



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM APELAÇÃO CÍVEL Nº 410826 PE (2004.83.00.019585-0/01)**

**APTE : COREN/PE - CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE PERNAMBUCO**

**ADV/PROC : LEONARDO SANTANA DA SILVA COELHO E OUTROS**

**APDO : GILDA MARIA FERREIRA OLIVEIRA**

**ORIGEM : 22ª VARA FEDERAL DE PERNAMBUCO (PRIVATIVA PARA EXECUÇÕES FISCAIS) - PE**

**RELATOR : JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI - Primeira Turma**

**RELATÓRIO**

**O JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI:** O CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM – COREN/PE propôs execução fiscal contra GILDA MARIA FERREIRA OLIVEIRA, apresentando como débito o valor de R\$ 546,79, atinente à taxa de anuidade.

Posteriormente, houve a juntada de nova CDA, em que o montante em cobrança restou consignado de forma atualizada (R\$ 549,53).

O MM. Juiz Federal *a quo* determinou a retificação da CDA, com observância dos limites legais, do que decorreu a interposição de agravo de instrumento (AGTR 72747/PE – já julgado, no sentido do não provimento).

Em decisão de fl. 52, o Juízo de Primeiro Grau extinguiu a execução fiscal, em vista da omissão do COREN, no tocante à correção da CDA, asseverando, o Julgador, que “são inconstitucionais as leis que delegam aos Conselhos a fixação do valor das suas anuidades [...]”, haja vista que “tais contribuições [anuidades] se submetem aos princípios gerais de direito tributário, vedado o seu aumento sem lei que o estabeleça”. Arrematou que, “no caso concreto, a exorbitância dos limites legais permite entrever, claramente, a inexistência de crédito tributário no montante pleiteado pelo Conselho, falecendo-lhe interesse de agir quanto ao excedente, pois nitidamente desprovido de base legal [...]”.

O COREN interpôs apelação, defendendo a constitucionalidade da Lei nº 11.000/2004, bem como a impossibilidade de o Juízo analisar a CDA, em vista da presunção de liquidez, certeza e exigibilidade.

A Primeira Turma desta Corte Regional suscitou incidente de argüição de inconstitucionalidade, a teor da ementa de fls. 83/84:



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. CONTRIBUIÇÃO DE INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS OU ECONÔMICAS. DELEGAÇÃO. INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Havendo hesitação quanto à constitucionalidade de determinado preceptivo relevante ao escorrei do desate da lide, é lícito a quaisquer dos Juízes integrantes do respectivo Órgão Colegiado suscitar a instauração do incidente de inconstitucionalidade de lei, por se tratar de matéria de cognição oficial afeta à reserva de plenário (cf. CF: art. 97).
2. O cerne da controvérsia radica em desvelar se compete aos Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas fixar, mediante resolução, o valor das contribuições anuais, devidas por pessoas físicas ou jurídicas, relacionadas diretamente com suas atribuições legais.
3. A propósito, estabelece o art. 2º, § 1º e § 2º, da Lei 11.000/2004: 'Art. 2º Os Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais, devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como as multas e os preços de serviços, relacionados com suas atribuições legais, que constituirão receitas próprias de cada Conselho./§ 1º Quando da fixação das contribuições anuais, os Conselhos deverão levar em consideração as profissões regulamentadas de níveis superior, técnica e auxiliar./§ 2º Considera-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos mencionados no caput deste artigo e não pagos no prazo fixado para pagamento'.
4. Entretanto, considerando a natureza autárquica de que se revestem os conselhos de fiscalização de atividade profissional, de par com o caráter tributário da exação, subsumida na espécie de contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, vislumbra-se uma aparente antinomia entre o indigitado preceptivo com a previsão constitucional de que a exigência ou majoração de tributo só pode ser realizada mediante lei que o estabeleça (cf. CF: arts. 149 e 150, I).
5. Corroborando a ilação o fato de que disposição de igual teor (art. 58, § 4º, da Lei nº 9.649/1998) já foi submetida à apreciação do Excelso Pretório (ADI nº 1.717/DF), sendo declarado inconstitucional.
6. *Oportuno tempore*, acrescente-se ainda que a constitucionalidade do dispositivo em tela está sendo questionada perante o Supremo Tribunal Federal, em sede da ADI nº 3.408/DF, inclusive com parecer da Procuradoria Geral da República, opinando pela procedência do pedido.
7. Pela instauração do incidente de inconstitucionalidade perante o Plenário deste Tribunal (CF: art. 97; CPC: art. 480/482; RITRF da 5ª Região: art. 137/138).

