

**A EXECUÇÃO FISCAL DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS:
IMPACTOS DA LEI Nº 14.195 DE 2021**

*TAX EXECUTION FROM PROFESSIONAL COUNCILS: IMPACTS
FROM LAW N. 14,195/2021*

VINICIUS HSU CLETO¹

LETÍCIA DUPONT-PRENDI COSTA²

LARSON MATEUS FERREIRA³

RESUMO

A execução fiscal propostas pelos Conselhos Profissionais apresenta peculiaridades que demandam atenção dos operadores do Direito, seja da parte, seja do Poder Judiciário. A princípio, a execução fiscal é procedimento judicial simplificado que facilita a obtenção de créditos para a Fazenda Pública. Entretanto, a Lei 12.514 de 2011 e a Lei 14.195 de 2021 introduziram complexificação do ritual para que essas autarquias profissionais pudessem obter a tutela satisfativa. O objetivo deste artigo é analisar as modificações criadas pelo Congresso Nacional, bem como a interpretação do Judiciário brasileiro. Por fim, apresentam-se possibilidades hermenêuticas alternativas que possam evitar questionamentos judiciais futuros. O método é o levantamento bibliográfico qualitativo.

Palavras-chave:

Conselhos Profissionais. Execução fiscal. Lei 14.195 de 2021.

¹ Mestre Acadêmico em Direito pelo Centro Universitário Internacional (Uninter). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogado. Foi procurador do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (CREA-PR).

² Graduada em Direito pela Faculdade de Educação Superior do Paraná (FESP-PR). Assessora jurídica do Conselho Regional de Representantes Comerciais do Paraná (CORE-PR).

³ Graduado em Direito pela Faculdade de Educação Superior do Paraná (FESP-PR). Advogado tributarista.

ABSTRACT

The tax execution of Professional Councils presents peculiarities that require attention from legal practitioners. Initially, tax execution is a simplified judicial procedure that facilitates the collection of credits for the Public Treasury. However, Law 12,514 of 2011 and Law 14,195 of 2021 introduced a complexification of the process for these professional autarchies to obtain satisfactory protection. The objective of this article is to analyze the modifications created by the National Congress, as well as the interpretation by the Brazilian Judiciary so as to avoid future judicial demands. Finally, alternative hermeneutical possibilities are presented. The method used is qualitative bibliographic research.

Keywords:

Professional Councils. Tax execution. Law 14,195/2021.

1 INTRODUÇÃO

Criada em 1980 para facilitar a obtenção de créditos devidos à Fazenda Pública, a Lei de Execução Fiscal é considerada normativa processual simplificada. Isso porque, o legislador brasileiro restringiu os meios de defesa neste rito. Com efeito, o devedor da Fazenda Pública, quando réu em execução fiscal, deve oferecer garantia ao Juízo para se defender por intermédio da ação mais protetiva, os embargos à execução⁴. Apenas excepcionalmente poderia se valer da exceção de pré-executividade, que independe de constituição de provas, enfrentados apenas aspectos mormente cognoscíveis de ofício.

Apesar de concebida para ser célere, a Lei de Execução Fiscal se revelou gargalo para o Poder Judiciário brasileiro. O excesso de débitos inscritos em dívida ativa, aliado ao controle externo de Tribunal de Contas que demanda

4 A distinção entre o art. 16, §1º, Lei 6.830 de 1980 e o regime do CPC foi referendada pelo STJ. Cf. REsp 1487772/SE, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/05/2019, DJe 12/06/2019.

cobrança dos entes públicos (arts. 11-13, Lei Complementar 101 de 2000), fez com que as execuções fiscais representassem passivo judicial relevante.

Os Conselhos Profissionais, autarquias federais dotadas de personalidade jurídica de Direito Público⁵, foram apontados em relatório do Conselho Nacional de Justiça como fatores da inundação do Judiciário. Numericamente, o Tribunal de Contas da União afirma que há 553 Conselhos de Fiscalização Profissional distribuídos entre 29 sistemas profissionais⁶.

Esses Conselhos poderiam, até a Lei 12.514 de 2011, executar qualquer débito inscrito em dívida ativa, independentemente do valor e independentemente de eventual número de anuidades vencidas e não pagas. Por conta do excesso de ajuizamentos, a Lei 12.514 de 2011 previu, originariamente, que *“Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente”*.

Em outras palavras, a execução fiscal por parte dos Conselhos Profissionais apenas seria possível se correspondesse a quatro anuidades dos profissionais registrados.

