entidades públicas descentralizadas. De fato, os CFP se aproximam muito de uma autarquia típica ou comum, mas com elas não se confundem.

Nessa linha de raciocínio, é que o Excelso STF decidiu que os CFP são espécie sui generis de pessoa jurídica de direito público não estatal. Trata-se de natureza peculiar que, segundo o c. Tribunal Pleno, justifica

o afastamento de algumas das regras ordinárias impostas às pessoas jurídicas de direito público (ADC 36/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Redator do acórdão Ministro Alexandre de Moraes, Julgamento: 08/09/2020, Publicação: 16/11/2020).

Seu regime publicístico especial não é sinonímia de autarquia em regime especial. Parece que é Administração Indireta, mas não é. Parece autarquia típica, mas não é. E embora seu regime seja "regime autárquico", porque de direito público, atrai algumas - mas não todas - regras constitucionais e legais. O regime puro e rígido das autarquias comuns é flexibilizado pelo próprio ordenamento jurídico e delimitado pelos TCU e Tribunais Superiores.

Com efeito, essas características, que não se esgotam nos parágrafos acima, apenas ilustram em linhas gerais o regime jurídico de direito público especial que a Constituição e as leis vigentes reserva aos CFP, segundo a interpretação dominante dos Tribunais Superiores. Isto não implica jamais afirmar que os Conselhos estão fora das normas da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, na mesma medida que não se construiu um modelo de Estado abstencionista de fiscalização das profissões.

O que se pretendeu com a construção legal e jurisprudencial singular foi harmonizar as regras dos CFP às suas singularidades e especificidades técnicas à luz de um Estado Democrático de Direito. E, com esse ânimo, afastar as amarras excessivas do Poder Central - típicas em regimes fascistas, à exemplo da Polaca de 1937 – por conta do risco potencial de intervenção de grupos políticos nas Corporações, ou seja, intervenção arbitrária do Estado nos Ofícios.

Em 1º de junho de 2022, o TCU apreciou pedidos de reexame interpostos contra o v. Acórdão 1925/2019-Plenário, por meio do qual foram firmados diversos entendimentos acerca de aspectos da gestão dos CFP. No caso, o relator Exmo. Senhor Ministro Vital do Rêgo, ponderou que, conforme a mais recente jurisprudência do STF, não se pode considerar os CFP como autarquias típicas.

Nesse sentido, destacou o julgamento da ADC 36/DF, de 8 de setembro de 2020, em que restou assentado que “os Conselhos Profissionais, enquanto autarquias corporativas criadas por lei com outorga para o exercício de atividade típica do Estado, têm maior grau de autonomia administrativa e financeira, constituindo espécie sui generis de pessoa jurídica de direito público não estatal”.

O julgamento que gerou o Acórdão 1237/2022-Plenário, restou assente no TCU que não há necessidade de que os CFP componham a organização administrativa pública para que devam ser supervisionados. Para tanto, asseverou-se ser necessário apenas que prestem serviço público ou atividade típica de Estado, como, incontestavelmente, eles prestam.

O Ministro Vital do Rêgo concluiu, no seu voto seguido à unanimidade pelo Plenário, que não se aplica aos CFP a supervisão ministerial nos moldes do Decreto-Lei 200, de 1967, aspecto, contudo, que não retira a obrigatoriedade de que sejam supervisionados de alguma outra forma, pelo simples fato de prestarem serviços públicos outorgados pelo Poder Público.

Por todo o exposto, com base na evolução legislativa e em especial, as interpretações da Corte de Contas e do STF, não se tem obrigado os CFP a aplicarem exatamente aos seus empregados públicos as mesmas leis e decretos que dispõem sobre cargos e empregos públicos na Administração Pública Federal Indireta, especialmente, autarquias típicas.

A Lei Federal nº 14.204, de 2021, simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A ementa é eloquente: na administração pública federal direta e, na indireta, além das fundações públicas para as autarquias típicas e autarquias em regime especial, ou seja, agências reguladoras, agências executivas e associações públicas. Destaco o dispositivo:

Art. 13. Nas nomeações ou nas designações de cargos em comissão e de funções de confiança, serão observadas as seguintes regras:

I – para os CCE dos níveis 1 a 4, somente poderão ser nomeados servidores ocupantes de cargo efetivo, empregados permanentes da administração pública e militares;

II – para as FCE, somente poderão ser designados servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou de entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

III – para os cargos em comissão existentes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no mínimo, 60% (sessenta por cento) do total serão ocupados por servidores de carreira.

Mas esta mesma lei que inovou para o setor público bem delimitado na sua ementa, não trouxe dispositivo expresso que estenda essa obrigatoriedade para os CFP. Nem mesmo as partes vetadas pelo Executivo federal falavam disso. A Lei nº 14.204, de 2021, não estendeu a obrigatoriedade para os CFP, como também não revogou a regra vigente do Decreto-lei nº 968, de 1969:

Art. 1º As entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter-geral, relativas à administração interna das autarquias federais.

O v. acórdão do TCU deixa claro: “podendo ser adotados” os parâmetros fixados no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021. São recomendações da Corte de Contas. Não há condenação ou determinação de repetir, diante das especificidades dessas entidades públicas mas, em particular, como garantia do princípio da reserva legal.

Todos os mais recentes julgamentos do TCU têm seguido essa interpretação, a exemplo, do v. Acórdão 341/2024-Plenário no processo 016.756/2003-0, de Relatoria do Exmo. Senhor Ministro Walton Alencar Rodrigues:

“67. É certo que, apesar da natureza pública dos conselhos e dos recursos por eles arrecadados, esses entes não integram a Administração Pública e tampouco os seus gastos estão incluídos no Orçamento Geral da União, dadas as prerrogativas especiais que detêm.

68. Contudo, criados por lei para o exercício de função pública (art. 5º, inciso XIII; art. 21, inciso XXIV, e art. 22, inciso XVI, da Constituição Federal), regem-se pelas regras de direito público, sendo os conselhos de fiscalização profissional submetidos às normas e princípios da Administração Pública.