Já autuado como incidente, foi ouvido o Ministério Público, que se manifestou, nos termos da ementa que segue:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA ATRIBUÍDA A AUTARQUIA FEDERAL. NORMA INCONSTITUCIONAL.

1. A delegação de competência tributária ativa aos conselhos profissionais pelo art. 2º, da Lei nº 11.000/2004 fere sistemática constitucional sobre o tema.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

2. Compete à União, exclusivamente, instituir contribuição de interesse de categoria profissional, art. 149, CF.
3. O princípio da reserva legal no direito tributário impõe que os tributos sejam definidos, em todas as suas características essenciais, por meio de lei.
4. A competência tributária pressupõe capacidade legislativa pelo órgão competente, por isso mesmo neste aspecto não poderá ser delegada.
5. Parecer pelo acolhimento do incidente a fim de que seja reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo em comento.

É o relatório.

Dispensada a revisão.

Peço dia para julgamento, devendo a Subsecretaria do Plenário distribuir cópia deste relatório com os demais Desembargadores Federais deste Corte Regional, nos termos das normas regimentais de regência.

**JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**  
Relator



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM APELAÇÃO CÍVEL Nº 410826 PE (2004.83.00.019585-0/01)**

**APTE : COREN/PE - CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE PERNAMBUCO**

**ADV/PROC : LEONARDO SANTANA DA SILVA COELHO E OUTROS**

**APDO : GILDA MARIA FERREIRA OLIVEIRA**

**ORIGEM : 22ª VARA FEDERAL DE PERNAMBUCO (PRIVATIVA PARA EXECUÇÕES FISCAIS) - PE**

**RELATOR : JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI - Primeira Turma**

**EMENTA:** PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. INCIDENTE DE ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 97, DA CF/88. ARTS. 480/482, DO CPC. ARTS. 137/138, DO REGIMENTO INTERNO DO TRF5. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ANUIDADE. TRIBUTO. INSTITUIÇÃO E MAJORAÇÃO POR RESOLUÇÃO. INADMISSIBILIDADE. ART. 2º, DA LEI Nº 11.000/2004. DESCONFORMIDADE COM O TEXTO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INDELEGABILIDADE. ARTS. 149 E 150, I, DA CF/88. LEIS NºS 6.994/82, 8.906/94 E 9.649/98. ADIN Nº 1717. LIMITES MÁXIMOS EM MVR – MAIOR VALOR DE REFERÊNCIA. EXTINÇÃO. LEI Nº 8.177/91. ATUALIZAÇÃO PELA UFIR E PELA LEGISLAÇÃO POSTERIOR. ADIN Nº 3408. RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE.

1. “Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público” (art. 97, da CF/88).
2. Incidente de argüição de inconstitucionalidade do art. 2º, da Lei nº 11.000/2004, suscitado pela Primeira Turma desta Corte Regional, em processamento na forma dos arts. 480 a 482, do CPC, e dos arts. 137 e 138, do Regimento Interno deste Tribunal.
3. Os valores devidos pelos profissionais aos seus respectivos conselhos, a título de anuidade, constituem contribuições sociais de interesse das categorias profissionais, espécie do gênero tributo (cuja instituição compete exclusivamente à União), expressamente submetida ao princípio da legalidade, conforme disciplinou a Carta Magna de 1988, em seu art. 149, remetendo, inclusive, aos arts. 146, III, e 150, I e III, da CF/88, atinentes às normas gerais em matéria tributária e às limitações constitucionais ao poder de tributar.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