O dispositivo não se mostrou suficiente para evitar a torrente de processos executivos. Assim, a Lei 14.195 de 2021 modificou a redação original e introduziu fórmula um tanto crítica: *“Art. 8º Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas, de quaisquer das origens previstas no art. 4º desta Lei, com valor total inferior a 5 (cinco) vezes o constante do inciso I do caput do art. 6º desta Lei, observado o disposto no seu § 1º”*. O enunciado será analisado na

⁵ “Os Conselhos de Fiscalização Profissional detêm natureza jurídica de autarquias e, dessa forma, possuem as prerrogativas processuais conferidas à Fazenda Pública”. Cf. STJ. 2a Turma. AgRg no Ag 1388776/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 07/06/2011.

⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 395/2023**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/wBFX2>. Último acesso em 10.07.2023.

sequência.

De toda sorte, exsurgiram dúvidas interpretativas com significativos impactos práticos. Perquire-se, agora, i) se a Lei 14.195 de 2021 se aplica a execuções fiscais iniciadas durante a vigência da Lei 12.514 de 2011; ii) se há regime prescricional diferenciado para os débitos inscritos em Dívida Ativa dos Conselhos Profissionais; iii) em decorrência do item 'ii', se seria possível protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA) até que ocorresse a prescrição; iv) qual é o papel *ex officio* do Judiciário na aplicação das Leis 12.514 de 2011 e 14.195 de 2021.

O artigo pretende esgotar o estudo da execução fiscal ajuizada por Conselhos Profissionais. Analisa-se o teor literal dos diplomas supramencionados, mas também jurisprudência qualitativamente selecionada. Por fim, apresentam-se apontamentos doutrinários que, porventura, podem equacionar problemas práticos derivados de entendimentos adversos por parte do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário.

2 O QUE SÃO OS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Conselhos profissionais são autarquias federais cujo objetivo é fiscalizar e orientar a atividade de profissionais regulados por lei. Diferentemente do que ocorre com celetistas, os profissionais submetidos aos Conselhos, como regra, não prestam serviços sob regime de pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e, principalmente, subordinação (Decreto-Lei 5.452 de 1943). Constituem, pois, a classe dos profissionais liberais, ressalvada submissão a regimes especiais, por exemplo, a condição de engenheiro ou de médico estatutários de Direito Público.

O caráter federal decorre da Constituição. O art. 22, I c/c art. 22, XVI

assevera que apenas a União pode legislar sobre condições de exercício do trabalho, cujo exercício é livre, mas apenas nos termos da lei (art. 5º, XIII, CF). Por essa razão, nem todo ofício é legalmente exercido sem o devido registro em Conselho que assegura observância de parâmetros éticos mínimos.

Os Conselhos Profissionais não se confundem com sindicatos. Estes visam a proteger empregados de determinada categoria, assegurado piso mínimo de direitos em face de empregadores. Os Conselhos Profissionais, embora promotores da imagem da profissão, prestam-se mais à defesa daqueles que contratam do que à defesa dos interesses da categoria.

Até porque gozam de prerrogativa sancionatória, exercem poder de polícia no sentido técnico do termo. É por esta razão que o Supremo Tribunal Federal (STF) pacificou entendimento segundo o qual os Conselhos Profissionais são Pessoas Jurídicas de Direito Público, espancados questionamentos sobre eventual caráter privado ou associativo dessas pessoas. Existem, pois, prerrogativas de Fazenda Pública⁷. Da ADI 1.717/6 do Distrito Federal (novembro de 2002):

(...) Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados (...)

Apesar do caráter público, a Corte Constitucional brasileira criou regime

⁷ Cf. MAFFINI, Rafael. Direito Administrativo. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

excepcional para os Conselhos Profissionais, que não obedecem às mesmas regras de outras autarquias. Assim, o STF admitiu que houvesse admissão de pessoal pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, afastada a necessidade de regime administrativo *stricto sensu* para o quadro funcional (art. 39, CF, *verbis* “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”).

