



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 765002/2023

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”; 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra os arts. 16, II, 32, § 2º, 34, § 2º, 46, II e IV, e 48, § 6º, do Anexo da Resolução 560, de 23.10.2017, do Conselho Federal de Enfermagem, que atualiza o Manual de Procedimentos Administrativos para registro e inscrição de profissionais de enfermagem.¹

1 Acompanham a petição inicial cópia das normas impugnadas, nos termos do art. 3º da Lei 9.868/1999, e peças relevantes do Procedimento Administrativo 1.23.000.001623/2022-63.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

I. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor das normas questionadas nesta ação:

*Art. 16 O requerimento será instruído com os seguintes documentos:
(...)*

*II. Original e cópia do comprovante de recolhimento da taxa de emissão de carteira e inscrição definitiva, **bem como a anuidade do exercício**. Se o pedido for protocolizado até 31 de março a anuidade deverá ser paga integral. Após esta data a anuidade deverá ser cobrada proporcionalmente aos meses que restam para o fim do exercício fiscal;*

(...)

Art. 32 A suspensão da inscrição será efetuada, mediante requerimento do inscrito, nos casos de afastamento do exercício da atividade profissional.

(...)

§ 2º Para obter a suspensão de inscrição o profissional deverá estar regular com as obrigações pecuniárias perante a Autarquia, bem como não responder a processo ético.

(...)

Art. 34 Relativo à anuidade do ano em exercício, se o pedido for protocolizado até 31 de março o inscrito ficará isento do pagamento da mesma. (Redação dada pela Resolução Cofen nº 0580/2018)

(...)

§ 2º O profissional que desejar retomar a atividade profissional deverá reativar sua inscrição e efetuar o pagamento da anuidade proporcional aos meses que restam para o fim do exercício fiscal.

(...)

Art. 46 O requerimento de inscrição será instruído com os documentos previstos nos artigos 16, 17 e 18, conforme o caso, aditando-se:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

II - cópia da taxa de inscrição secundária, emissão de carteira e anuidade. Se o pedido for protocolizado até 31 de março o inscrito deverá efetuar o pagamento integral da anuidade. Após esta data deverá efetuar o pagamento proporcional aos meses que restam para o fim de exercício;

(...)

IV - certidão de regularidade eleitoral e ética perante o sistema, bem como prova de quitação das anuidades por certidão de regularidade, ou, havendo os mesmos efeitos, certidão da qual conste a existência de créditos não vencidos ou cuja exigibilidade esteja suspensa.

(...)

Art. 48 A segunda via e renovação da carteira profissional de identidade será solicitada através de requerimento firmado pelo inscrito.

(...)

§6º Quanto a situação financeira o inscrito deverá estar regular com as anuidades, inclusive com a anuidade do ano em exercício.

Como se demonstrará, ao exigirem quitação de anuidades devidas ao Conselho Regional de Enfermagem como requisito indispensável para que profissionais da enfermagem obtenham inscrição, suspensão de inscrição, reativação de inscrição e inscrição secundária, assim como segunda via e renovação de carteira profissional de identidade, as normas infralegais impugnadas terminam por instituir sanção política e meio coercitivo indireto para pagamento de tributo, em contrariedade aos arts. 1º, IV (fundamentos da República Federativa do Brasil dos valores sociais do trabalho e da livre



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

iniciativa), e 5º, II (princípio da reserva legal), XIII (direito ao livre exercício de profissão) e LIV (princípio da proporcionalidade como expressão do devido processo legal substantivo), todos da Constituição Federal.

II. CABIMENTO DA AÇÃO

O art. 102, I, da Constituição Federal estabelece como objeto de ação direta de inconstitucionalidade lei ou ato normativo federal ou estadual.

Há de qualificar-se como ato normativo de natureza primária aquele que contenha os requisitos essenciais de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade, e que discipline diretamente a Constituição (ADI-MC 2.321/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10.6.2005).