4. Competência tributária – que diz com o poder de criar tributos, “desenhando o perfil jurídico de um gravame ou regulando os expedientes necessários à sua funcionalidade” (Paulo de Barros Carvalho), não se confundindo com capacidade tributária ativa – não pode ser objeto de delegação, instrumento esse cujo manejo se permite apenas para fins de fiscalização e arrecadação tributária (art. 7º, do CTN). “Entende-se por ‘competência tributária’, que o art. 7º esclarece ser indelegável pela necessidade de preservação do próprio sistema fiscal da Constituição, a de decretar tributo, na conformidade do fato gerador do mesmo, segundo o CTN, designando os sujeitos passivos, fixando a alíquota ou o *quantum*, instituindo penas, base de cálculo, enfim, o essencial da obrigação tributária” (Aliomar Baleeiro). “A competência [tributária] engloba, portanto, um amplo poder político no que respeita a decisões sobre a própria criação do tributo e sobre a amplitude da incidência, não obstante o legislador esteja submetido a vários balizamentos [...]” (Luciano Amaro).
5. A norma legal que delega aos conselhos de fiscalização profissional, destituídos de poder político, a atribuição de instituir e majorar as contribuições devidas pelos profissionais vinculados à instituição, ou seja, que repassa competência tributária, viola os arts. 149 e 151, I, da CF/88.
6. A despeito do art. 87, do Estatuto da OAB, a Lei nº 6.994/82, que ficou limites máximos à cobrança de anuidades, não foi revogada pela Lei nº 8.906/94, mas apenas se fez inaplicável, por questão de especialidade, aos conselhos profissionais dos advogados, mantendo-se incólume em relação aos demais conselhos de profissão. Tanto assim que revogação, tecnicamente falando - não haveria que se falar em revogação de lei já revogada -, da Lei nº 6.994/82 apenas ocorreu com a edição da Lei nº 9.649, de 28.05.1998, especificamente do seu art. 58 (e, em particular, do § 4º), que, contudo, foi invalidado por manifestação do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN nº 1.717, do que decorreu, em virtude da declaração de inconstitucionalidade, o retorno à vigência da Lei nº 6.994/82.
7. A Lei nº 11.000/04 (art.2º) repete, com poucas alterações, o art. 58, § 4º, da Lei nº 9.649/1998, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, sem, no entanto, revogar a Lei nº 6.994/82.
8. A Lei nº 6.994/82 determinou, no § 1º, do art. 1º, que na fixação das anuidades fossem respeitados os limites máximos que particularizou (para pessoa física: 2 MVR - Maior Valor de Referência; para pessoa jurídica: escalonado segundo o capital social, a partir de 2 MVR até 10 MVR).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

9. Com a extinção do MVR, por determinação da Lei n.º 8.177, de 01.03.1991 (art. 3º, III), não ficaram os conselhos autorizados a fixarem, por resolução administrativa, para as anuidades, valores superiores àqueles determinados pela lei.
10. Até que seja editada norma legal dispondo de forma diversa acerca das anuidades devidas aos conselhos de fiscalização profissional, devem ser aplicados os valores antes fixados em MVR pela Lei n.º 6.994/82, devidamente atualizados pela UFIR e pela legislação que alterou e substituiu o referido índice.
11. A Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL ajuizou, em 2005, perante o Supremo Tribunal Federal, a ADIN n.º 3408, cujo pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 11.000/04, atinente ao assunto discutido nos presentes autos, encontra-se ainda pendente de julgamento, e até que a matéria seja apreciada pela Corte Suprema, mantém-se o posicionamento nos termos em que foi fundamentado, ou seja, reconhecendo-se que, em função da natureza tributária da contribuição, não é possível sua instituição ou majoração por resolução.
12. Pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 2º, da Lei n.º 11.000/2004.

**VOTO**

**O JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI:** Trata-se de incidente de arguição de inconstitucionalidade, em processamento na forma dos arts. 480 a 482, do CPC, e dos arts. 137 e 138, do Regimento Interno deste Tribunal, suscitado pela Primeira Turma desta Corte Regional, em relação ao art. 2º, da Lei n.º 11.000/2004, que reza, *verbis*:

“Art. 2º Os Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais, devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como as multas e os preços de serviços, relacionados com suas atribuições legais, que constituirão receitas próprias de cada Conselho.

§ 1º Quando da fixação das contribuições anuais, os Conselhos deverão levar em consideração as profissões regulamentadas de níveis superior, técnico e auxiliar.

§ 2º Considera-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos mencionados no caput deste artigo e não pagos no prazo fixado para pagamento.

§ 3º Os Conselhos de que trata o caput deste artigo ficam autorizados a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação, fixando o valor máximo para todos os Conselhos Regionais”.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

Sublinhe-se que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público” (art. 97, da CF/88). Conseqüentemente, traz-se, a debate plenário, a questão relativa à validade da norma legal acima referenciada, frente ao Texto Constitucional, sendo certo que a solução da lide, de competência da Turma Julgadora, não prescinde dessa apreciação prévia.

De imediato, à análise.

A Lei nº 5.905, de 12.07.73, ao dispor sobre a composição dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem e dar outras providências, em seu art. 15, previu a exigência do pagamento de anuidades pelos profissionais enfermeiros, atribuindo aos Conselhos Regionais a competência para fixação do valor das referidas contribuições:

“Art. 15º Compete aos Conselhos Regionais:  
[...]  
XI- fixar o valor da anuidade;”

Foi, posteriormente, editada a Lei nº 6.994, de 26.05.1982, que vinculou o valor das anuidades, devidas às entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais, ao Maior Valor de Referência - MVR.

