

## VOTO

### A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Nesta ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra o disposto no inc. II do art. 16, § 2º do art. 32, incs. II e IV do art. 46 e § 6º do art. 48 do Anexo da Resolução n. 560, de 23.10.2017, do Conselho Federal de Enfermagem, o autor afirma que, *“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 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”*.

2. Instruído o processo nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo com o julgamento de mérito da ação por este Supremo Tribunal, ausente necessidade de novas informações. No mesmo sentido confirmam-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013; e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

#### Do cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade

3. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal admite as ações de controle abstrato de constitucionalidade para exame de atos normativos infralegais, nos casos em que o conteúdo impugnado apresente incompatibilidade direta com a Constituição da República e sejam dotadas de generalidade e abstração. Nesse sentido, confirmam-se, por exemplo:

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTA. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA*

PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. 2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de ‘construir uma sociedade livre, justa e solidária’ e ‘erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais’ (Art. 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente” (ADI n. 5.547, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 6.10.2020).

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. ART. 1º, § 1º, II, DA RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. CRIAÇÃO DE NOVO PARTIDO COMO HIPÓTESE DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM PERDA DE MANDATO ELETIVO. CONTEÚDO JURÍDICO-NORMATIVO ESSENCIALMENTE PRIMÁRIO APTO AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. TEMA DIVERSO DO DEBATIDO NAS ADIs 3.999 E 4.086. CABIMENTO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 13.165/2015 INSERINDO O ART. 22-A NA LEI Nº 9.096/1995. ROL TAXATIVO DE JUSTA CAUSA. REVOGAÇÃO TÁCITA DA NORMA IMPUGNADA. PERDA DO INTERESSE DE AGIR. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. 1. Suscitada a

*inconstitucionalidade do art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610/2007 que prevê a criação de novo partido como justa causa para a desfiliação partidária sem perda do mandato eletivo. 2. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. 3. Cabível a presente ação, uma vez que (i) nas ADIs 3.999 e 4.086, o Supremo Tribunal Federal somente se pronunciou sobre a constitucionalidade formal da Res.-TSE nº 22.610/2007, rejeitada a tese de usurpação pelo Tribunal Superior Eleitoral de competência legislativa; e (ii) acolhida, por esta Suprema Corte, ao julgamento da ADI 5.081, a possibilidade de reapreciação da constitucionalidade de dispositivo específico desta Resolução. 4. A superveniência da Lei nº 13.165/2015, inserindo o art. 22-A na Lei nº 9.096/95, ao dispor de forma taxativa e exaustiva sobre as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, revogou tacitamente o § 1º do artigo 1º da Res.-TSE nº 22.610/2007. 5. O art. 22-A da Lei nº 9.096/1995 acrescentou como hipótese de justa causa, no inciso III do parágrafo único, a mudança de partido durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, a chamada 'janela' de desfiliação. 6. Antes da introdução do art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos, o Tribunal Superior Eleitoral havia firmado entendimento, ao exame da Consulta nº 755-35, de que o prazo para filiação ao novo partido criado, sem a perda do mandato, seria de 30 (trinta) dias contados do registro do Estatuto do partido naquela Corte Eleitoral. 7. A medida cautelar concedida no bojo da ADI 5.398 solucionou a questão de direito intertemporal, ao conferir às agremiações recém criadas, cujos prazos para migração partidária ainda estavam em curso, o direito de não se submeter ao novo regramento, resguardando suas legítimas expectativas. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada prejudicada, ante a perda superveniente do seu objeto, mais especificamente do interesse processual no prosseguimento do feito, em decorrência da revogação e do exaurimento da eficácia do ato normativo impugnado" (ADI n. 4.583, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 3.12.2020).*

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL E RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. PERDA PARCIAL DO OBJETO. POSSIBILIDADE DE ADITAMENTO. CABIMENTO. DISTINÇÃO ENTRE TAXA JUDICIÁRIA E CUSTAS EM SENTIDO ESTRITO. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. DELEGAÇÃO.*