As normas ora questionadas da Resolução 560/2017 do Conselho Federal de Enfermagem têm tais características, dado que apresentam alta densidade normativa e podem ser cotejadas diretamente com os preceitos dos arts. 1º, IV, 5º, *caput*, II, XIII e LIV, da Constituição Federal, sem que haja necessidade de apreciar normas infraconstitucionais interpostas.

Esta não seria a primeira vez em que o Supremo Tribunal Federal apreciaria atos desse jaez. Há precedente no qual a Corte admitiu ação direta



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de inconstitucionalidade contra resolução editada por conselho de fiscalização do exercício de profissão, como se verifica no seguinte julgado:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO DO CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO E USO DE TESTES PSICOLÓGICOS. CABIMENTO. LIMITAÇÃO DESPROPORCIONAL À LIBERDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO (ART. 5º, XIV, CF) E À LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, CRIAÇÃO, EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO (ART. 220, CAPUT, CF). 1. A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite o uso da ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos infralegais que inovem originariamente no ordenamento, em confronto direto com o texto constitucional. 2. A competência dos Conselhos Profissionais para regulamentar o exercício das respectivas profissões não permite a limitação ao comércio e uso de livros, revistas, apostilas ou qualquer meio editorial pelo qual se veiculem conteúdos relacionados ao exercício profissional. 3. A regulamentação deve recair sobre as situações concretas em que se realiza diagnóstico, orientação ou tratamento, mas não sobre a mera aquisição e leitura de material bibliográfico destinado a subsidiar materialmente a prática de atos privativos de profissional habilitado. 4. A restrição da aquisição de testes psicológicos apenas a psicólogos habilitados, uma vez que não proporciona útil e necessária tutela à saúde pública e ao exercício regular de profissão relacionada à saúde humana, é restrição desproporcional à liberdade de acesso à informação e à livre comunicação social. 5. Ação direta julgada procedente.
(ADI 3.481/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 5.4.2021)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É farta, ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que admite o manejo de ações de controle concentrado de constitucionalidade para exame de atos normativos infralegais, quando o conteúdo impugnado apresentar incompatibilidade direta com o texto da Constituição Federal. Nesse sentido:

Referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Ato normativo que inova no ordenamento jurídico. Densidade normativa a justificar o controle abstrato de constitucionalidade. Cabimento. Artigo 208, inciso III, da Constituição Federal e Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Educação inclusiva como paradigma constitucional. Inobservância. Medida cautelar deferida referendada.

1. O Decreto nº 10.502/2020 inova no ordenamento jurídico. Seu texto não se limita a pormenorizar os termos da lei regulamentada (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), promovendo a introdução de uma nova política educacional nacional, com o estabelecimento de institutos, serviços e obrigações que, até então, não estavam inseridos na disciplina educacional do país, sendo dotado de densidade normativa a justificar o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: ADI nº 3.239/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Rel. p/ o ac. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019; ADI nº 4.152/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe de 21/9/2011; ADI nº 2.155/PR-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ de 1º/6/2001. 2. A Constituição estabeleceu a garantia de atendimento especializado às pessoas com deficiência preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, inciso III). O Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência - primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/2009 - veio reforçar o direito das pessoas com deficiência à educação livre de discriminação e com base na igualdade de oportunidades, pelo que determina a obrigação dos estados partes de assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis. Precedente: ADI nº 5.357/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 11/11/16. 3. O paradigma da educação inclusiva é o resultado de um processo de conquistas sociais que afastaram a ideia de vivência segregada das pessoas com deficiência ou necessidades especiais para inseri-las no contexto da comunidade. Subverter esse paradigma significa, além de grave ofensa à Constituição de 1988, um retrocesso na proteção de direitos desses indivíduos. 4. A Política Nacional de Educação Especial questionada contraria o paradigma da educação inclusiva, por claramente retirar a ênfase da matrícula no ensino regular, passando a apresentar esse último como mera alternativa dentro do sistema de educação especial. Desse modo, o Decreto nº 10.502/2020 pode vir a fundamentar políticas públicas que fragilizam o imperativo da inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino. 5. Medida cautelar referendada.