Ocorre que o Conselho Federal de Enfermagem, assim como os Conselhos Regionais, deve observar o princípio da legalidade, inscrito no art. 150, I, da Constituição Federal, *in literis*:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;”

De fato, os valores devidos pelos profissionais aos seus respectivos conselhos, a título de anuidade, constituem contribuições sociais de interesse das categorias profissionais, espécie do gênero tributo (cuja instituição compete exclusivamente à União), expressamente submetida ao princípio da legalidade, conforme disciplinou a Carta Magna de 1988, em seu art. 149, remetendo, inclusive, aos arts. 146, III, e 150, I e III, da CF/88, atinentes às normas gerais em matéria tributária e às limitações constitucionais ao poder de tributar. Dispõe o referido art. 149:

“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

Dessa forma, o Texto Constitucional de 1988 sanou todas as dúvidas e discussões doutrinárias acerca da natureza jurídica das contribuições em questão, qualificando-as como espécie tributária.

Por sua vez, é preciso consignar que a Lei nº 5.905/1973 foi editada sob a égide da Carta Constitucional de 1946, quando as contribuições sociais não se revestiam de natureza tributária e, portanto, não estavam sujeitas à reserva de lei formal. Podiam, dessa forma, ser instituídas e majoradas por norma infralegal. Nesse contexto, aquela lei atribuiu competência aos Conselhos Federais para instituição e majoração das respectivas contribuições.

Não obstante o permissivo contido no referido dispositivo, foi editada a Lei nº 6.994/82, que fixou os valores das anuidades, diferenciando-os em razão de ser, o contribuinte, pessoa física ou jurídica, e, dentre essas últimas, de acordo com o capital social. No caso das pessoas físicas (no caso concreto), aplicar-se-ia a anuidade de 2 MVRs.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que previu a natureza tributária das contribuições sociais e, por conseguinte, sua sujeição ao princípio da legalidade, operou-se o fenômeno jurídico da recepção da Lei nº 6.994/82. Isso porque essa norma infraconstitucional, ao fixar os valores das respectivas anuidades, satisfazia adequadamente a exigência de disposição legal para instituição e majoração de tributos, prevista no art. 150, I, da CF/88.

Em 1991, com a edição das Leis nº 8.177/91 e nº 8.383/91, restou extinto o MVR e instituída a UFIR, devendo todos os valores antes vinculados ao MVR ser convertidos para a nova unidade.

Não há razão, portanto, para se argumentar que a Lei nº 8.906/94, o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, ao revogar a Lei nº 6.994/82, estaria a permitir a fixação do valor da anuidade pelo próprio COFEN/COREN, nos termos da Lei nº 5.905/1973. Primeiramente porque importaria em reconstituição dessa norma legal, o que é taxativamente vedado no ordenamento jurídico brasileiro, consoante o art. 2º, § 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil, que tem o seguinte teor:

“Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

[...]

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência”.

Em verdade, não haveria que se falar sequer em reconstituição e, sim, em não recepção do art. 15, da Lei nº 5.905/1973, pela Constituição Federal de 1988, diante do dispositivo do art. 149, antes transcrito, que sujeita as contribuições de interesse das categorias profissionais ao princípio da legalidade.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

Mais ainda, é de se ver que, a despeito do art. 87, do Estatuto da OAB, a Lei nº 6.994/82 não foi revogada pela Lei nº 8.906/94, mas apenas se fez inaplicável, por questão de especialidade, aos conselhos profissionais dos advogados, mantendo-se incólume em relação aos demais conselhos de profissão. Tanto assim que revogação, tecnicamente falando - não haveria que se falar em revogação de lei já revogada -, da Lei nº 6.994/82 apenas ocorreu com a edição da Lei nº 9.649, de 28.05.1998, especificamente do seu art. 58 (e, em particular, do § 4º), que, contudo, foi invalidado por manifestação do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN nº 1.717, do que decorreu, em virtude da declaração de inconstitucionalidade, o retorno à vigência da Lei nº 6.994/82. Segundo assentado pelo STF, com negritos inexistentes no original:

“ADI 1717 / DF - DISTRITO FEDERAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgamento: 07/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ DATA-28-03-2003 PP-00061 EMENT VOL-02104-01 PP-00149 EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.

1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.

2. **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.**

3. Decisão unânime”.

Enfatizo que a edição da Lei nº 11.000/2004 não muda o entendimento anteriormente exposto.

Observa-se, assim, que a referida lei repete, com poucas alterações, o art. 58, § 4º, da Lei nº 9.649/1998, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, sem, no entanto, revogar a Lei nº 6.994/82.

A norma legal que delega aos conselhos de fiscalização profissional, destituídos de poder político, a atribuição de instituir e majorar as contribuições devidas pelos profissionais vinculados à instituição, ou seja, que repassa competência tributária, viola os arts. 149 e 151, I, da CF/88.