70. Dessa forma, e considerando a competência originária dos conselhos federais para expedir as instruções necessárias ao bom funcionamento das entidades a eles ligadas, consoante previsto em suas leis de criação, a exemplo da Lei 4.320/64 (art. 4º) e da Lei 2.800/56 (art. 8º), e objetivando evitar a ocorrência de favorecimento a pessoas que porventura venham a exercer cargos em comissão e funções de confiança, em observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade, entendemos que essas entidades podem utilizar como parâmetro as mesmas regras atualmente estabelecidas para a Administração Pública, nos termos das retrotranscritas disposições da Constituição Federal e da Lei 8.460/92. Conforme se observa, o exercício de funções de confiança

é exclusivo de servidores ocupantes de cargo efetivo no âmbito da Administração Pública, em qualquer dos poderes e em qualquer dos três entes federados, União, Estados-Membros e Municípios. Já o preenchimento dos cargos em comissão, que se destinam às funções dos superiores hierárquicos (direção, chefia e assessoramento), 50% devem ser reservados a servidores ocupantes de cargo efetivo do próprio órgão ou entidade.”

A Resolução CFN nº 622, de 18 de fevereiro de 2019, que trata do assunto no Sistema CFN/CRN, a propósito, dispõe:

Art. 4º. (...) Parágrafo Único. Na regulamentação de que trata este artigo deverão ser observadas as seguintes regras:

(...)

III - para os cargos de livre provimento e demissão:

(...)

b) quando houver disponibilidade de pessoal qualificado no quadro efetivo para o exercício das atribuições a serem desenvolvidas nas respectivas unidades, respeitados os requisitos para ocupação em até 50% (cinquenta por cento) das vagas serão, preferencialmente, preenchidos por empregados desse quadro;

O dispositivo está em harmonia com as decisões mais recentes do TCU e dos princípios da isonomia e da impessoalidade, os postulados da proporcionalidade e razoabilidade em vista da regra do concurso público.

1.5. Aprendizagem

No Brasil, a idade mínima permitida para o trabalho é de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, de adolescentes e jovens de 14 a 24 anos. A Constituição prevê, como exceção à regra da idade mínima para o trabalho, o contrato de aprendizagem (art. 7º, XXXIII). Trata-se de contrato de trabalho especial, que deve ser firmado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, *in verbis*

Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação. (Redação dada pela Lei nº 11.180, de 2005)

(...)

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional. (Redação dada pela Lei nº 10.097, de 2000)

Pois bem. A lei ao tratar sobre “estabelecimento de qualquer natureza” parece indicar que também estão aí inseridos os órgãos da Administração Indireta e as entidades da Administração Indireta. Mas o já referido Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, deixa expressa a vedação e remete para ato normativo específico.

Art. 58. (...)

Parágrafo único. Não se aplica o disposto neste Capítulo à contratação do aprendiz por órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, que observará regulamento específico. (Redação dada pelo Decreto nº 11.479, de 2023)

A atuação dos CFP deve ser conforme os princípios da legalidade, da igualdade e da moralidade administrativas. As Corporações possuem quadro de pessoal organizado, escalonado em empregos e funções, que são ocupadas pelos empregados públicos concursados e aqueles empregados comissionados, tudo nos termos preconizados pela Constituição de 1988.

Não há, portanto, lei que imponha os CFP procederem à implementação de adolescente e jovens aprendizes como também nos parece que não há proibição alguma – desde que que não compreendam o exercício do poder de polícia administrativo.

2 Da inscrição à execução fiscal

É necessário reforçar a compreensão de que as assim denominadas “anuidades” dos CFP são tributos (art. 3º, Lei Federal nº 5.172, de 1966 – CTN) da espécie “contribuição de interesse das categorias profissionais” instituídos – por lei ordinária – pela União (art. 149, caput, CR). São tributos *parafiscais*, porque instituídos por lei da União, mas com arrecadação delegada. Competente à União criar, mas o ente político delega a arrecadação ao próprio CFP beneficiário (art. 7º, CTN).

Coube à Lei Federal nº 12.514, de 2011, dispor sobre as contribuições devidas aos Conselhos Profissionais em geral, em atenção à norma da reserva legal encartada (art. 150, caput, I, CR; art. 97, CTN).

O profissional quando pede a sua inscrição ao seu Conselho Regional e apresenta a documentação necessária, está solicitando seja o seu nome cadastrado no banco de dados da Corporação, seja emitido o número do seu registro e expedido o documento profissional (“carteirinha”). Veja que isto é um típico processo administrativo federal.

A inscrição é um processo administrativo que se abre com o protocolo da petição, se desenvolve por impulso oficial e culmina com a decisão declaratória final. Porque é processo, deve respeitar o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e as regras fixadas na Lei Federal nº 9.784, de 1999.

Se todo o processo de inscrição transcorreu normalmente, a decisão final é para declarar que o profissional foi cadastrado no banco de dados do Sistema próprio, emitir o número de registro e, após o pagamento do tributo devido, expedir e entregar a carteira profissional, que é documento de identificação civil, nos termos da Lei Federal nº 12.037, de 2009.

É esta decisão declaratória de inscrição que implicará o solicitante ficar obrigado – “tributariamente falando” – a pagar a “anuidade” em favor da Corporação que lhe serve. O profissional é o sujeito passivo da relação tributária nascente (art. 121, CTN), e deverá então cobrir os custos para a manter o Ente Regulador da profissão.

De modo mais simples: a obrigação tributária de pagar a “anuidade” surge automaticamente com o deferimento da inscrição (fato gerador), nos termos das leis tributárias (art. 113, § 1º, art. 114, CTN; art. 5º, Lei Federal nº 12.514, de 2011). O STJ fixou a interpretação da legislação federal:

O acórdão recorrido está em confronto com a jurisprudência do STJ, que firmou-se no sentido de que a partir da vigência da Lei 12.514/2011, o fato gerador das anuidades aos conselhos profissionais é o simples registro no Conselho, e não o efetivo exercício profissional, como se considerava antes da edição da referida lei. AgInt no

AREsp n. 2.374.293/RS, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 11/3/2024, DJe de 14/3/2024

É através desse processo administrativo que o setor de inscrição do CRN – ou outra unidade competente – notificará o profissional (contribuinte) para informá-lo que o CRN analisou a documentação (obrigação tributária acessória), decidiu conceder a inscrição, declarou a existência da obrigação tributária e constituiu o crédito tributário (obrigação tributária principal). O processo de inscrição do profissional no Regional confunde-se, dessarte, com o processo de lançamento tributário *ex officio* da “anuidade”¹⁰ (art. 142 c/c art. 149, caput, I, CTN).