(ADI 6.590 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 11.2.2021)

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. Art. 49 do Código de Normas criado pelo Provimento nº 4/99 da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão: autorização do Presidente para ausência de magistrados da comarca.

3. Dupla inconstitucionalidade formal: matéria reservada a lei complementar e iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal.

4. Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2.880/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 1º.12.2014.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ação direta de inconstitucionalidade. Provimento nº 004, de 25.02.2005, da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, que dispõe sobre o horário em que o magistrado pode exercer o magistério. Procedência, em parte.

I. Constitucionalidade do art. 1º, que apenas reproduz o disposto no art. 95, parágrafo único, I, da Constituição Federal.

II. Inconstitucionalidade formal, contudo, do seu artigo 2º, que, ao vedar ao magistrado estadual o exercício de docência em horário coincidente com o do expediente do foro, dispõe sobre matéria de competência reservada à lei complementar, nos termos do art. 93, da Constituição Federal, e já prevista no art. 26, § 1º, da LOMAN.

(ADI 3.508/MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe de 31.8.2007.)

Dessa maneira, não há óbice ao cabimento desta ação direta.

III. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS

A Resolução 560, de 23.10.2017, do Conselho Federal de Enfermagem disciplina, em seu Anexo, uma série de regras voltadas ao registro e à inscrição de profissionais de enfermagem em Conselho Regional de Enfermagem.

Muito embora os Conselhos Regionais de Enfermagem tenham a prerrogativa de cobrar anuidades de seus profissionais, nos termos do art. 15 da Lei 5.905/1973, a Resolução 560/2017 do Conselho Federal de Enfermagem extrapola a aludida atribuição para, mais do que impor o pagamento, exigir a quitação das anuidades como requisito indispensável para que os profissionais



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de enfermagem obtenham, junto ao conselho profissional, inscrição, suspensão de inscrição, reativação de inscrição e inscrição secundária, assim como segunda via e renovação da carteira profissional de identidade.

Senão, vejamos.

Os arts. 16, II, e 46, II e IV, do Anexo da Resolução 560/2017 exigem que os profissionais de enfermagem, para requererem inscrição e inscrição secundária em Conselho Regional de Enfermagem, apresentem comprovação da quitação das anuidades, a serem pagas de forma integral ou proporcional, dependendo da data do protocolo do pedido.

Os arts. 32 e 34, § 2º, do Anexo do mesmo diploma estatuem, por sua vez, que o profissional de enfermagem somente poderá obter suspensão da inscrição profissional caso esteja *“regular com as obrigações pecuniárias perante a Autarquia”*, e apenas poderá retomar sua atividade profissional anteriormente suspensa se vier a *“efetuar o pagamento da anuidade proporcional aos meses que restam para o fim do exercício fiscal”*.

Por fim, o art. 48, § 6º, do Anexo da aludida resolução estabelece que, para o profissional de enfermagem receber segunda via e renovação da carteira profissional de identidade, *“deverá estar regular com as anuidades, inclusive com a anuidade do ano em exercício”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Importa ressaltar, ainda, que, enquanto o art. 2º da Lei 7.498/1986² dispõe que a inscrição no Conselho Regional de Enfermagem constitui requisito imprescindível para exercício regular da enfermagem e de suas atividades auxiliares, o art. 15, VII, da Lei 5.905/1973³ preceitua que a carteira profissional de enfermagem expedida pelo aludido conselho é documento indispensável ao desempenho da profissão, a qual impende ser renovada a cada cinco anos pelos respectivos profissionais, nos termos do art. 2º do Anexo da Resolução 560/2017.⁴

Assim, ao exigirem que os profissionais da enfermagem quitem suas anuidades junto ao Conselho Regional de Enfermagem para obterem, renovarem, manterem ativas e suspenderem suas inscrições e carteiras

2 *Art. 2º A enfermagem e suas atividades auxiliares somente podem ser exercidas por pessoas legalmente habilitadas e inscritas no Conselho Regional de Enfermagem com jurisdição na área onde ocorre o exercício.*

Parágrafo único. A enfermagem é exercida privativamente pelo Enfermeiro, pelo Técnico de Enfermagem, pelo Auxiliar de Enfermagem e pela Parteira, respeitados os respectivos graus de habilitação.