Competência tributária – que diz com o poder de criar tributos, “desenhando o perfil jurídico de um gravame ou regulando os expedientes necessários à sua funcionalidade” (CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 146), não se confundindo com capacidade tributária



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

ativa – não pode ser objeto de delegação, instrumento esse cujo manejo se permite apenas para fins de fiscalização e arrecadação tributária (art. 7º, do CTN).

Ademais, “entende-se por ‘competência tributária’, que o art. 7º esclarece ser indelegável pela necessidade de preservação do próprio sistema fiscal da Constituição, a de decretar tributo, na conformidade do fato gerador do mesmo, segundo o CTN, designando os sujeitos passivos, fixando a alíquota ou o *quantum*, instituindo penas, base de cálculo, enfim, o essencial da obrigação tributária” (BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 79/80).

Acresça-se, outrossim, que “a competência [tributária] engloba, portanto, um amplo poder político no que respeita a decisões sobre a própria criação do tributo e sobre a amplitude da incidência, não obstante o legislador esteja submetido a vários balizamentos [...]” (AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 91).

Como já foi dito, a Lei nº 6.994/82 determinou, no § 1º, do art. 1º, que na fixação das anuidades fossem respeitados os limites máximos que particularizou (para pessoa física: 2 MVR - Maior Valor de Referência; para pessoa jurídica: escalonado segundo o capital social, a partir de 2 MVR até 10 MVR).

Nestes termos, até que seja editada norma legal dispendo de forma diversa acerca das anuidades devidas ao Conselho Federal de Contabilidade, devem ser aplicados os valores constantes das tabelas da Lei n.º 6.994/82, devidamente atualizados e convertidos em UFIR. Com a extinção do MVR, por determinação da Lei n.º 8.177, de 01.03.1991 (art. 3º, III), não ficaram os conselhos autorizados a fixarem, por resolução administrativa, para as anuidades, valores superiores àqueles determinados pela lei.

No mesmo sentido já se manifestou a Primeira Turma deste Eg. Tribunal Federal da 5ª Região, *in verbis*, com negritos inexistentes nos originais:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA. ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA, CONDICIONADA À QUITAÇÃO DE DÉBITOS. ANUIDADE. MAJORAÇÃO POR NORMA INFRA-LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. SE O AUTOR TEM DÉBITOS JUNTO AO CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA, ESTE DEVE COBRÁ-LOS MEDIANTE EXECUÇÃO FISCAL, NÃO PODENDO CONDICIONAR A ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA DE FARMACÊUTICO À SUA QUITAÇÃO, CABENDO-LHE, NO CASO, EXIGIR, TÃO-SOMENTE, O PAGAMENTO DA TAXA CORRESPONDENTE À ALUDIDA ANOTAÇÃO. 2. A ANUIDADE É UMA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL, DE INTERESSE DE CATEGORIA PROFISSIONAL, E, COMO TAL, A SUA MAJORAÇÃO NÃO PODE SER IMPLEMENTADA POR NORMA INFRA-LEGAL, EM VIRTUDE DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**CONSAGRADO NA CARTA CONSTITUCIONAL.**

**3. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL IMPROVIDAS.**

(TRF - 5ª Região, AC 320211/PB, Rel. Convocado Desembargador Federal Élio Wanderley, DJ de 15/10/2004, p. 666)

ADMINISTRATIVO. CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO. CONSELHOS FEDERAL E REGIONAIS DE FARMÁCIA. ADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL. ANUIDADE. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. MAJORAÇÃO POR RESOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. LEIS NºS 3.820/60, 6.994/82 E 8.906/94. REPRISTINAÇÃO. INOCORRÊNCIA. LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL

1. A AÇÃO CONSIGNATÓRIA ADMITE A DISCUSSÃO A RESPEITO DA PERTINÊNCIA DO ESTABELECIMENTO DO DÉBITO, NO MONTANTE EXIGIDO PELO DEMANDADO, DIANTE DA NECESSIDADE DE AVALIAR O MOTIVO DA RECUSA DO RECEBIMENTO.

2. QUANDO A LEI Nº 8.906/94 REVOGOU A LEI Nº 6.994/82, QUE PREVIA QUE AS ANUIDADES SERIAM FIXADAS PELO CONSELHO FEDERAL REFERENTE À CATEGORIA PROFISSIONAL, DENTRO DOS LIMITES ESTIPULADOS NAQUELE DIPLOMA, NÃO OPEROU A REPRISTINAÇÃO DA LEI Nº 3.820/60, QUE NÃO CONTEMPLAVA LIMITES E ATRIBUIU A DITA FIXAÇÃO AOS CONSELHOS REGIONAIS. INTELIGÊNCIA DO § 3º, DO ARTIGO 2º, DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL.