Vem a notificação. É o último ato administrativo do lançamento. O ato derradeiro que exaure o processo administrativo. A notificação do contribuinte para o recolhimento da “anuidade” perfectibiliza a constituição definitiva do crédito tributário. A notificação é uma simples comunicação que o Regional faz para o profissional para dar-lhe ciência de que a inscrição foi deferida e que, a partir deste momento, ele (o profissional) tem o dever de pagar a “anuidade”, no prazo estabelecido (art. 160, CTN). A partir dele, corre o prazo prescricional (art. 174, CTN).

O raciocínio da notificação da “anuidade” dos CFP, muita vez enviada pelos Correios ou outro meio seguro, é o mesmo para os impostos IPVA e IPTU quando são enviados os carnês para os proprietários. Seguem a mesma lógica, conforme precedentes qualificados do STJ tomados aqui de empréstimo:

Recurso Repetitivo Tema 903. A notificação do contribuinte para o recolhimento do IPVA perfectibiliza a constituição definitiva do crédito tributário, iniciando-se o prazo prescricional para a execução fiscal no dia seguinte à data estipulada para o vencimento da exação. REsp n. 1.320.825/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 10/8/2016, DJe de 17/8/2016

Súmula do STJ Tese 397. O contribuinte do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço. DJe 07/10/2009

Com fundamento no devido processo legal administrativo, a jurisprudência do STJ orientou-se no sentido de que a ausência da notificação administrativa implica o reconhecimento da irregularidade na constituição do crédito. Afasta, portanto, a presunção de certeza e de exigibilidade de que goza a certidão de dívida ativa, cabendo ao Conselho a prova de que efetuou a devida notificação ao contribuinte (AgInt no AgInt no AREsp n. 1.656.080/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 19/10/2020, DJe de 26/10/2020). Daí a tese fixada:

Súmula do STJ Tese 673. A comprovação da regular notificação do executado para o pagamento da dívida de anuidade de conselhos de classe ou, em caso de recurso, o esgotamento das instâncias administrativas são requisitos indispensáveis à constituição e execução do crédito. DJe de 16/9/2024

Pois bem. Quer dizer então que se as “anuidades” cobradas pelos CFP são tributos federais, os respectivos débitos deverão ser inscritos em dívida ativa do próprio Conselho, nos moldes da Lei Federal nº 6.830, de 1980:

Art. 2º (...)

§ 2º A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

¹⁰ Nesse sentido, o parecer nº 64/2025 CFN-COJUR, constante do processo SEI NUP 099995.000059/2024-95.

§ 3º A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

A inscrição é importante para o controle de legalidade da cobrança, mas também para o cálculo do montante devido (liquidez e certeza do crédito). Neste momento, o valor é corrigido monetariamente, mas deverão ser aplicados, desde que previstos em lei, juros de mora e multa. Nesse ponto, a Lei Federal nº 12.514, de 2011, que dispõe sobre as “anuidades”, não define qual é o índice dos juros de mora para “atualização do débito tributário”.

A Lei Federal nº 12.514, de 2011, silencia no ponto, ela apenas define qual o índice de “atualização monetária do tributo” (art. 5º, § 1º, Lei Federal nº 12.511, de 2011). O CTN exige lei para fixar os juros de mora e, se não houver, determina 1% (art. 161, § 1º, CTN).

Mas as “anuidades” dos CFP são contribuições instituídas pela União. Compreendo então que é possível utilizar o índice aplicado aos tributos federais pagos em atraso. A partir de 1995, foram editadas 3 (três) leis federais que legitimaram a “taxa Selic” também para o cálculo dos débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional e os decorrentes de impostos e contribuições federais.

Não demorou a chegar nos Tribunais Superiores os questionamentos. O STF e o STJ fixaram teses para declarar a constitucionalidade e a legalidade das leis federais que empregam a “taxa Selic” para fins tributários:

Repercussão Geral Tema 214. É legítima a utilização, por lei, da taxa Selic como índice de atualização de débitos tributários.

Taxa Selic. Incidência para atualização de débitos tributários. Legitimidade. Inexistência de violação aos princípios da legalidade e da anterioridade. Necessidade de adoção do critério isonômico. No julgamento da ADI 2.214, Rel. Min. Mauricio Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 19.4.2002, ao apreciar o tema, esta Corte assentou que a medida traduz rigorosa igualdade de tratamento entre contribuinte e fisco o que não se trata de imposição tributária. RE 582461/SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento 18/05/2011, publicação 18/08/2011

Recurso Repetitivo Tema 199. A Taxa SELIC é legítima como índice de correção monetária e de juros de mora, na atualização dos débitos tributários pagos em atraso, diante da existência de Lei Estadual que determina a adoção dos mesmos critérios adotados na correção dos débitos fiscais. REsp n. 879.844/MG, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 11/11/2009, DJe de 25/11/2009

Súmula do STJ Tese 523. A taxa de juros de mora incidente na repetição de indébito de tributos estaduais deve corresponder à utilizada para cobrança do tributo pago em atraso, sendo legítima a incidência da taxa Selic, em ambas as hipóteses, quando prevista na legislação local, vedada sua cumulação com quaisquer outros índices. DJe 27/04/2015

É permitido e tudo recomenda a utilização da “taxa Selic” como o índice para o cálculo de tributos federais pagos em atraso, especialmente porque está fixado em lei, como determina o CTN e a Constituição de 1988. Ademais, o CTN não exigiu estejam os juros de mora e a correção monetária fixados em índices oficiais separados e distintos. Em reforço, ao tornar mais simples o cálculo, compreendo que atende ao princípio constitucional da simplicidade tributária¹¹ (art. 145, § 3º, CR – incluído pela EC nº 132, de 2023).