3 *Art 15. Compete aos Conselhos Regionais:
(...)*

VII - expedir a carteira profissional indispensável ao exercício da profissão, a qual terá fé pública em todo o território nacional e servira de documento de identidade;

4 *Art. 2º Salvo disposição em contrário a carteira profissional de identidade terá validade de 05 (cinco) anos, contados a partir da data de sua emissão, devendo o profissional solicitar a renovação a partir de 90 dias antes do vencimento, sob pena de responder nos termos da legislação vigente, caso esteja em situação irregular.*

Parágrafo único. No ato da renovação o Conselho Regional de Enfermagem adotará as medidas legalmente cabíveis, a fim de regularizar a situação financeira e inscricional do profissional perante a Autarquia.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

profissionais de identidade – instrumentos considerados pela legislação de regência como imprescindíveis para o exercício das profissões –, as normas impugnadas nesta ação direta acabam por condicionar o desempenho das profissões de enfermagem ao pagamento de tributos, o que configura meio coercitivo indireto e sanção política em matéria tributária incompatíveis com a Carta da República.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de reconhecer que as anuidades devidas aos conselhos profissionais têm natureza tributária de contribuições de interesse das categorias profissionais (RE 647885, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 18.5.2020, ADI 4697, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 29.3.2017, ARE 640937-AgR-segundo, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJe* de 5.9.2011, entre outros).

Reconhecida a natureza tributária das anuidades cobradas pelos conselhos profissionais, cabe também rememorar recente julgado em que essa Corte Suprema fixou a tese de que *“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 647.885, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 27.4.2020 – Tema 732 da sistemática da repercussão geral).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No precedente, o STF considerou incidentalmente inconstitucionais dispositivos da Lei 8.906/1994 que preceituam a imposição, em prejuízo de advogados, da sanção disciplinar de suspensão do exercício profissional em razão de inadimplemento das anuidades devidas à Ordem dos Advogados do Brasil, compreendendo que tal medida constitui sanção política que inviabiliza o pleno exercício de atividade econômica ou profissional pelo sujeito passivo de obrigação tributária, em contrariedade aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do devido processo legal substantivo.

Com efeito, condicionar o exercício de atividade profissional à quitação de débitos tributários, como fazem os dispositivos questionados nesta ação direta, constitui manifesta ofensa ao direito fundamental ao livre exercício de profissão e aos princípios da livre iniciativa e da proporcionalidade.

Se é certo que os poderes públicos, enquanto sujeitos ativos das obrigações tributárias, devem dispor de mecanismos adequados e efetivos para exigir a quitação de seus créditos tributários, não se mostra justificável que os meios utilizados para cobrança de tributos sejam gravosos ao ponto de impossibilitar que os correspondentes devedores exerçam suas atividades econômicas e profissionais de forma livre e plena.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Do contrário, caso fossem impedidos de exercer suas atividades econômicas e profissionais por motivo de não quitação de débitos tributários, os devedores não teriam acesso aos instrumentos de que dispõem para manter a própria subsistência e para obter os recursos financeiros necessários para pagamento de suas dívidas tributárias, o que acabaria por infringir o conteúdo central do direito ao livre exercício de profissão e dos princípios da livre iniciativa e da proporcionalidade.