Destarte, os Conselhos Profissionais são, hodiernamente, considerados autarquias *sui generis* (ADC 36/DF):

ORGANIZAÇÃO DO ESTADO. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO. NATUREZA SUI GENERIS DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PELO REGIME DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Os Conselhos Profissionais, **enquanto autarquias corporativas criadas por lei com outorga para o exercício de atividade típica do Estado**, tem maior grau de autonomia administrativa e financeira, constituindo **espécie sui generis de pessoa jurídica de direito público não estatal**, a qual não se aplica a obrigatoriedade do regime jurídico único preconizado pelo artigo 39 do texto constitucional. 2. Trata-se de natureza peculiar que justifica o afastamento de algumas das regras ordinárias impostas às pessoas jurídicas de direito público. Precedentes: RE 938.837 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator p/ acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/4/2017, DJe de 25/9/2017; e ADI 3.026 (Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 29/9/2006. 3. **Constitucionalidade da legislação que permite a contratação no âmbito dos Conselhos Profissionais sob o regime celetista**. ADC 36 julgada procedente, para declarar a constitucionalidade do art. 58,

§ 3º, da Lei 9.649/1998. ADI 5367 e ADPF 367 julgadas improcedentes.

Justifica-se o caráter “não estatal” pela ausência de vinculação a Ministério ou à Presidência da República, sendo certo que o orçamento deriva de anuidades, multas e outras obrigações avençadas em lei especial (art. 4º, I-III, Lei 12.514 de 2011).

O caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) é mais atípico. A Ordem dos Advogados é referenciada na Constituição Federal por dez vezes. O Conselho Federal detém legitimidade para propor Ação Direta de Constitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade (art. 103, VII, CF), prerrogativa que não alcança os Conselhos Federais Profissionais (CFP), *in verbis*:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA PELO CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS – COFECI. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO PROPONENTE, POR NÃO SE CARACTERIZAR COMO ENTIDADE DE CLASSE, MAS COMO CONSELHO PROFISSIONAL. AÇÃO QUE NÃO MERECE SER CONHECIDA. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A jurisprudência deste Tribunal se consolidou no sentido de que o rol de legitimados ativos à propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade é taxativo (art. 103 da C/88), não alcançando os conselhos profissionais. 2. In casu, a ação foi proposta pelo Conselho Federal de Corretores de Imóveis – COFECI, que, como os outros conselhos profissionais, não se caracteriza como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF/88), pelo que resta caracterizada sua ilegitimidade ad causam, o que implica o não conhecimento da presente ação declaratória de constitucionalidade. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADC 34 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em

05/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 20-03-2015
PUBLIC 23-03-2015) (grifo dos autores)

Segundo o STF, “(...) *tais conselhos não se ajustam à noção de entidade de classe, expressão que designa tão somente aquelas entidades vocacionadas à defesa dos membros da respectiva categoria ou classe de profissionais*” (ADPF 264 AgR, Rel. Dias Toffoli, julgado em 18.12.2014).

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) se consubstancia, pois, em instituição *sui generis* que presta serviço público não estatal ou independente. Assim como os Conselhos Profissionais, não se sujeitam a controle hierárquico ou ministerial da Administração Pública. Contudo, a previsão constitucional, especialmente no que diz respeito ao controle concentrado de constitucionalidade, torna a OAB figura apartada em relação a autarquias profissionais. Por essa razão, o STF, em 16.6.2023, nos autos RE 1.182.189/BA, definiu que “*O Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas da União nem a qualquer outra entidade externa*”.

A linha de raciocínio causa estranheza. Não se questiona a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público, mas remanescem os deveres de prestação de contas, de recrutamento pessoal por prova ou provas e títulos, de licitação e de transparência. Os Conselhos Profissionais tampouco dependem, aprioristicamente, de orçamento estatal, mas passam pelo crivo do Tribunal de Contas da União (TCU).

A “independência necessária” resultou na afirmação de que a anuidade paga à OAB não tem natureza tributária: “*Ele [Min. Edson Fachin] ressaltou que as anuidades cobradas dos advogados não detêm natureza tributária (...)*”⁸. Com

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **OAB não é Obrigada a Prestar Contas ao TCU, decide STF**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/moxyz>. Último acesso em 12.07.2023.

isso, o Direito Brasileiro se complexifica pela criação de regime excepcional para além do tratamento extraordinário que já é dispensado a Conselhos Profissionais.

Do exposto, depreende-se que i) Conselhos Profissionais são autarquias federais *sui generis*, financiadas por anuidades, multas e receitas especiais previstas em leis específicas, que fiscalizam e orientam determinadas atividades profissionais consideradas relevantes pelo legislador pátrio; ii) a Ordem dos Advogados do Brasil é instituição *sui generis* que não se confunde com os Conselhos Profissionais, pois, embora fiscalize o exercício de atividade do advogado, apresenta papel institucional no controle de constitucionalidade e na seleção da cúpula dos Poderes.