CONSTITUCIONALIDADE REFERENTE ÀS CUSTAS EM SENTIDO ESTRITO E DA ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DESDE QUE RESPEITADOS OS LIMITES DA LEI AUTORIZADORA. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. *Perda do objeto da ADI em relação às impugnações aos seguintes atos normativos, por terem sido expressa ou tacitamente revogados: Resoluções 04/96, 04/97, 02/2001, 10/2014, 06/2013 e 03/2012 do Conselho da Magistratura; Resolução n. 06/1997 da Diretoria de Finanças; Resoluções nº 3/1995 e 02/1996 do Gabinete da Presidência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.* 2. *Não há óbice ao aditamento, a fim de incluir os atos normativos editados posteriormente ao ajuizamento da ação, os quais não alteraram substancialmente as normas revogadas, padecendo, segunda alega a requerente, dos mesmos vícios.* 3. *Ainda que formalmente as resoluções dos Tribunais sejam atos normativos secundários, é cabível o controle concentrado quando esses atos têm autonomia normativa ou quando impugnados em conjunto com o ato normativo primário.* 4. *As custas dos serviços forenses dividem-se em taxa judiciária e custas em sentido estrito. Precedentes: RE 594.116, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 05.04.2016, Tema n.º 135 de Repercussão Geral; AI 309883 ED, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 14/05/2002.* 5. *A delegação não é inconstitucional desde que limitada às custas em sentido estrito, não abrangendo, assim, as taxas, às quais se aplica o princípio da reserva legal. O artigo 27 da Lei Complementar nº 156/1997 de Santa Catarina não é inconstitucional por se tratar apenas de despesas referentes a impressos. Por esse mesmo motivo, não são inconstitucionais os artigos 4º (protocolo unificado), 6º (valor do fac-símile), 7º (microfilme), 8º (encadernação) e 9º (crachá do advogado) da Resolução nº 11/2011, do Conselho da Magistratura do TJSC.* 6. *Do mesmo modo, o artigo 23 refere-se à forma de recolhimento e não aos elementos da regra matriz da taxa, não havendo vedação para a delegação nesses casos, como há tempos já decide este Supremo Tribunal Federal (RE 172394, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/1995).* 7. *É possível a delegação da atualização monetária desde que a lei autorizadora fixe os seus limites, sob pena de ofensa ao art. 150, I, da Constituição (RE 838284, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2016). Não é o caso, porém, do art. 1º, parágrafo único, e art. 2º da Res. CM nº 02/97, cujo índice eleito de correção não encontra respaldo na Lei Complementar de Santa Catarina n. 156/97, citada no seu preâmbulo.* 8. *O artigo 1º da Lei Estadual de Santa Catarina nº*

156/2017 delega ao Conselho da Magistratura apenas a forma de lançamento e recolhimento da nova taxa de serviços judiciais. O art. 18, por sua vez, delega o reajuste aos atos infralegais, estabelecendo, como limite, que este deve obedecer a índice oficial de variação de preço, havendo o artigo 10 da Resolução nº 03/2019, indicado o INPC. Havendo a lei estabelecido os limites e tendo sido estes observados, não há inconstitucionalidade. 9. Perda parcial do objeto da ADI, no mérito, julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º, parágrafo único, e art. 2º da Resolução do Conselho da Magistratura do TJSC nº 02/97” (ADI n. 3.502, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 12.3.2020).

“EMENTA 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 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 vizência 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 n. 6.590 MC-Ref, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 12.2.2021).*

*“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 n. 2.880, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 1º.12.2014).*

4. Em situação análoga ao presente caso, este Supremo Tribunal Federal admitiu ação direta inconstitucionalidade ajuizada contra resolução editada pelo Conselho Federal de Psicologia:

*“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 n. 3.481/DF, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 5.4.2021).

5. As normas questionadas, postas na Resolução n. 560/2017 do Conselho Federal de Enfermagem, dispõem de generalidade e abstração suficientes a autorizar o exame de constitucionalidade, sem necessidade de apreciação de normas infraconstitucionais interpostas.

**6. Conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade quanto à impugnação do disposto no inc. II do art. 16, § 2º do art. 32, incs. II e IV do art. 46 e § 6º do art. 48 do Anexo da Resolução n. 560, de 23.10.2017, do Conselho Federal de Enfermagem.**

Do mérito

7. A questão posta a exame nesta ação não é nova neste Supremo Tribunal Federal.

8. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.697, este Supremo Tribunal Federal concluiu que a anuidade devida aos Conselhos profissionais são tributos da espécie contribuições de interesse das categorias profissionais, nos termos do art. 149 da Constituição da República:

“AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
JULGAMENTO CONJUNTO. DIREITO TRIBUTÁRIO.  
CONSELHOS PROFISSIONAIS. AUTARQUIAS FEDERAIS.