Daí a jurisprudência dessa Corte ter firmado compreensão, antes mesmo da promulgação da Carta de 1988, de serem inadmissíveis os meios coercitivos indiretos para cobrança de tributos que inviabilizem o exercício de atividades econômicas e profissionais pelos sujeitos passivos da obrigação tributária, por configurarem sanção política incompatível com a ordem constitucional. No julgamento da ADI 5.135/DF, o Ministro Roberto Barroso recordou a jurisprudência do STF a respeito:

(...) A jurisprudência histórica do Supremo sobre o tema foi expressa nas Súmulas nº 70, 323 e 547, editadas anteriormente à Constituição de 1988, que julgaram inadmissíveis, como meios coercitivos para cobrança de tributos, (i) a interdição de estabelecimento, (ii) a apreensão de mercadorias, e (iii) a proibição de aquisição de estampilhas dos impostos e de despacho de mercadorias nas alfândega.

9. Já durante a vigência da Constituição Federal, há inúmeros julgados que consideraram inconstitucionais medidas oblíquas de arrecadação tributária, na linha de referidas súmulas. A título



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

exemplificativo, cite-se: (i) a proibição da impressão de notas fiscais em bloco por contribuinte inadimplente, obrigando-o à expedição de nota fiscal avulsa, negócio a negócio (RE 413.782, Rel. Min. Marco Aurélio); (ii) o condicionamento da prática de atos da vida civil e empresarial (e.g., transferência de domicílio para o exterior e registro de atos societários) à quitação de débitos (ADI 173, Rel. Min. Joaquim Barbosa); e (iii) a subordinação do pagamento de precatórios à comprovação da ausência de débitos inscritos em dívida ativa (ADI 3.453, Rel. Min. Cármen Lúcia).

Esse entendimento foi reafirmado em distintas oportunidades pelo Supremo Tribunal Federal – inclusive no recente paradigma de repercussão geral antes mencionado –, como se vê nas ementas dos seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. SUSPENSÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL EM DECORRÊNCIA DO INADIMPLEMENTO DAS ANUIDADES. SANÇÃO POLÍTICA. IMPOSSIBILIDADE. ADIMPLÊNCIA COMO REQUISITO DE ALISTABILIDADE E ELEGIBILIDADE. REGULAMENTO GERAL DA ADVOCACIA E DA OAB. PROVIMENTO 146/2011 DO CONSELHO FEDERAL DA OAB. LEI 8.906/1994, ARTS. 34, XXIII E 37. EXIGÊNCIAS RAZOÁVEIS PARA A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL DA ENTIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A criação de embaraços ao exercício de direitos fundamentais, como o livre exercício de atividades profissionais ou econômicas, com a finalidade exclusiva de obter o pagamento de tributos de quaisquer espécies, configura sanção política em matéria tributária, prática inconstitucional que viola os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do devido processo legal. Precedentes. 2. No julgamento do RE nº. 647885



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(Tema 732 da sistemática de repercussão geral), este Supremo Tribunal Federal considerou que a suspensão de exercício profissional em virtude de não pagamento de anuidade da Ordem dos Advogados do Brasil configura sanção política. 3. Por outro lado, a exigência do adimplemento das anuidades para votar nas eleições internas da OAB consiste em medida razoável, que não traduz restrição ao exercício profissional e de atividade econômica, mas sim em norma de organização do processo eleitoral da entidade. 4. O estabelecimento da quitação das anuidades como critério para votar e ser votado é regra que está em conformidade com a Constituição e o Estatuto da OAB, sendo justificado exigir de eleitores e candidatos o estrito cumprimento das obrigações que possuem perante o órgão. 5. Pedido julgado parcialmente procedente, a fim de se declarar a inconstitucionalidade do art. 34, XXIII, da Lei 8.906/1994, conferindo-se ainda interpretação conforme à Constituição ao art. 37, da Lei 8.906/1994, de modo a que a sanção de interdição de exercício profissional não seja aplicável à hipótese prevista no art. 34, XXIII, do mesmo diploma, ficando rejeitadas as demais impugnações. (ADI 7020, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 3.2.2023)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB. SANÇÃO. SUSPENSÃO. INTERDITO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. ANUIDADE OU CONTRIBUIÇÃO ANUAL. INADIMPLÊNCIA. NATUREZA JURÍDICA DE TRIBUTO. CONTRIBUIÇÃO DE INTERESSE DE CATEGORIA PROFISSIONAL. SANÇÃO POLÍTICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. LEI 8.906/1994. ESTATUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizam-se como tributos da espécie contribuições de interesse das categorias profissionais, nos termos do art. 149 da Constituição