3 A ANUIDADE DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS: NATUREZA TRIBUTÁRIA

A denominada “anuidade⁹” dos Conselhos Profissionais tem natureza tributária, é dizer, é prestação pecuniária compulsória que não constitui sanção de ato ilícito, instituída legalmente e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (art. 3º, Lei 5.172 de 1966). Assim, como destacado pela doutrina¹⁰, há i) obrigatoriedade e ii) prestação em pecúnia, por regra.

Trata-se, tecnicamente, de “contribuição de interesse da categoria profissional”, referenciada como competência exclusiva da União no art. 149, CF. A regulação infraconstitucional geral está presente na Lei 12.514 de 2011.

⁹ Valor pago anualmente destinado a Conselhos de Fiscalização Profissional. É cobrado de inscritos nessas autarquias.

¹⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Noeses, 2021.

Tem-se por fato gerador¹¹ a existência de inscrição do profissional no conselho (art. 5º, Lei 12.514 de 2011). Assim, espancados questionamentos sobre a necessidade de efetivo exercício da atividade fiscalizada. Precedentes judiciais foram vacilantes ao longo do tempo, mas há consolidação nos seguintes termos:

EMENTA: EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ANUIDADE. FATO GERADOR. INSCRIÇÃO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1. O fato gerador da obrigação tributária de pagar anuidades é a inscrição do profissional no respectivo conselho de fiscalização, independentemente do efetivo exercício da atividade regulamentada (...) (TRF4, AC 5035248-80.2016.4.04.7000, DÉCIMA SEGUNDA TURMA, Relator LUIZ ANTONIO BONAT, juntado aos autos em 24/11/2022)

E ainda:

A partir da vigência da Lei n. 12.514 de 2011, o **fato gerador** para a cobrança de anuidades de órgão de fiscalização profissional é o **registro no conselho e não mais o efetivo exercício da profissão** (REsp 1756081/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 26.02.2019, DJE 11/03/2019) (grifo dos autores).

Por fim, é dever do profissional registrado requerer eventual baixa por encerramento da atividade econômica:

¹¹ Sobre o conceito de “hipótese de incidência”, como ensina Machado, a hipótese de incidência tributária se dá quando um dispositivo descreve um acontecimento e, ocorrido este no mundo real (“fato gerador”), dar-se-á a origem e obrigação do crédito tributário.

“(...) A autora, de nenhuma forma promoveu o cancelamento do registro, fato gerador da obrigação tributária (...) não cabe ao Conselho o ônus de, caso a caso, verificar se de fato o profissional está ou não exercendo a profissão a qual está habilitado a desempenhar por estar cadastrado nos quadros da entidade classista. Tal tarefa se mostra inexequível em face da quantidade de profissionais registrados como ativos nos cadastros dos Conselhos. (STJ – REsp: 1597540 RS 2016/0115193-7, Relator: Ministro Og FERNANDES, Data de Publicação: DJ 23/02/2021) (grifo dos autores).

Constitui-se o crédito tributário pelo lançamento, *“(...) assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente (...)”*. Como sói ocorrer em Direito Público, o passo a passo que culmina na constituição do tributo é matéria vinculada.

No caso da contribuição de interesse da categoria profissional – a qual não se confunde com contribuição de melhoria¹² —, a modalidade de lançamento é de ofício (art. 149, CTN). Significa que a participação do contribuinte para a conformação da obrigação tributária é bastante menos significativa do que ocorre nas modalidades mista e por homologação. Em outras palavras, a Administração Pública concentra, em si, todo o procedimento que estatui valores, sujeito passivo, prazos e fundamento legal.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), contudo, entende que, para se aperfeiçoar o lançamento, é absolutamente necessário que o Conselho notifique o contribuinte para pagar o tributo. É a mesma sistemática aplicada a outros tributos derivados de lançamento de ofício, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), regrado na Súmula 397, STJ (*“O contribuinte*