¹¹ Nesse sentido, me manifestei no parecer nº 63/2025 CFN-COJUR, do processo SEI (PUP 099994.000310/2024-21, para o fim de atualizar a Resolução CFN nº 734, de 3 de outubro de 2022.

As “anuidades” devidas são inscritas, portanto, pelo órgão competente do próprio Regional. Este banco de dados de créditos líquidos e certos “passíveis de cobrança” não é controlado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, mas pela Advocacia própria do Conselho. A partir daí, algumas teses surgiram na jurisprudência do STJ.

Os débitos de “anuidades”, porque são tributos federais, submetem-se ao processo de execução fiscal proposto perante a justiça Federal:

Súmula do STJ Enunciado 66. Compete à Justiça Federal processar e julgar execução fiscal promovida por Conselho de Fiscalização Profissional. DJ 04/02/1993

A Lei Federal nº 10.522, de 2002, com a redação de 2019, não se aplica às execuções fiscais das Corporações, porque ela incide apenas para débitos inscritos na PGFN:

Art. 20. Serão arquivados, sem baixa na distribuição, por meio de requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, os autos das execuções fiscais de débitos inscritos em dívida ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior àquele estabelecido em ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

Súmula do STJ Tese 583. O arquivamento provisório previsto no art. 20 da Lei n. 10.522/2002, dirigido aos débitos inscritos como dívida ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, não se aplica às execuções fiscais movidas pelos conselhos de fiscalização profissional ou pelas autarquias federais. DJe 09/05/2019, DJe 01/02/2017

O teto mínimo para ajuizamento de execução fiscal independe do valor estabelecido como anuidade pelos Conselhos de fiscalização profissional (REsp 2.043.494-SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 14/2/2023).

É que a Lei Federal nº 12.514, de 2011, estabelece uma base fixa (art. 6º, caput) para os Conselhos em geral, sem prejuízo da atualização monetária (art. 6º, § 1º). Quer dizer que os Conselhos só executarão judicialmente dívidas com valor total maior ou igual a 5 (cinco) vezes R\$ 500,00 (quinhentos reais) – devidamente atualizado (art. 8º, caput, art. 6º, I, Lei Federal nº 12.514, de 2011).

2.1. Taxa e emolumento podem? Depende

Qualquer tributo só pode ser cobrado legitimamente se existir uma lei específica que o institua. Do contrário, esta cobrança é inconstitucional. Sem lei que estabeleça fato gerador, base de cálculo e contribuinte, pelo menos, não é possível nenhum Conselho exigir “taxas e emolumento”.

Não é possível confundir a lei que define as receitas de um CFP, com a lei que institua os seus tributos - anuidades, taxas, emolumentos. A Lei Federal nº 12.514, de 2011, institui apenas as “anuidades” dos CFP. Ela não cria “taxas e emolumentos”. Ao contrário, ela define apenas o quê os Conselhos cobrarão. Leia-se:

Art. 4º Os Conselhos cobrarão:

- I - multas por violação da ética, conforme disposto na legislação;
- II - anuidades; e
- III - outras obrigações definidas em lei especial.

O Sistema CFN/CRN, por exemplo, não tem uma lei específica que institua o fato gerador, as bases de cálculo, as alíquotas, e contribuintes para as “taxas e emolumentos”, os CRN não podem exigir “taxas e

emolumentos". Lado outro, há leis específicas emitidas por outros Conselhos que instituem e, dessarte, autorizam:

- a) Lei Federal nº 6.496, de 1977, que institui nos artigos 1º a 10, a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART na prestação de serviços de engenharia e arquitetura, e que, toda com o artigo 11 da Lei Federal nº 12.514, de 2011, que fixa o teto desta taxa em R\$ 130,00 (cento e trinta reais).
- b) Lei Federal nº 12.367, de 2010, que institui nos artigos 46 a 50, o Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, e fixa, no artigo 49, o teto desta taxa em R\$ 00,00 (zero reais).

Não por outra razão, o TCU já realizou a inconstitucionalidade da cobrança da taxa/emolumentos pelos CFPs naqueles casos em que não há lei.¹² Destaco trecho central do relatório do Exmo. Senhor Ministro Weder de Oliveira, no v. acórdão 1925/2010:

"344. As taxas e emolumentos são cobradas em função do registro, da emissão de carteira profissional, da expedição de certidões e outras demandas, por meio das quais o conselho é provocado pelo interessado.

345. Antes de mais nada, cumpre salientar que, assim como as anuidades, as taxas e emolumentos de serviços prestados por estas autarquias possuem natureza tributária. Esta conclusão é facilmente obtida a partir de analogia com a natureza das taxas e emolumentos cobrados pelos cartórios na expedição de certidões e efetivação de registros dos mais diversos, conforme ocorreu na ADI 1.373 MC, do relatoria do Min. Celso de Mello:

'A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade.'

346. Este entendimento resta evidente, uma vez que as taxas e emolumentos cobrados buscam suprir os custos de um serviço inerente às funções típicas do Estado, não se constituindo de meio de obtenção de recursos típica dos particulares, mediante de prestação de serviço comercial ou industrial.

347. O Código Tributário Nacional define taxa da seguinte forma:

'Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967)'

348. Isto posto, por se tratar de tributo, as taxas cobradas pelos conselhos de fiscalização profissional devem estar previstas em lei, nos termos do disposto no art. 3º do CTN.

349. Cabe mencionar que, assim como as anuidades, as taxas/emolumentos constam textualmente das leis ou decretos-lei de criação da grande maioria dos conselhos. Entretanto, algumas destas normas não possuem qualquer menção direta à cobrança das mencionadas taxas, como, por exemplo, a lei de criação do CFA (Lei 4.769/1965) e do Confere (Lei 4.886/1965). Além disso, alguns normativos se referem às taxas em sentido amplo, ou seja, de forma genérica."