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE INTERESSE PROFISSIONAL. ANUIDADES. ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. PRATICABILIDADE. PARAFISCALIDADE. LEI FEDERAL 12.514/2011. 1. A jurisprudência desta Corte se fixou no sentido de serem os conselhos profissionais autarquias de índole federal. Precedentes: MS 10.272, de relatoria do Ministro Victor Nunes Leal, Tribunal Pleno, DJ 11.07.1963; e MS 22.643, de relatoria do Ministro Moreira Alves, DJ 04.12.1998. 2. Tendo em conta que a fiscalização dos conselhos profissionais envolve o exercício de poder de polícia, de tributar e de punir, estabeleceu-se ser a anuidade cobrada por essas autarquias um tributo, sujeitando-se, por óbvio, ao regime tributário pátrio. Precedente: ADI 1.717, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 28.03.2003. 3. O entendimento iterativo do STF é na direção de as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizarem-se como tributos da espécie 'contribuições de interesse das categorias profissionais', nos termos do art. 149 da Constituição da República. Precedente: MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.05.2001. 4. Não há violação à reserva de lei complementar, porquanto é dispensável a forma da lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais. Precedentes. 5. Em relação à ausência de pertinência temática entre a emenda parlamentar incorporada à Medida Provisória 536/2011 e o tema das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, verifica-se que os efeitos de entendimento da ADI 5.127, de relatoria da Ministra Rosa Weber e com acórdão por mim redigido, não se aplica à medida provisória editada antes da data do julgamento, uma vez que a este foi emprestada eficácia prospectiva. 6. A Lei 12.514/2011 ora impugnada observou a capacidade contributiva dos contribuintes, pois estabeleceu razoável correlação entre a desigualdade educacional e a provável disparidade de rendas auferidas do labor de pessoa física, assim como por haver diferenciação dos valores das anuidades baseada no capital social da pessoa jurídica contribuinte. 7. Não ocorre violação ao princípio da reserva legal, uma vez que o diploma impugnado é justamente a lei em sentido formal que disciplina a matéria referente à instituição das contribuições sociais de interesse profissional para aqueles conselhos previstos no art. 3º da Lei 12.514/11. 8. No tocante à legalidade tributária estrita, reputa-se ser adequada e suficiente a determinação do mandamento tributário no bojo da lei impugnada, por meio da fixação de tetos aos



*critérios materiais das hipóteses de incidência das contribuições profissionais, à luz da chave analítica formada pelas categorias da praticabilidade e da parafiscalidade. Doutrina. 9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade improcedentes” (ADI n. 4.697, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 30.3.2017).*

Do mesmo modo, tem-se no seguinte julgado:

*“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. Lei 4.234, de 1964, art. 2º. FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. I. - Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234/64, art. 2º. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II. II. - Não conhecimento da ação de mandado de segurança no que toca à recomendação do Tribunal de Contas da União para aplicação da Lei 8.112/90, vencido o Relator e os Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. III. - Os servidores do Conselho Federal de Odontologia deverão se submeter ao regime único da Lei 8.112, de 1990: votos vencidos do Relator e dos Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. IV. - As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições parafiscais, contribuições corporativas, com caráter tributário. C.F., art. 149. RE 138.284-CE, Velloso, Plenário, RTJ 143/313. V. - Diárias: impossibilidade de os seus valores superarem os valores fixados pelo Chefe do Poder Executivo, que exerce a direção superior da administração federal (C.F., art. 84, II). VI. - Mandado de Segurança conhecido, em parte, e indeferido na parte conhecida” (MS n. 21.797, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 18.5.2001).*

9. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 647.885, submetido à sistemática da repercussão geral, Tema 732, este Supremo Tribunal fixou a tese pela inconstitucionalidade da *“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”*. Confira-se a ementa do julgado:

*“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 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 n. 647.885, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 19.5.2020 - grifos nossos).