12 CARRAZA, Antônio Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço”). Veja-se:

EMENTA: EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO CIVIL. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL, ANUIDADES. CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO, NOTIFICAÇÃO DO LANÇAMENTO. NULIDADE DA CDA. 1. O lançamento das contribuições do interesse de categoria profissional (anuidades) se aperfeiçoa com a notificação do contribuinte para pagar o tributo, sendo considerada suficiente a remessa do carnê, boleto ou documento equivalente indicando o valor da anuidade e a data de vencimento. O crédito tributário de anuidade estará constituído por lançamento simplificado em definitivo a partir do vencimento, se não houver pagamento ou recurso administrativo. 2. A notificação do sujeito passivo é requisito do lançamento. A presunção de legitimidade da certidão de dívida ativa descrita no art. 3º da Lei 6.830/1980 cede se o crédito tributário não estiver regularmente lançado. A falta de notificação válida implica ausência de lançamento e de constituição do crédito tributário. 3. Hipótese em que ausente a comprovação de regular notificação do executado, ensejando a nulidade do título executivo e a extinção da execução fiscal. (TRF4, AC 5002134-65.2022.4.04.7122, PRIMEIRA TURMA, Relator MARCELO DE NARDI, juntado aos autos em 27/10/2022) (grifos nossos)

Note-se que basta prova de envio para que o lançamento se aperfeiçoe. Assim, não é necessário que se comprove o recebimento de correspondência, desde que o Conselho Profissional tenha buscado a comunicação no canal apontado pelo próprio registrado, a quem compete a atualização dos dados:

TRIBUTÁRIO. CONSELHO PROFISSIONAL. NOTIFICAÇÃO. FATO GERADOR. REGISTRO. INSCRIÇÃO. 1. O fato gerador da contribuição tributária em face do Conselho de fiscalização é o registro

do profissional nos quadros do Conselho. Caso em que o pedido de cancelamento foi protocolado a destempo. 2. É dever do contribuinte manter o endereço atualizado junto ao ente público. 3. Agravo de instrumento desprovido.

(TRF4, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5009111-07.2019.4.04.0000, 2ª Turma, Desembargadora Federal MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 26/03/2020) (grifo dos autores)

No mesmo sentido, precedente mais antigo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL E CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO REGIONAL DE QUÍMICA. ENGENHEIRO QUÍMICO. NOTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA. TEORIA DA APARÊNCIA. INSCRIÇÃO ESPONTÂNEA. PEDIDO DE CANCELAMENTO DA INSCRIÇÃO, AUSÊNCIA. ANUIDADE DEVIDA.

1. No que se refere à prova da notificação do devedor na esfera administrativa, aplica-se a Teoria da Aparência se a correspondência foi encaminhada para o endereço que, aparentemente, o próprio profissional forneceu ao conselho profissional, ainda que não se tenha notícia quanto ao seu recebimento (...) Classe: AC – APELAÇÃO CÍVEL – 1694712 – Nº Documento: 9 / 116 – Processo: 0044566-05.2011.4.03.9999 – UF: SP – Doc.: TRF300365863 – Relator DESEMBARGADORA FEDERAL MARLI FERREIRA – Órgão Julgador QUARTA TURMA – Data do Julgamento 26/04/2012 – Data da Publicação/Fonte e-DJF3 Judicial 1 DATA:03/05/2012

A anuidade não se confunde com multas. Estas derivam de atos ilícitos, previstos em lei ou em ato normativo autorizado em lei. Embora a cobrança também possa ocorrer mediante execução fiscal, a qual se tratará na sequência,

trata-se de receita derivada de outra natureza jurídica, uma vez que se trata de sanção. Há, pois, natureza punitiva.

4 A INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E A EXECUÇÃO FISCAL DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

O crédito devido a entes públicos, desde que aferida certeza e liquidez presumidas relativamente, é inscrito em Dívida Ativa. Não importa se o crédito é tributário ou não; uma vez realizada a inscrição, gera-se Certidão de Dívida Ativa que será substrato para execução fiscal.

A execução fiscal é procedimento judicial regulado em lei especial, a saber, a Lei 6.830 de 1980. O diploma é considerado favorável para a Fazenda Pública, especialmente porque o meio de defesa precípua e mais amplo, os embargos à execução fiscal, dependem de garantia do juízo. A exceção de pré-executividade, oponível por simples petição, limita-se a defesas que não exigem produção probatória, cujas matérias sejam de ordem pública.

Entretanto, dado que há cerca de trinta sistemas de fiscalização profissional – cada qual com Conselhos Regionais em estados –, há queixas reiteradas sobre o excesso de execuções fiscais patrocinadas por estas autarquias perante a Justiça Federal (art. 109, I, CF). No Acórdão 1925/2019 do TCU¹³, relatório aponta que

(...) recebi em audiência representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que relataram dificuldades que a Justiça Federal vem enfrentando para processar o elevado número de processos de execução fiscal ajuizados por conselhos de fiscalização de profissões

¹³ Disponível em <https://encurtador.com.br/adv37>

regulamentadas (...) Com base nesses dados, em 16/4/2019, levei comunicação ao Plenário, aprovada por unanimidade, determinando à Segecex que realize auditoria para avaliar a sistemática adotada pelos conselhos de fiscalização para a cobrança de inadimplentes de forma a reduzir a excessiva judicialização, bem como outros meios mais eficientes de obter o recolhimento das anuidades devidas e não pagas.