2.2. Exercício irregular da profissão e o dever de tributar o infrator mesmo assim

¹²É por esta razão, em deferência ao princípio da reserva legal tributária, que me manifestei, em parecer, para manter suspensa a Resolução CFN nº 776, de 20 de maio de 2024, no autos do processo SEI NUP 090994.000263/2024-16.

Cresce, nos tempos atuais, os casos de exercício ilegal de profissão. Notadamente impulsionados pela revolução digital na *internet*, pelas redes sociais as mais diversas e uso de tecnologias como a inteligência artificial. Com esses instrumentos, pessoas há que se apresentam como *experts* em áreas sensíveis, como na saúde pública. O risco é real e o dano gravíssimo.

A vetusta legislação penal pune. O Código Penal reservou ao crime apenas o “exercício ilegal da medicina, arte dentária ou farmacêutica”: “Exercer, ainda que a título gratuito, a profissão de médico, dentista ou farmacêutico, sem autorização legal ou excedendo-lhe os limites: Pena - detenção, de seis meses a dois anos. Parágrafo único - Se o crime é praticado com o fim de lucro, aplica-se também multa” (art. 282, Decreto-lei nº 3.668, de 7 de dezembro de 1941).

Mas para o “exercício ilegal de profissão ou atividade”, ou seja, qualquer outra profissão, é contravenção penal, nos termos: “Exercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce, sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício: Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa (...)” (art. 47, Decreto-lei nº 3.668, de 3 de outubro de 1941).

Esse tratamento diferente hoje já não encontra mais amparo na realidade social. É necessário o Legislador dar um tratamento uniforme, especialmente, no que tange à definição da infração penal na área da Saúde, pois não tem sentido, por exemplo, o falso enfermeiro ou falso nutricionista ser punido à título de contravenção penal e o falso médico, por crime. Mas o ponto que quero tratar aqui é da consequência tributária disto.

A Doutrina mais autorizada, o STF e o STJ, há muito preconizam a possibilidade de se tributar fatos e atos econômicos independentemente da juridicidade. Refiro-me ao Princípio do *Pecunia Non Olet* um dos arrimos da Teoria Objetiva do Fato Gerador e expressamente adotada no Brasil, desde a década de 1960. O princípio tributário foi elaborado pelos Juristas Alemães Albert Hensel e Otmar Bühler e tem como escopo permitir a tributação das atividades ilícitas, criminosas ou imorais.

A Lei Federal nº 4.506, de 1964, inaugurou a regra: os rendimentos derivados de atividades ou transações ilícitas, ou percebidos com infração à lei, são sujeitos a tributação, sem prejuízo das sanções que couberem (art. 26).

Sobreveio a Lei Federal nº 5.172, de 1966, o CTN – norma geral de Direito Tributário – que determina:

Art. 118. A definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se:

I - da validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes, responsáveis, ou terceiros, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos;

Depois, foi editada a Lei Federal nº 7.713, de 1988 (art. 2º, § 4º) e, mais recentemente, em 2012, a Lei Federal nº 9.613, de 1998, foi atualizada para dispor sobre “lavagem” de ativos e adotar expressamente o princípio (art. 4º-A, § 7º). É uma realidade.

O Direito Tributário Brasileiro, na dicção do STF e do STJ, adota a cláusula *pecunia non olet* (ou *dinheiro não tem cheiro*), razão pela qual admite-se a tributação de valores recebidos pelo contribuinte, ainda que de forma ilegal. Cito os julgados:

(...) das tradições romanas, afinal, é deles que se herdou uma das mais célebres expressões qualificadoras do não comprometimento do Direito Tributário com aspectos alheios à efetividade do modelo arrecadatório: o famoso anaxim *pecunia non olet*, atribuído ao imperador Vespasiano e provavelmente inspirado em uma Sátira (14.204)

de Juvenal, com o seguinte teor: *Lucrum non est odium ex re quolibet* (bem cheira o lucro, de onde quer que provenha). Rcl 9811, Relator Ministro De Siqueira, julgamento: 14/05/2010, publicação: 26/05/2010

E, como se sabe, a Administração Tributária não apura infração administrativa, mas sim, a existência de fato gerador para a cobrança do tributo, com base no princípio tributário chamado *pecunia non olet*, segundo o qual, para o Fisco, pouco importa se os rendimentos tributáveis tiveram ou não fonte lícita. Logo, não se sustenta a alegação que só haveria ato de improbidade administrativa caso houvesse o lançamento definitivo do tributo relativo ao patrimônio acrescido irregularmente... ARE 1325388, Relator Ministro Presidente, Decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux, Julgamento: 10/06/2021, Publicação: 11/06/2021

Bem fundada e esclarecedora a preleção do Exmo. Sr. Ministro Luiz Fux: seria contraditório o não-pagamento do imposto proveniente de ato ilegal, pois haveria locupletamento da própria torpeza em detrimento do interesse público da satisfação das necessidades coletivas, a qual se daria por meio da exação tributária.

No âmbito do STJ, é uníssona a jurisprudência da Corte Especial e das Turmas de Direito Público:

O princípio *pecunia non olet* carrega consigo a ideia de igualdade de tratamento entre as pessoas que tenham capacidade contributiva semelhante, independentemente da maneira utilizada para alcançar essa disponibilidade econômica, isto é, não importa se o rendimento tributável tenha ou não fonte lícita. Cuida-se de princípio de direito tributário (...) A necessidade de se recolher impostos surge com o fato de se auferir renda, pouco importando se essa renda é lícita ou ilícita, não ensejando, por isso mesmo, qualquer ingerência no princípio da não auto-incriminação, do contrário dificilmente se vislumbraria a prática de crimes contra a ordem tributária, que geralmente estão ligados ao cometimento de outros delitos, como por exemplo, contra o sistema financeiro nacional. REsp n. 1.208.583/ES, Relatora Ministra Laurita Vez, Quinta Turma, julgado em 4/12/2012, DJe de 11/12/2012

No mesmo sentido: EDcl nos EDcl na APn n. 300/ES, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, julgado em 18/10/2017, DJe de 23/10/2017; APn n. 300/ES, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, julgado em 21/9/2016, DJe de 7/10/2016.