3. A CARTA MAGNA DE 1988 DEFINIU A CITADA EXAÇÃO COMO CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE INTERESSE DE CATEGORIAS PROFISSIONAIS OU ECONÔMICAS E, PORTANTO, COMO ESPÉCIE DO GÊNERO TRIBUTO, SOMENTE SENDO POSSÍVEL, EM FACE DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, A FIXAÇÃO E A MAJORAÇÃO DA MESMA ATRAVÉS DE LEI.

4. APELAÇÃO PROVIDA.

(TRF - 5ª Região, AC 311410/PB, Rel. Convocado Desembargador Federal Élio Wanderley, DJ de 15/10/2004, p. 657)

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. CONSIGNATÓRIA. RECUSA DO CREDOR. VIABILIDADE. ANUIDADE. CONSELHO DE FARMÁCIA. MAJORAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO EM LEI.

I. VIÁVEL A PROPOSITURA DE AÇÃO CONSIGNATÓRIA PARA OBTER DESONERAÇÃO DO PAGAMENTO DE ANUIDADES DEVIDAS AO CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA, SE INJUSTA E ILEGAL A RECUSA DO CREDOR EM RECEBER AS QUANTIAS CONSIGNADAS.

II. É ILEGAL A MAJORAÇÃO DE ANUIDADES DE CONSELHO PROFISSIONAL SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, EM FACE DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL, E CONSIDERANDO QUE AQUELAS TÊM NATUREZA DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. PRECEDENTES.

III. APELAÇÃO PROVIDA.

(TRF - 5ª Região, AC 311411/PB, Rel. Convocado Desembargador Federal Élio Wanderley, DJ de 13/10/2003, p. 393)



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

Não é outro o entendimento pacificado pelo Eg. Superior Tribunal de Justiça, consoante se observa dos seguintes acórdãos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONSELHOS PROFISSIONAIS. ANUIDADE. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. DISSÍDIO PRETORIANO. SÚMULA N. 83/STJ. FIXAÇÃO POR RESOLUÇÃO.

1. Entendimento do STJ de que, no período de março/91 a dezembro/91, (compreendido entre a extinção do MVR e a criação da Ufir) não há por que incidir atualização monetária sobre as anuidades dos conselhos profissionais, tendo em vista a inexistência de previsão legal.

2. As anuidades dos conselhos profissionais, à exceção da OAB, têm natureza tributária e, por isso, seus valores somente podem ser fixados nos limites estabelecidos em lei, não podendo ser arbitrados por resolução e em valores além dos estabelecidos pela norma legal.

3. Recurso especial conhecido parcialmente e improvido.

(REsp 507.769/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 01.03.2007, DJ 19.03.2007 p. 302)

ADMINISTRATIVO E CIVIL. CONSELHOS PROFISSIONAIS. FIXAÇÃO DE ANUIDADES POR PORTARIAS/RESOLUÇÕES. NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO. ILEGALIDADE. EXIGÊNCIA DE LEI. PRECEDENTES.

1. Recurso especial interposto contra acórdão segundo o qual “encontra-se consolidado o entendimento de que as anuidades cobradas pelos Conselhos Profissionais constituem espécie tributária e, como tal, se submetem ao princípio da reserva legal. Assim sendo, não é permitido aos Conselhos estabelecerem por meio de atos administrativos quaisquer critérios de fixação de anuidade diverso do legal, sob pena de violação do princípio contido no art. 150, I, da CF/88”.

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem externado entendimento de que: - “Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesses das categorias profissionais. A anuidade devida aos Conselhos Regionais que fiscalizam as categorias profissionais tem natureza de contribuição social e só pode ser fixada por lei.” (REsp nº 225301/RS, Rel. Min.

Garcia Vieira, DJ de 16/11/1999) - “Conforme precedentes desta Corte Especial, as anuidades dos conselhos profissionais, à exceção da OAB, têm natureza tributária, somente podendo ser majoradas através de lei federal.”

(MC nº 7123/PE, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 22/03/2004) - “Doutrina e jurisprudência entendem ter natureza tributária, submetendo-se às limitações das demais exações, as contribuições para os Conselhos Profissionais. Excepciona-se apenas a OAB, por força da sua finalidade constitucional (art. 133).” (REsp nº 273674/RS, Relª Minª Eliana Calmon, DJ de 27/05/2002) - “A cobrança de anuidades, conforme os valores exigidos sob a custódia da legislação de regência não revela ilegalidade.” (REsp nº 93200/RN, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, DJ de 02/06/1997) 3. Recurso especial não provido.