No mesmo documento, aponta-se que os Conselhos são responsáveis por 21,19% de todas as execuções fiscais do TRF-1; 62,17% dos executivos fiscais do TRF-2; 28,21% dos executivos fiscais do TRF-3; 30,38% das execuções fiscais do TRF-4 e 18,19% das execuções fiscais no TRF-5. Recorde-se que, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), *“Na execução fiscal está a segunda maior taxa de congestionamento”*¹⁴. E ainda¹⁵:

Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 90%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2021, apenas 10 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 6,3 pontos percentuais, passando de 74,2% para 67,9% em 2021 (...) Na Justiça Federal, os processos de execução fiscal correspondem a 42% do seu acervo total de primeiro grau (conhecimento e execução)

Dentre os Conselhos, os maiores valores de créditos em execução fiscal

14 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. p. 169.

15 *Ibidem*, p. 171.

pertencem aos sistemas de Contabilidade, Farmácia e Enfermagem¹⁶.

Afirmava-se que o valor é diminuto, especialmente tendo em conta os custos do processamento da execução fiscal. A título de ilustração, declaração de maio de 2022 do TJ-RO assevera que a execução fiscal custa R\$ 4.800,00¹⁷. O valor é até modesto se comparado a dados divulgados pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal¹⁸:

O processamento judicial das execuções fiscais no âmbito da Vara de Execuções Fiscais de Brasília/DF é de R\$ 28.964,00 e seu tempo médio de tramitação é de aproximadamente seis anos e nove meses. Os dados são da pesquisa “Custo Unitário da Execução Fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal (VEF)”, realizada pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP).

Por essa razão, a Lei 12.514 de 2011 havia previsto, em redação original, que “Art. 8º Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente”. A redação, impactante à época, gerou controvérsia jurídica sobre a destinação das execuções fiscais em curso ajuizadas antes do vigor da lei, datado de 31.10.2011. Com efeito, havia

16 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da Atuação dos Conselhos Profissionais na Cobrança de Dívida Ativa**. Brasília: CNJ, 2019. p. 18.

17 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. **“É absolutamente inviável o ajuizamento de Execuções Fiscais com valores baixos”, destaca desembargador José Jorge em Encontro de Execução Fiscal**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/flsB1>. Último acesso em 14.07.2023.

18 PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa revela que custo médio dos processos de execução fiscal no DF é de R\$ 28,9 mil**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dkvJM>. Último acesso em 14.07.2023.

execuções que não alcançavam o valor mínimo estipulado.

No Informativo 538, STJ, assentou-se que execuções fiscais propostas antes do requisito legal deveriam continuar a tramitar regularmente:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ART. 8º DA LEI 12.514/2011. INAPLICABILIDADE ÀS AÇÕES EM TRÂMITE. NORMA PROCESSUAL. ART. 1.211 DO CPC. TEORIA DOS ATOS PROCESSUAIS ISOLADOS. PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM (...) Para que a nova lei produza efeitos retroativos é necessária a previsão expressa nesse sentido. O art. 8º da Lei nº 12.514/11, que trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, determina que os Conselhos não executarão judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente. **O referido dispositivo legal somente faz referência às execuções que serão propostas no futuro pelos conselhos profissionais, não estabelecendo critérios acerca das execuções já em curso no momento de entrada em vigor da nova lei.** Dessa forma, como a Lei nº. 12.514/11 entrou em vigor na data de sua publicação (31.10.2011), e a execução fiscal em análise foi ajuizada em 15.9.2010, **este ato processual (de propositura da demanda) não pode ser atingido por nova lei que impõe limitação de anuidades para o ajuizamento da execução fiscal** (REsp 1404796/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 09/04/2014) (grifo dos autores)

Até por conta do obstáculo criado, o STJ, no Informativo 597, assentou que o prazo prescricional apenas se inicia (“termo inicial”) com o atingimento do valor mínimo de execução. Veja-se:

O prazo prescricional para cobrança das anuidades pagas aos conselhos profissionais tem início somente quando o total da dívida inscrita, acrescida dos respectivos consectários legais, atingir o patamar mínimo estabelecido pela Lei n. 12.514/11 (STJ - REsp 1.524.930-RS, Rel. Min. Og Fernandes, por unanimidade, julgado em 2/2/2017, DJe 8/2/2017).