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

da República. Precedentes: MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.05.2001; e ADI 4.697, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 30.03.2017. 2. As sanções políticas consistem em restrições estatais no exercício da atividade tributante que culminam por inviabilizar injustificadamente o exercício pleno de atividade econômica ou profissional pelo sujeito passivo de obrigação tributária, logo representam afronta aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do devido processo legal substantivo. Precedentes. Doutrina. 3. Não é dado a conselho de fiscalização profissional perpetrar sanção de interdito profissional, por tempo indeterminado até a satisfação da obrigação pecuniária, com a finalidade de fazer valer seus interesses de arrecadação frente a infração disciplinar consistente na inadimplência fiscal. Trata-se de medida desproporcional e caracterizada como sanção política em matéria tributária. 4. Há diversos outros meios alternativos judiciais e extrajudiciais para cobrança de dívida civil que não obstaculizam a percepção de verbas alimentares ou atentam contra a inviolabilidade do mínimo existencial do devedor. Por isso, infere-se ofensa ao devido processo legal substantivo e aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, haja vista a ausência de necessidade do ato estatal. 5. Fixação de Tese de julgamento para efeitos de repercussão geral: “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.” 6. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com declaração de inconstitucionalidade dos arts. 34, XXIII, e 37, §2º, da Lei 8.906/1994. (RE 647885, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 18.5.2020)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEGISLAÇÃO LOCAL. A apreciação do recurso extraordinário faz-se considerada a Constituição Federal, descabendo interpretar normas locais visando a concluir pelo enquadramento no permissivo do inciso III do artigo 102 da Carta da República. TRIBUTO – FISCALIZAÇÃO –



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

REGIME ESPECIAL – “SANÇÃO POLÍTICA” – INSUBSISTÊNCIA. Surge conflitante com a Carta da República legislação estadual por meio da qual são impostas restrições ao exercício da atividade econômica ou profissional do contribuinte, quando este se encontra em débito para com o fisco, caracterizada forma oblíqua de cobrança de tributos – Verbetes nº 70, 323 e 547 da Súmula do Supremo. Precedentes: Recursos Extraordinários nº 413.782-8/SC e 565.048/RS, ambos de minha relatoria. (RE 787241 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 22.5.2015)

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – SANÇÕES POLÍTICAS NO DIREITO TRIBUTÁRIO – INADMISSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DE MEIOS GRAVOSOS E INDIRETOS DE COERÇÃO ESTATAL DESTINADOS A COMPELIR O CONTRIBUINTE INADIMPLENTE A PAGAR O TRIBUTO (SÚMULAS 70, 323 E 547 DO STF) – RESTRIÇÕES ESTATAIS, QUE, FUNDADAS EM EXIGÊNCIAS QUE TRANSGRIDEM OS POSTULADOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO, CULMINAM POR INVIABILIZAR, SEM JUSTO FUNDAMENTO, O EXERCÍCIO, PELO SUJEITO PASSIVO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA, DE ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL LÍCITA – LIMITAÇÕES ARBITRÁRIAS QUE NÃO PODEM SER IMPOSTAS PELO ESTADO AO CONTRIBUINTE EM DÉBITO, SOB PENA DE OFENSA AO “SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW” – IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O ESTADO LEGISLAR DE MODO ABUSIVO OU IMODERADO (RTJ 160/140-141 – RTJ 173/807-808 – RTJ 178/22-24) – O PODER DE TRIBUTAR – QUE ENCONTRA LIMITAÇÕES ESSENCIAIS NO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL, INSTITUÍDAS EM FAVOR DO CONTRIBUINTE – “NÃO PODE CHEGAR À DESMEDIDA DO PODER DE DESTRUIR” (MIN. OROSIMBO