(REsp 652554/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28.09.2004, DJ 16.11.2004 p. 209)



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

TRIBUTÁRIO - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - ANUIDADE DEVIDA A CONSELHO REGIONAL DE FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS - NATUREZA - FIXAÇÃO - EXIGÊNCIA DE LEI.

Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesses das categorias profissionais.

A anuidade devida aos Conselhos Regionais que fiscalizam as categorias profissionais tem natureza de contribuição social e só pode ser fixada por lei.

Recurso improvido.

(REsp 225301/RS, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07.10.1999, DJ 16.11.1999 p. 197)

PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR. ANUIDADE COBRADA POR CONSELHO DE PROFISSIONAIS A SEUS FILIADOS. MAJORAÇÃO ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO DO CONSELHO FEDERAL. VEDAÇÃO. CARÁTER TRIBUTÁRIO DA CONTRIBUIÇÃO. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. INEXISTÊNCIA.

I - O requerente pretende suspender o acórdão que frustrou a majoração do valor da anuidade devida pelos filiados ao CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DA 7ª REGIÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - CRECI/PE, realizada pelo CONSELHO FEDERAL, através da Resolução nº 716/2001.

II - Conforme precedentes desta Corte Especial, as anuidades dos conselhos profissionais, à exceção da OAB, têm natureza tributária, somente podendo ser majoradas através de lei federal. Plausibilidade jurídica mitigada.

III - Quanto ao periculum in mora, restou indemonstrado o prejuízo irreversível que a falta de majoração da anuidade que já vinha sendo praticada até o ano de 2002, poderia causar ao Conselho requerente.

IV - Medida cautelar improcedente.

(MC 7123/PE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09.12.2003, DJ 22.03.2004 p. 195)

EMENTA: TRIBUTÁRIO - CONTRIBUIÇÃO PARA CATEGORIAS PROFISSIONAIS - NATUREZA JURÍDICA.

1. Doutrina e jurisprudência entendem ter natureza tributária, submetendo-se às limitações das demais exações, as contribuições para os Conselhos Profissionais.

2. Excepciona-se apenas a OAB, por força da sua finalidade constitucional (art. 133).

3. Recurso especial improvido.

(STJ, RESP 273674-RS, Segunda Turma, Rel.: Min. Eliana Calmon, DJ de 27/05/2002, p. 152)

Registre-se, por oportuno, que a Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL ajuizou, em 2005, perante o Supremo Tribunal Federal, a ADIN nº 3408, cujo pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.000/04, atinente ao assunto discutido nos presentes autos, encontra-se ainda pendente de julgamento, e até que a matéria seja apreciada pela Corte Suprema, mantém-se o posicionamento nos termos em que foi fundamentado, ou seja, reconhecendo-se que, em



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

função da natureza tributária da contribuição, não é possível sua instituição ou majoração por resolução.

Com essas considerações, reconheço a inconstitucionalidade do art. 2º, da Lei nº 11.000/2004.

É como voto.

**JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**  
Relator



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM APELAÇÃO CÍVEL Nº 410826 PE (2004.83.00.019585-0/01)**

**APTE : COREN/PE - CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE PERNAMBUCO**

**ADV/PROC : LEONARDO SANTANA DA SILVA COELHO E OUTROS**

**APDO : GILDA MARIA FERREIRA OLIVEIRA**

**ORIGEM : 22ª VARA FEDERAL DE PERNAMBUCO (PRIVATIVA PARA EXECUÇÕES FISCAIS) - PE**

**RELATOR : JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI - Primeira Turma**

**EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. INCIDENTE DE ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 97, DA CF/88. ARTS. 480/482, DO CPC. ARTS. 137/138, DO REGIMENTO INTERNO DO TRF5. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ANUIDADE. TRIBUTO. INSTITUIÇÃO E MAJORAÇÃO POR RESOLUÇÃO. INADMISSIBILIDADE. ART. 2º, DA LEI Nº 11.000/2004. DESCONFORMIDADE COM O TEXTO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INDELEGABILIDADE. ARTS. 149 E 150, I, DA CF/88. LEIS NºS 6.994/82, 8.906/94 E 9.649/98. ADIN Nº 1717. LIMITES MÁXIMOS EM MVR – MAIOR VALOR DE REFERÊNCIA. EXTINÇÃO. LEI Nº 8.177/91. ATUALIZAÇÃO PELA UFIR E PELA LEGISLAÇÃO POSTERIOR. ADIN Nº 3408. RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE.