O STJ entende que, nem sequer tendo surgido a pretensão (possibilidade de exigir do Judiciário atuação para satisfação do crédito tributário), impossível se falar em prescrição.

5 INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DA LEI 14.195 DE 2021

Ocorre que as modificações operadas pela Lei 12.514 de 2011 não foram suficientes para reduzir o volume de execuções fiscais iniciadas por Conselhos Profissionais. A heterogeneidade dos Conselhos Profissionais não foi levada em consideração; efetivamente, há anuidades excessivamente baixas em valor. Assim, é possível que Certidões de Dívida Ativa contemplassem quatro anuidades que, somadas e corrigidas monetariamente, mal atingem quatro mil reais, em clara inobservância ao objetivo do art. 8º, Lei 12.514 de 2011.

Assim, a redação foi reformada pela Lei 14.195 de 2021, que adotou redação hermética: *“Art. 8º Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas, de quaisquer das origens previstas no art. 4º desta Lei, com valor total inferior a 5 (cinco) vezes o constante do inciso I do caput do art. 6º desta Lei, observado o disposto no seu § 1º”.*

Em partes: os Conselhos i) não mais podem executar judicialmente dívidas de quaisquer origens (anuidades, multas e outras obrigações de lei

especial); se ii) o valor não alcançou o resultado aritmético de cinco vezes quinhentos reais corrigido pelo INPC desde 31.10.2011.

A título de exemplo, em julho de 2023, analisado o INPC acumulado entre outubro de 2011 e junho de 2023, o Conselho Profissional apenas poderia executar judicialmente o valor de R\$ 4.990,48.

Questionou-se a multiplicação simples de R\$ 500,00 por cinco, uma vez que o art. 6º, I, Lei 12.514 de 2011 afirma valores “(...) até R\$ 500,00 (...)”, o que poderia importar valor menor como piso para ajuizar. Ilustrativamente, um Conselho Profissional que apresentasse anuidade para profissionais de nível superior de R\$ 100,00 poderia ajuizar execuções fiscais de R\$ 500,00 corrigidos monetariamente a partir de outubro de 2011.

A lógica não prosperou perante o STJ. Em fevereiro de 2023, definiu-se que *“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. Min. Herman Benjamin). Veja-se na íntegra:

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ART. 8º DA LEI 12.514/2011 COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.195/2021. CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE PARA A PROPOSITURA DA EXECUÇÃO. VALOR DEFINIDO PELO ART. 6º, I, DA LEI 12.514/2021. 1. A simples leitura dos 4º, 6º e 8º da Lei 12.514/2011 permite concluir que o teto mínimo para ajuizamento de execução fiscal independe do valor estabelecido pelos Conselhos de fiscalização profissional, pois o legislador optou pelo valor fixo do art. 6º, I, da Lei 12.514/2011, com a redação dada pela Lei 14.195/2021.

2. O pleito para que o montante a ser considerado como limite mínimo para ajuizamento de execução fiscal seja de cinco vezes o valor definido por cada conselho profissional para a cobrança de anuidades

– até o limite máximo constante do inciso I do art. 6º da Lei 12.514/2011 deve ser rejeitado por contrariar a literalidade do disposto no art. 8º, caput, da Lei 12.514/2011, com dada pela Lei 14.195/2021, que é explícito ao se referir o "valor total inferior a 5 (cinco) vezes o constante do inciso I do caput do art. 6º desta Lei", em vez de referir-se ao "valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente", tal como estabelecia o mesmo dispositivo, em sua redação original.

3. Recurso Especial não provido.

Ressurgiram, contudo, controvérsias passadas. Novamente o Judiciário brasileiro enfrentou argumentos ligados ao i) destino das execuções fiscais ajuizadas antes da Lei 14.195 de 2021 e ii) a prescrição dos créditos inscritos em Dívida Ativa. Em 6 de junho de 2023, o Tema 1.193 do STJ foi afetado. Em sede de Recursos Repetitivos, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que as regras podem ser aplicadas a execuções fiscais propostas antes da entrada em vigor¹⁹.