Veja-se que não há necessidade de a conduta ser tipificada como “crime”. Qualquer infração ou ilícito abrirá oportunidade de se cobrar o tributo eventualmente devido, seja um ilícito civil (improbidade administrativa) ou uma infração administrativa (ambiental) ou uma infração penal. Para o Direito Tributário, não importa a origem do rendimento tributável, o que importa é a prática do fato gerador.

O Estado não está impedido de tributar uma renda pelo fato dela ser ilícita. Em todos os Tribunais Regionais Federais – à exceção do TRF6 instalado em 2022 – também se decide com a mesma razão:

Já o princípio *pecunia non olet* carrega consigo a ideia de igualdade de tratamento entre as pessoas que tenham capacidade contributiva semelhante, independentemente da maneira utilizada para alcançar essa disponibilidade econômica, isto é, não importa se o rendimento tributável tenha ou não fonte lícita. ACR 0004789-08.2013.4.01.3400, TRF1, Terceira Turma, Relator Juiz Federal Ney Bello, julgamento: 15/10/2019

Os pactos privados não influem na relação tributária, pela sua finalidade plurissubjetiva de satisfação das necessidades coletivas, não sendo lícito ao contribuinte repassar o ônus da inadimplência de outrem ao Fisco. É nesse sentido que o artigo 118 dispõe (...) Agravo de Instrumento 5009934-98.2020.4.02.0000, TRF2, Decisão, Relatora Juíza Federal Claudia Neiva, data de julgamento: 17/08/2020

Se, por um lado, o tributo não se presta a coibir atividade ilícita, por outro, pode e deve ser exigido dessas atividades, desde que, desconsiderada a ilicitude, o fato gerador reste caracterizado. Trata-se do princípio da *pecunia non olet*. ApReeNec 0002817-37.2003.4.03.6103, TRF3, Primeira Turma, Relator Juiz Federal Hélio Nogueira, data de julgamento: 18/04/2018

Vige o princípio da natureza objetiva do fato gerador do tributo, independentemente da licitude, legitimidade ou de estar autorizada a atividade tributada (*pecunia non olet*). Agravo de Instrumento 5042928-86.2024.4.04.0000, TRF4, 4ª Turma, Relator Juiz Federal Sergio Renato Tejada Garcia, data de julgamento: 18/12/2024

É irrelevante se a atividade desempenhada é proibida ou não, o que importa é saber se o fato gerador está ou não consumado. Apelação Cível 08010396520174058103, TRF5, 3ª Turma, Relator Juiz Federal Fernando Braga Damasceno, data de julgamento: 09/03/2023

Reitero aqui minhas manifestações nas consultas que subscrevi. Diante da legislação federal vigente acima citada e a tese perfilhada nos precedentes do STF e do STJ, compreendo que pode – e deve – também ser observada no âmbito dos CFP. Seja Medicina, Enfermagem, Nutrição, Farmácia, Química, Engenharia ou Arquitetura e demais Corporações.

Se uma pessoa exerce ilegalmente uma profissão deverá responder por uma infração penal: regra geral, contravenção penal e, excepcionalmente crime. Não importa. Para efeitos tributários, se descortina a possibilidade legítima de o Conselho Regional competente adotar os instrumentos administrativos e ajuizar o regular processo executivo para cobrança compulsória da “anuidade” devida, observada as regras constantes da Lei Federal nº 12.514, de 2011, em especial a seguinte:

Art. 8º (...)

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não obsta ou limita a realização de medidas administrativas de cobrança, tais como a notificação extrajudicial, a inclusão em cadastros de inadimplentes e o protesto de certidões de dívida ativa. (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)

Considero inclusive que essas medidas administrativas e processuais serão mais eficazes que a repressão penal que hoje não é lá essas coisas e – com a licença da expressão – cai no ridículo. É mais eficaz do ponto de vista pedagógico e preventivo, porque dói no bolso, implicará restrições financeiras, cadastrais e de obtenção de crédito, além de danos à reputação diante da publicização da medida.

Mas que fique claro: o fato de o CFP instaurar a cobrança administrativa ou judicial para exigir o pagamento das “anuidades” (tributos) regularmente apuradas, não implicará reconhecer o registro profissional. Tão pouco afetará o processo penal para apuração da contravenção ou crime, diante do princípio da independência das instâncias.

De modo mais claro possível: uma “*blogueira*” ou um “*youtuber*” que exerçam ilegalmente a profissão de Nutricionista, sem nunca terem se graduado na Faculdade de Nutrição, devem ser cobrados pelas “anuidades” que comprovadamente foram sonegadas no período apurado. E isto não implicará a concessão de inscrição e registro e, muito menos, autorizará que o infrator continuar a atividade. Ademais, o pagamento das “anuidades” não implicará ausência de justa causa para ação penal, nem absolvição criminal.

Por fim, é necessário ainda esclarecer que a cobrança das “anuidades” aqui defendida, não é uma nova espécie de punição, porque tributo não é sanção (art. 3º, CTN). Na verdade, o *non olet* é um instrumento antigo, mas esquecido por muitos. O tributo aqui será usado imediatamente como meio para obter receita e custear a fiscalização profissional e mediatamente como um instrumento pedagógico e preventivo.

Os CFP podem e devem obter essa receita decorrente desses fatos econômicos não só como medida legítima, legal e eficiente, mas para custear as despesas contra o Regional causadas pelos malfeitores da sociedade e que terminam sendo pagas pelos profissionais honestos – princípios da isonomia fiscal e da eticidade. Tenho dito.

2.3. Débitos de anuidade e proibição de exercer a profissão

Muitos atos normativos e resoluções emitidos pelos CFPs ainda insistem em condicionar a autorização do trabalho do seu profissional, seja em algum segmento, subárea ou área de atuação, a emissão de uma certidão negativa, ou seja, que ele esteja "regular" com as anuidades.

Atos infralegais – como as resoluções – condicionam a atividade econômica ao pagamento das "anuidades". Quer dizer que, se o profissional não pagar uma parcela da anuidade, ou deixa de pagar 2 (duas) ou mais anuidades, tanto faz. Em qualquer hipótese, ele está irregular financeiramente, e a Corporação impõe uma sanção: não pode trabalhar. Trata-se de aberração jurídica. Explicamos melhor.