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

NONATO, RDA 34/132) – A PRERROGATIVA ESTATAL DE TRIBUTAR TRADUZ PODER CUJO EXERCÍCIO NÃO PODE COMPROMETER A LIBERDADE DE TRABALHO, DE COMÉRCIO E DE INDÚSTRIA DO CONTRIBUINTE – A SIGNIFICAÇÃO TUTELAR, EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, DO “ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO CONTRIBUINTE” – DOCTRINA – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

(ARE 915424-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 27.11.2015)

Forte na jurisprudência antiga e atual dessa Corte Suprema, há de se concluir que as normas impugnadas nesta ação direta, ao condicionarem o exercício da profissões de enfermagem à quitação de débitos tributários devidos ao Conselho Regional de Enfermagem, acabam por ferir o cerne do direito ao livre exercício de profissão e dos princípios da livre iniciativa e da proporcionalidade.

Não bastasse isso, ao estabelecer que *“é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”*, o art. 5º, XIII, da Constituição Federal é claro em estatuir que, no tocante ao exercício de atividades profissionais, a regra é a ampla e plena liberdade, só se admitindo restrições que vierem a ser estabelecidas por meio de lei em sentido estrito.

Ao criar condicionante para o exercício da enfermagem, consubstanciada na exigência de quitação de anuidades como requisito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

indispensável para o exercício das profissões, os atos infralegais ora impugnados, contidos na Resolução 560/2017 do Conselho Federal de Enfermagem, terminam por ofender o princípio da reserva legal – tanto o disposto no inciso XIII quanto o previsto no inciso II do art. 5º da Constituição Federal – uma vez que é a lei o meio constitucionalmente adequado para restrição de direitos, notadamente do direito ao livre exercício de profissão.

Reforça a conclusão de que as normas infralegais questionadas afrontam o princípio da reserva legal a análise do disposto no art. 4º, parágrafo único, da Lei 12.514/2011, diploma que trata da cobrança de anuidade pelos conselhos profissionais, dentre os quais se incluem os Conselhos Regionais e Federal de Enfermagem.

O referido dispositivo, incluído pela Lei 14.195/2021, estatui expressamente que *“o inadimplemento ou o atraso no pagamento das anuidades previstas no inciso II do caput deste artigo [das anuidades devidas aos conselhos profissionais] não ensejará a suspensão do registro ou o impedimento de exercício da profissão”*.

Desse modo, para além de criarem indevida restrição ao direito ao livre exercício de profissão, as normas infralegais impugnadas vão de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

encontro ao disposto no art. 4º, parágrafo único, da Lei 12.514/2011, que veda expressamente a suspensão do registro ou o impedimento de exercício da profissão por motivo de inadimplemento ou de atraso no pagamento das anuidades devidas aos conselhos profissionais. Embora prescindível a menção desse dispositivo legal para demonstração da afronta ao princípio da reserva legal, citá-lo reforça ainda mais esse entendimento.

Por esses motivos, a fim de sanar as acima demonstradas afrontas ao texto constitucional, incumbe a essa Corte Suprema declarar a inconstitucionalidade dos arts. 16, II (expressão *“bem como a anuidade do exercício”*), 32, § 2º (expressão *“para obter a suspensão de inscrição o profissional deverá estar regular com as obrigações pecuniárias perante a Autarquia”*), 34, § 2º (expressão *“e efetuar o pagamento da anuidade proporcional aos meses que restam para o fim do exercício fiscal”*), 46, II (expressão *“e anuidade”*) e IV (expressão *“bem como prova de quitação das anuidades por certidão de regularidade, ou, havendo os mesmos efeitos, certidão da qual conste a existência de créditos não vencidos ou cuja exigibilidade esteja suspensa”*), e 48, § 6º, todos do Anexo da Resolução 560/2017 do Conselho Federal de Enfermagem, por ofensa aos arts. 1º, IV, e 5º, II, XIII e LIV, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