É, entretanto, interpretação baseada em considerações de ordem prática, uma vez que o Tribunal Superior pode estender os efeitos do art. 8º, §2º, Lei 12.514 de 2011 modificada pela Lei 14.915 de 2021 para os processos em curso: *“Os executivos fiscais de valor inferior ao previsto no caput deste artigo serão arquivados, sem baixa na distribuição das execuções fiscais, sem prejuízo do disposto no art. 40 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980”*.

Quais seriam as considerações de ordem prática que não recomendam a adoção desta extensão de efeitos a execuções já ajuizadas?

Em primeiro lugar, traem-se as expectativas de Conselhos Profissionais

19 Tese Firmada: “O arquivamento das execuções fiscais cujo valor seja inferior ao novo piso fixado no caput do art. 8º da Lei 12.514/2011, previsto no § 2º do artigo referido (acrescentado pela Lei 14.195/2021), o qual constitui norma de natureza processual, que deve ser aplicada de imediato, alcança os executivos fiscais em curso, ressalvados os casos em que concretizada a penhora”.

que obedeceram à lei quando propuseram a execução. Acarreta-se desordem sobre o que foi e o que não foi demandado judicialmente em inúmeras autarquias de fiscalização.

Em segundo lugar, o arquivamento da execução fiscal potencialmente eternizaria o processo, uma vez que a prescrição da pretensão apenas ocorreria quando o piso fosse atingido, de acordo com a lógica do próprio STJ. Assim, valores diminutos jamais atingiriam o patamar querido e jamais voltariam a prosseguimento. Isso porque o valor de R\$ 4.990,48 é corrigido pelo INPC mês a mês.

Em terceiro lugar, mesmo que a jurisprudência crie solução que espanque os problemas acima expostos – com ênfase na questão prescricional –, haverá questionamento judicial sobre a legalidade (e constitucionalidade) da alternativa adotada, o que ensejará novas demandas judiciais. Exatamente o que se busca evitar.

É mais consentâneo com a segurança jurídica – é dizer, com o respeito ao ato jurídico realizado - prosseguir as execuções fiscais já ajuizadas, operadas, eventualmente, regras de prescrição intercorrente. Arquivam-se, essas sim, novas execuções fiscais que não alcancem o patamar mínimo, afinal, quer-se do Conselho Profissional que trabalhe alternativas extrajudiciais. Ao mesmo tempo em que se preserva a segurança jurídica, a estabilização de expectativas legítimas, a rotina de trabalho dos Conselhos Profissionais; ao mesmo tempo em que se evita tentativa de levar o caso ao STF por violação do art. 5º, XXXVI, CF; assegura-se o objetivo da Lei, que é interromper a torrente de execuções fiscais de baixo valor.

6 CONCLUSÃO

A execução fiscal de conselhos profissionais ganhou complexidade com

a legislação das Leis 12.514 de 2011 e 14.195 de 2021. Embora se compreenda o esforço para assegurar redução da judicialização de débitos, especialmente de pequeno valor, há que se proteger legítima expectativa criada pelas procuradorias dos Conselhos Profissionais à época da propositura das execuções.

A melhor alternativa, pois, é preservar a continuidade das execuções ajuizadas antes das modificações legislativas, de sorte a evitar nova necessidade de uniformização hermenêutica por parte do STJ e, quiçá, do STF.

Portanto, conquanto a Lei 14.195 de 2021 exija, hoje, piso de cerca de cinco mil reais para que se proceda execução fiscal por parte de Conselho Profissional, a exigência é novidade que não poderia ter sido prevista pelas autarquias exequentes. Conseqüentemente, o Judiciário deve preservar a gestão deste tributo, bem como, por autointeresse, deve evitar questionamentos cujas respostas possam acarretar a imprescritibilidade de Certidões de Dívida Ativa já existentes ou o arquivamento provisório sem previsão de retorno aos casos ativos.

REFERÊNCIAS

CARRAZA, Antônio Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Noeses, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da Atuação dos Conselhos Profissionais na Cobrança de Dívida Ativa**. Brasília: CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Brasília: CNJ, 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa revela que custo médio dos processos de execução fiscal no DF é de R\$ 28,9 mil**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dkvJM>. Último acesso em 14.07.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **OAB não é Obrigada a Prestar Contas ao TCU, decide STF**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/moxyz>. Último acesso em 12.07.2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 395/2023**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/wBFX2>. Último acesso em 10.07.2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. **"É absolutamente inviável o ajuizamento de Execuções Fiscais com valores baixos", destaca desembargador José Jorge em Encontro de Execução Fiscal**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/flsB1>. Último acesso em 14.07.2023.