Os Conselhos de Fiscalização das Profissões - CFPs, a exemplo do CFN, são pessoas jurídicas de direito público não estatais, com natureza autárquica especial, criadas por lei e submetidas, portanto, a um regime jurídico peculiar nos termos da Constituição (art. 37, caput, CR).

As entidades públicas criadas por lei federal (art. 37, XIX, CR) com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais (art. 22, XVI, CR) são mantidas com recursos próprios (art. 149, caput, CR). Esses recursos são as "anuidades", espécie, repito, de tributo denominado contribuições das categorias corporativas. Trata-se de receita pública e, por isto, impõe-se a fiscalização constante TCU (art. 71, CR).

Em caso de dívida, ou seja, no caso de não serem pagos os tributos mencionados (anuidades) a Corporação deverá cobrar do profissional inadimplente através de um processo judicial específico, que é o processo de execução fiscal regulada pela Lei Federal nº 6.830, de 1980.

Pois bem. Se o profissional deve anuidades (tributos), o Conselho respectivo deve instaurar um processo de cobrança na Justiça Federal (Súmula STJ Enunciado 66). Somente mediante decisão judicial (ordem do juiz natural) é possível o Conselho entrar no patrimônio privado do contribuinte (profissional) e dele retirar uma parte para pagar a dívida tributária.

Trata-se de uma decorrência dos postulados do Estado Democrático de Direito. O ordenamento jurídico concede meios próprios para cobrança de tributos (anuidade) e, para evitar arbitrariedades, a Constituição e a lei impõe o processo específico.

O fato dessas entidades públicas terem autonomia e autogoverno, entretanto, não significa que elas têm "carta branca" para criar atos normativos que contrariem a lei e a Constituição. Muito ao contrário. O regime de direito público impõe a todos os CFP a legalidade administrativa que significa que só podem fazer ou não fazer aquilo que a lei manda ou autoriza.

É por esta razão que o STF e o STJ já decidiram – há muito – que é vedado condicionar o exercício regular da profissão ao pagamento de tributos ou anuidades, obedecidos os parâmetros da lei. Trata-se de uma coerção indireta e abusiva, uma vez que as leis concedem aos Conselhos outros meios legítimos para cobrar as anuidades, sem que se viole a Constituição. Aliás, a Lei Federal nº 12.514, de 2011, não possui ressalvas:

Art. 4º (...)

Parágrafo único. O inadimplemento ou o atraso no pagamento das anuidades previstas no inciso II do caput deste artigo **não ensejará a suspensão do registro ou o impedimento de exercício da profissão.** (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)

A Constituição de 1988 determina que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações **profissionais** que a **lei** estabelecer (art. 5º, XIII). Também fixa competência da União para privativamente legislar sobre **condições** para o exercício de profissões (art. 22, XVI). Logo, é inconstitucional uma mera resolução que crie condições ou contrarie a lei.

O assunto não é novo. Desde a década de 1960, o eg. STF já proibia esse tipo de atitude pelo Poder Público. A exemplo, destaco três enunciados de súmulas do eg. STF:

Súmula do STF Enunciado 70. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo. Aprovação: 13/12/1963

Súmula do STF Enunciado 323. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos. Aprovação: 13/12/1963

Súmula do STF Enunciado 547. Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais. Aprovação: 03/12/1969

Além desses vetustos casos, há muito consagrados na melhor doutrina do Direito Constitucional Tributário, destaco as seguintes teses fixadas também pelo STF todas em repercussão geral (teses vinculantes):

Aos entes políticos não é dado se valerem de sanções políticas contra os contribuintes inadimplentes, cabendo-lhes, isto sim, proceder ao lançamento, inscrição e cobrança judicial de seus créditos, de modo que o interesse processual para o ajuizamento de execução está presente. RE 591033 RG, Tema 109, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, Julgamento: 17/11/2010, Publicação: 25/02/2011

É inconstitucional o uso de meio indireto coercitivo para pagamento de tributo – “sanção política” –, tal qual ocorre com a exigência, pela Administração Tributária, de fiança, garantia real ou fidejussória como condição para impressão de notas fiscais de contribuintes com débitos tributários. RE 565048 RG, Tema 31, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, Julgamento: 29/05/2014, Publicação: 09/10/2014

É inconstitucional a restrição ilegítima ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando imposta como meio de cobrança indireta de tributos. ARE 914045 RG, Tema 856, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, Julgamento: 15/10/2015, Publicação: 19/11/2015

Quanto aos CFPs, o eg. STF foi expresso especificamente:

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. RE 647885 RG 732, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, Julgamento: 27/04/2020, Publicação: 19/05/2020

Acertadas as decisões do eg. STF e eg. STJ que garantem o direito social ao trabalho, resguardam a dignidade da pessoa humana, porque privar a pessoa humana de trabalhar regularmente degrada outros direitos constitucionais.

E mais: ao privar o profissional de trabalhar regularmente, porque deve anuidades, tem como consequências lógicas e inevitáveis impedir que ele obtenha renda suficiente para pagar as suas dívidas e, por fim, estimula as pessoas trabalharem informalmente e, portanto, fomenta a burla à fiscalização e a evasão fiscal. Os meios legais existem para evitar tudo isto.

E há outro impacto negativo dessa prática (in)direta: o abuso ou assédio regulatório¹³. É necessário explicá-lo em tópico próprio.

2.4. De agentes cartorários à Agentes Econômicos da Ordem Econômica: necessidade de evolução dos CFP

O CFP, ao proibir injustificadamente o profissional de exercer a sua atividade econômica, também está prejudicando diretamente as normas *da livre iniciativa e da livre concorrência* pilares fundamentais da Ordem Econômica e fundamentos da República, previstas expressamente na Constituição de 1988 (art. 1º, caput, II, III, IV, art. 170, CR).

A Lei Federal nº 13.874, de 2019, que institui a *Declaração de Direitos de Liberdade Econômica*, é muitas vezes ignorada pelos CFPs. Destaco as regras contidas nesse diploma legal que está acima dos atos normativos referidos (destaquei):

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

§ 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontram no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, **inclusive sobre exercício das profissões**, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

§ 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

(...)