IV. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) está nas reiteradas e sucessivas ofensas aos direitos à livre iniciativa e ao livre exercício de profissão ocasionadas pelas normas impugnadas, que, ao condicionarem o exercício das profissões de enfermagem à quitação de anuidades devidas ao Conselho Regional de Enfermagem, têm implementado contínuas e permanentes sanções políticas em matéria tributária, prejudiciais aos profissionais de enfermagem, que se veem impedidos de continuar a praticar as atividades laborais imprescindíveis para a própria subsistência e para a quitação de suas dívidas tributárias.

Com efeito, em decorrência das normas impugnadas, muitos profissionais de enfermagem carentes de recursos para quitar as anuidades devidas ao Conselho Regional de Enfermagem encontram-se atualmente impossibilitados e continuarão no futuro impedidos de obter, renovar, manter ativas e suspender suas inscrições e carteiras profissionais de identidade,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

instrumentos considerados pela legislação de regência como imprescindíveis para o exercício da profissão, o que está a caracterizar contínuo, permanente e reiterado descumprimento aos direitos fundamentais estatuídos nos arts. 1º, IV, e 5º, II, XIII e LIV, da Constituição Federal.

Portanto, além do sinal do bom direito, evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda a medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos dos arts. 16, II (expressão *“bem como a anuidade do exercício”*), 32, § 2º (expressão *“para obter a suspensão de inscrição o profissional deverá estar regular com as obrigações pecuniárias perante a Autarquia”*), 34, § 2º (expressão *“e efetuar o pagamento da anuidade proporcional aos meses que restam para o fim do exercício fiscal”*), 46, II (expressão *“e anuidade”*) e IV (expressão *“bem como prova de quitação das anuidades por certidão de regularidade, ou, havendo os mesmos efeitos, certidão da qual conste a existência de créditos não vencidos ou cuja exigibilidade esteja suspensa”*), e 48, § 6º, todos do Anexo da Resolução 560/2017 do Conselho Federal de Enfermagem.

V. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

9.868/1999, que essa Corte Suprema conceda medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos dos arts. 16, II (expressão *“bem como a anuidade do exercício”*), 32, § 2º (expressão *“para obter a suspensão de inscrição o profissional deverá estar regular com as obrigações pecuniárias perante a Autarquia”*), 34, § 2º (expressão *“e efetuar o pagamento da anuidade proporcional aos meses que restam para o fim do exercício fiscal”*), 46, II (expressão *“e anuidade”*) e IV (expressão *“bem como prova de quitação das anuidades por certidão de regularidade, ou, havendo os mesmos efeitos, certidão da qual conste a existência de créditos não vencidos ou cuja exigibilidade esteja suspensa”*), e 48, § 6º, do Anexo da Resolução 560/2017 do Conselho Federal de Enfermagem.

Em seguida, pleiteia que se colham informações do Presidente do Conselho Federal de Enfermagem. Ainda, que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 16, II (expressão *“bem como a anuidade do exercício”*), 32, § 2º (expressão *“para obter a suspensão de inscrição o profissional deverá estar regular com as obrigações pecuniárias perante a Autarquia”*), 34, § 2º (expressão *“e efetuar o pagamento da anuidade proporcional aos meses que restam para o fim do exercício fiscal”*), 46, II (expressão *“e anuidade”*) e IV (expressão *“bem*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

como prova de quitação das anuidades por certidão de regularidade, ou, havendo os mesmos efeitos, certidão da qual conste a existência de créditos não vencidos ou cuja exigibilidade esteja suspensa”), e 48, § 6º, todos do Anexo da Resolução 560/2017 do Conselho Federal de Enfermagem.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

VF