No voto-condutor do Ministro Edson Fachin se anotou que “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”.*

No sentido de proibir-se sanções políticas como meios indiretos de coerção para a cobrança de tributos, são exemplos os seguintes precedentes:

*“TRIBUTO. ARRECADAÇÃO. SANÇÃO POLÍTICA. Discrepa, a mais não poder, da Carta Federal a sanção política objetivando a cobrança de tributos Verbetes nº 70, 323 e 547 da Súmula do Supremo. TRIBUTO DÉBITO NOTAS FISCAIS CAUÇÃO SANÇÃO POLÍTICA IMPROPRIEDADE. Consubstancia sanção política visando o recolhimento de tributo condicionar a expedição de notas fiscais a fiança, garantia real ou fidejussória por parte do contribuinte. Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 42 da Lei nº 8.820/89, do Estado do Rio Grande do Sul” (RE n. 565.048, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe 9.10.2014).*

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – 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*

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 – MATÉRIA CUJA REPERCUSSÃO GERAL O PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RECONHECEU NO JULGAMENTO DO ARE 914.045-RG/MG – REAFIRMAÇÃO, QUANDO DA APRECIÇÃO DE MENCIONADO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, DA JURISPRUDÊNCIA QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU NO EXAME DESSA CONTROVÉRSIA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL – (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE DE PROCESSO DE MANDADO DE SEGURANÇA (SÚMULA 512/STF E LEI Nº 12.016/2009, ART. 25) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO” (RE n. 1.145.279 AgR/SC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe 28.3.2019).

Anotem-se, ainda, os enunciados de súmulas deste Supremo Tribunal Federal, pelos quais reconhecida a ilegitimidade dos meios indiretos de coerção para pagamento de tributos:

*“Súmula 70: É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo”.*

*“Súmula 323: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos”.*

*“Súmula 547: Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais”.*

**10.** Ressalte-se também o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.020, por este Supremo Tribunal, pelo qual reconhecido que a suspensão de exercício profissional em razão de não pagamento de anuidade da Ordem dos Advogados do Brasil configura sanção política:

*“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 (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 n. 7020, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 6.2.023).*

**11.** Na espécie, pelo inc. II do art. 16 e incs. II e IV do art. 46 do Anexo da Resolução 560/2017, exige-se que os profissionais de enfermagem comprovem a quitação das anuidades para requererem inscrição e inscrição secundária em Conselho Regional de Enfermagem:

*“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; (grifos nossos).

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

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” (grifos nossos).

No § 2º do art. 32 e § 2º do art. 34 do ato normativo impugnado se dispõe que o profissional de enfermagem apenas poderá obter suspensão da inscrição profissional se estiver “regular com as obrigações pecuniárias perante a Autarquia” e poderá retomar sua atividade profissional suspensa se “efetuar o pagamento da anuidade proporcional aos meses que restam para o fim do exercício fiscal”.

No mesmo sentido, no § 6º do art. 48 do Anexo da Resolução n. 560, de 23.10.2017, do Conselho Federal de Enfermagem, se 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”.

Ressalte-se que a Lei n. 7.498/1986<sup>1</sup>, pela qual se dispõe sobre a

1 “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”.

regulamentação do exercício da enfermagem, em seu art. 2º prevê que a inscrição no Conselho Regional de Enfermagem constitui requisito indispensável para exercício regular da enfermagem e de suas atividades auxiliares.

No inc. VII do art. 15 da Lei n. 5.905/1973<sup>2</sup>, que dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem, se estabelece que a carteira profissional de enfermagem, expedida pelo respectivo Conselho, é documento indispensável ao desempenho da profissão, a ser renovada a cada cinco anos pelos respectivos profissionais, nos termos do art. 2º do Anexo da Resolução 560/2017<sup>3</sup>, impugnada nesta ação.

Os óbices postos nas normas impugnadas para o exercício profissional daqueles por elas regidos, pela inadimplência de anuidades devidas ao Conselho Profissional, configura meio coercitivo indireto e sanção política incompatível com a reiterada jurisprudência assente deste Supremo Tribunal Federal e por ofensa ao disposto no inc. IV do art. 1º e nos incs. II, XIII e LIV do art. 5º da Constituição da República.

São inconstitucionais as normas impugnadas pelas quais se exige a quitação de anuidades devidas ao Conselho Profissional de Enfermagem para que profissionais obtenham inscrição, suspensão de inscrição, reativação de inscrição, inscrição secundária, segunda via e renovação de carteira profissional de identidade, por instituírem sanção política como meio coercitivo indireto para pagamento de tributo.

**12. Pelo exposto, voto no sentido de converter a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e para julgar procedente a presente ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade do disposto no inc. II do art. 16, § 2º do art. 32, incs. II e IV do art. 46 e § 6º do art. 48 do Anexo da Resolução n. 560, de 23.10.2017, do Conselho Federal de Enfermagem.**

2 *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 servirá de documento de identidade;*

3 *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.*