1. “Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público” (art. 97, da CF/88).
2. Incidente de argüição de inconstitucionalidade do art. 2º, da Lei nº 11.000/2004, suscitado pela Primeira Turma desta Corte Regional, em processamento na forma dos arts. 480 a 482, do CPC, e dos arts. 137 e 138, do Regimento Interno deste Tribunal.
3. Os valores devidos pelos profissionais aos seus respectivos conselhos, a título de anuidade, constituem contribuições sociais de interesse das categorias profissionais, espécie do gênero tributo (cuja instituição compete exclusivamente à União), expressamente submetida ao princípio da legalidade, conforme disciplinou a Carta Magna de 1988, em seu art. 149, remetendo, inclusive, aos arts. 146, III, e 150, I e III, da CF/88, atinentes às normas gerais em matéria tributária e às limitações constitucionais ao poder de tributar.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

4. Competência tributária – que diz com o poder de criar tributos, “desenhando o perfil jurídico de um gravame ou regulando os expedientes necessários à sua funcionalidade” (Paulo de Barros Carvalho), não se confundindo com capacidade tributária ativa – não pode ser objeto de delegação, instrumento esse cujo manejo se permite apenas para fins de fiscalização e arrecadação tributária (art. 7º, do CTN). “Entende-se por ‘competência tributária’, que o art. 7º esclarece ser indelegável pela necessidade de preservação do próprio sistema fiscal da Constituição, a de decretar tributo, na conformidade do fato gerador do mesmo, segundo o CTN, designando os sujeitos passivos, fixando a alíquota ou o *quantum*, instituindo penas, base de cálculo, enfim, o essencial da obrigação tributária” (Aliomar Baleeiro). “A competência [tributária] engloba, portanto, um amplo poder político no que respeita a decisões sobre a própria criação do tributo e sobre a amplitude da incidência, não obstante o legislador esteja submetido a vários balizamentos [...]” (Luciano Amaro).
5. A norma legal que delega aos conselhos de fiscalização profissional, destituídos de poder político, a atribuição de instituir e majorar as contribuições devidas pelos profissionais vinculados à instituição, ou seja, que repassa competência tributária, viola os arts. 149 e 151, I, da CF/88.
6. A despeito do art. 87, do Estatuto da OAB, a Lei nº 6.994/82, que ficou limitada aos limites máximos à cobrança de anuidades, não foi revogada pela Lei nº 8.906/94, mas apenas se fez inaplicável, por questão de especialidade, aos conselhos profissionais dos advogados, mantendo-se incólume em relação aos demais conselhos de profissão. Tanto assim que revogação, tecnicamente falando - não haveria que se falar em revogação de lei já revogada -, da Lei nº 6.994/82 apenas ocorreu com a edição da Lei nº 9.649, de 28.05.1998, especificamente do seu art. 58 (e, em particular, do § 4º), que, contudo, foi invalidado por manifestação do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN nº 1.717, do que decorreu, em virtude da declaração de inconstitucionalidade, o retorno à vigência da Lei nº 6.994/82.
7. A Lei nº 11.000/04 (art.2º) repete, com poucas alterações, o art. 58, § 4º, da Lei nº 9.649/1998, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, sem, no entanto, revogar a Lei nº 6.994/82.
8. A Lei nº 6.994/82 determinou, no § 1º, do art. 1º, que na fixação das anuidades fossem respeitados os limites máximos que particularizou (para pessoa física: 2 MVR - Maior Valor de Referência; para pessoa jurídica: escalonado segundo o capital social, a partir de 2 MVR até 10 MVR).
9. Com a extinção do MVR, por determinação da Lei nº 8.177, de 01.03.1991 (art. 3º, III), não ficaram os conselhos autorizados a fixarem, por resolução administrativa, para as anuidades, valores superiores àqueles determinados pela lei.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

10. Até que seja editada norma legal dispendo de forma diversa acerca das anuidades devidas aos conselhos de fiscalização profissional, devem ser aplicados os valores antes fixados em MVR pela Lei n.º 6.994/82, devidamente atualizados pela UFIR e pela legislação que alterou e substituiu o referido índice.
11. A Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL ajuizou, em 2005, perante o Supremo Tribunal Federal, a ADIN n.º 3408, cujo pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 11.000/04, atinente ao assunto discutido nos presentes autos, encontra-se ainda pendente de julgamento, e até que a matéria seja apreciada pela Corte Suprema, mantém-se o posicionamento nos termos em que foi fundamentado, ou seja, reconhecendo-se que, em função da natureza tributária da contribuição, não é possível sua instituição ou majoração por resolução.
12. Pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 2º, da Lei n.º 11.000/2004.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima identificadas, DECIDE o Pleno do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, da Lei n.º 11.000/2004, nos termos do voto do Relator e das notas taquigráficas anexas, que passam a integrar o presente julgado.

Recife, 19 de setembro de 2007 (data do julgamento).

**JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**  
Relator