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

- I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;
- II - a boa-fé do particular perante o poder público;
- III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e
- IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Os CFP são entes públicos incumbidos de regulação especializada. O trabalho é, por natureza, o motor principal da Ordem Econômica estabelecida e, portanto, deve ser protegido com maior rigor contra as investidas arbitrárias ou excessivas e desarrazoadas do Poder Público ou do próprio Conselho, sob pena de se constituir o ato em evidente caso de assédio regulatório:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

Impõe-se revogar, portanto, as resoluções que incidem no erro apontado de modo a preservar a Constituição, a legislação federal vigente e a jurisprudência dos Tribunais Superiores há muito consolidadas.

3 Custas, preparos e depósitos

¹³ Sobre o tema, me manifestei no parecer nº 53/2025 CFN-CCUR no processo SEI NUP 099999.000007/2025-60.

A Lei Federal nº 9.289, de 4 de julho de 1996, que dispõe sobre custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus¹⁴, outorga o benefício de isenção fiscal destas taxas judiciária à Administração Pública Direta e respectivas autarquias e fundações (art. 4º, caput). A lei ressalva expressamente desta gratuidade, porém, os CFP (art. 4º, parágrafo único). Seguem as teses jurisprudenciais:

Recurso Repetitivo Tema 625. Os Conselhos de Fiscalização Profissional, embora ostentem natureza jurídica de entidades autárquicas, não estão isentos do recolhimento de custas e do porte de remessa e retorno; a previsão contida no art. 4º, parágrafo único, da Lei n. 9.289/1996, prevalece sobre as demais (v.g. arts. 27 e 511 do CPC e art. 39 da Lei n. 6.830/1980). REsp 1338247 RS, Relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 10/10/2012, DJe 19/12/2012

Súmula do TRF2 Enunciado 36. Os conselhos de fiscalização profissional estão isentos de custas processuais, na Justiça Federal, apenas durante a vigência de norma isencional estabelecida pela Lei 6.032, de 30 de abril de 1974, revogada após a entrada em vigor da Lei 9.289, de 4 de julho de 1996. DJ, Seção 2, 13/06/2005

No processo trabalhista também. A CLT, a partir de 2002, determinou que a isenção do pagamento das custas não alcança as entidades fiscalizadoras do exercício profissional, nem exime as pessoas jurídicas de direito público da obrigação de reembolsar as despesas judiciais realizadas pela Parte vencedora (art. 790-A, parágrafo único, CLT – incluído pela Lei Federal nº 10.537, de 2002).

O CPC de 2015 exige que, em grau de recurso, o recorrente comprová, quando exigido pela legislação pertinente, o respectivo preparo, inclusive porte de remessa e de retorno, sob pena de deserção. Mas dispensa destas despesas os recursos interpostos pelo Ministério Público, pela Administração Pública Direta, e respectivas autarquias, e pelos que gozam de isenção legal. À míngua de benefício expresso em lei, compreendo que os CFP também não estão isentos, de modo que não se lhes aplica a tese sumulada do STJ:

Súmula do STJ Enunciado 438. O Inss não está obrigado a efetuar depósito prévio do preparo por gozar das prerrogativas e privilégios da Fazenda Pública. DJe 01/08/2012

Isto posto, a isenção de taxas judiciárias, custas, emolumentos, na Justiça Federal e na Justiça Federal Especializada do Trabalho, e de preparo recursal, inclusive porte de remessa e de retorno, portanto, não alcança as entidades fiscalizadoras do exercício profissional.

Por fim, a Lei Federal nº 9.028, de 1995, dispõe que a União, suas autarquias e fundações, são isentas de depósito prévio e multa em ação rescisória, em quaisquer foros e instâncias. Pelas mesmas razões compreendo que cabe aos CFP realizar o depósito prévio, de modo que não incide aqui também a tese sumulada do STJ:

Súmula do STJ Enunciado 175. Descabe o depósito prévio nas ações rescisórias propostas pelo Inss. DJ 31/10/1996

Conclusão

A Constituição de 1988 constrói o Estado Democrático de Direito com os fundamentos dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, caput, IV, CR).

¹⁴ Caso seja na Justiça Comum Estadual, a lei federal não incide, especialmente diante da vedação à isenção fiscal heterônoma. Daí a Súmula do STJ Enunciado 178. O Inss não goza de isenção do pagamento de custas e emolumentos, nas ações acidentárias e de benefícios, propostas na Justiça Estadual. DJ 16/12/1996

A ordem econômica estabelecida pela Constituição Cidadã também é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Ela tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros, os princípios da redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego (art. 170, caput, III, VIII, CR).

Os CFP são criados por meio de lei federal (art. 37, XIX, CR). Eles não são Fazenda Pública. São pessoa jurídica de direito público não estatal com natureza jurídica autárquica atípica (*sui generis*). É esta natureza peculiar que justifica o afastamento de algumas das regras ordinárias impostas às pessoas jurídicas de direito público, inclusive as autarquias comuns e especiais. Não por acaso, há regras processuais para autarquias que não se estendem aos CFP.

Nesse sentido, ainda os precedentes: ADC 33 / DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Redator p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Julgamento: 08/09/2020, Publicação: 16/11/2020; RE 938.837, Rel. Min. Edson Fachin, redator p/ acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 19/1/2017, DJe de 25/3/2017; e ADI 3.026, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 29/9/2006.

Os CFP não são Administração Pública Direta ou Indireta da União, de modo que não estão sob o manto da supervisão ministerial da Presidência da República. Embora não sejam da Administração Pública Federal, estão mergulhados em regime administrativo publicístico semelhante, mas não idêntico, e deverão observar as normas da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

É em torno deste feixe de normas centrais que os CFP devem empreender a sua missão de regular as profissões, largar a obsoleta compreensão de meros postos cartorários e emissores de "carteirinhas", para um Ente Regulador das profissões que impulsionam a economia e realizam a fiscalização eficiente e segura das atividades profissionais em favor da categoria e sociedade.