



FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO

DIREITO TRIBUTÁRIO

FRANCIMARY DE DEUS

A EXAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES RELATIVAS AO
INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS:
Um recorte na atividade de representação comercial

SALVADOR
2017

FRANCIMARY DE DEUS

**A EXAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES RELATIVAS AO
INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS:
Um recorte na atividade de representação comercial**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de Direito e Gestão como requisito parcial para a obtenção de grau de Especialista em Direito Tributário.

SALVADOR
2017

FRANCIMARY DE DEUS

A EXAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES RELATIVAS AO
INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS:
Um recorte na atividade de representação comercial.

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de Direito e Gestão como requisito parcial para a obtenção de grau de Especialista em Direito Tributário, avaliada pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Dedico este trabalho a valorosa classe dos representantes comerciais.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela saúde, força e coragem concedidas.

As minhas filhas, Mayara e Mariane e a minha neta, Laura, meus nortes e meus propósitos.

A meu companheiro de jornada, Renato Suniga, pelo apoio e incentivo constante.

“A gratidão é a memória do coração! ”

(Antístenes, Atenas, 444 a.C. - 365 a.C.).

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como objetivo discorrer sobre as contribuições devidas aos Conselhos Profissionais, notadamente ao Conselho Regional dos Representantes Comerciais, de modo a demonstrar a legalidade e a constitucionalidade deste tipo de exação, inclusive por meio de competente ação de execução fiscal nos termos da Lei 6.830/80. Para atingir-se tal finalidade, discorre-se no presente trabalho, sobre os Conselhos Profissionais de modo a demonstrar a legalidade de suas cobranças quando diante do inadimplemento de seus profissionais regularmente inscritos, momento em que se ocupa de conceituar o profissional exercente da representação comercial indicando seus direitos postos na Lei 4.886/65.

Palavras Chave: Contribuições. Conselhos Profissionais. Representação Comercial

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CORE	Conselho Regional dos Representantes Comercias no Estado da Bahia
CONFERE	Conselho Federal dos Representantes Comercias
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CF	Constituição Federal
CTN	Código Tributário Nacional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
PAF	Processo Administrativo Fiscal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Constas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CONTRIBUIÇÕES – CONCEITO E NATUREZA JURIDICA	13
1.1 CARACTERÍSTICAS COMUNS DAS CONTRIBUIÇÕES.....	16
1.2 DAS CONTRIBUIÇÕES DE INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS	19
1.2.1 O fato gerador das contribuições relativas aos interesses das categorias profissionais	23
1.3 LIMITAÇÃO AO PODER DE TRIBUTAR	28
1.3.1 Princípio da legalidade	31
1.3.2 Princípio da anterioridade tributária.....	36
1.3.3 Princípio da Isonomia Tributária.....	37
1.3.4 Princípio da Irretroatividade Tributária.....	38
1.3.5 Princípio da Vedação ao Confisco.....	39
1.3.6 As imunidades como limitadoras ao poder de tributar.....	40
1.4 AS LIMITAÇÕES AO PODER DE TRIBUTAR ANTE OS CONSELHOS PROFISSIONAIS	41
2 CONSELHOS PROFISSIONAIS	45
2.1 A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS	50
3 O CONSELHO PROFISISONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS	53
3.1 BREVES NOTAS SOBRE A ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO COMERCIAL	57
3.2 DOS DIREITOS DO REPRESENTANTE COMERCIAL.....	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERENCIAS	73

INTRODUÇÃO

O trabalho monográfico que ora se apresenta intitulado “A EXAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES RELATIVAS AO INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS: Um recorte na atividade de representação comercial” nasce da vivência profissional dentro do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado da Bahia – CORE-BA quando, diuturnamente, enfrenta-se questionamentos por parte dos inscritos sobre a obrigatoriedade de pagamento das contribuições anuais em decorrência do registro profissional.

A partir desta necessidade, quase que diária, de justificar juridicamente esta espécie de exação, constatou-se a inexistência de pesquisa acadêmica sobre o assunto e uma escassez de decisões judiciais relativa à representação comercial, surgindo assim a escolha sobre o tema e o início da pesquisa bibliográfica.

A construção do trabalho utiliza o método qualitativo de pesquisa na modalidade pesquisa bibliográfica, e desenvolve-se em (quatro) capítulos:

O primeiro capítulo trata das contribuições instituídas no art. 149 da Constituição Federal, momento em que se estabelecerá seu conceito, características e sua natureza jurídica de modo a identificar e estabelecer natureza tributária de tais contribuições.

Neste capítulo trata-se ainda sobre as limitações ao poder de tributar, identificando e discorrendo sobre alguns dos princípios constitucionais aplicáveis a espécies de modo a investigar se a cobrança de tais contribuições preserva os direitos do contribuinte.

O segundo capítulo trata dos conselhos profissionais de forma geral, apontada sua origem histórica, legislação aplicável, estruturas e natureza jurídica.

O terceiro capítulo aprofunda o estudo do capítulo anterior e tratando sobre o Conselho dos Representantes Comerciais, discorrendo sobre sua composição,

atribuições, organização e prerrogativas, tudo à luz da Lei 4.886/65, denominada Lei do Representante Comercial.

Ainda no terceiro capítulo trata-se acerca dos direitos garantidos aos Representantes Comerciais na Lei 4.886/65, momento em que se tece algumas considerações históricas sobre a evolução legislativa protetiva desta importante classe produtiva.

Em síntese, este é o trabalho monográfico que ora se apresenta.

1 CONTRIBUIÇÕES – CONCEITO E NATUREZA JURIDICA

As mudanças sociais vivenciadas no início do Século XX passaram a exigir do Estado uma maior atuação dentro das questões de cunho social modificando a cultura capitalista e liberal até então institucionalizada.

A esta transformação mundial e a sensível mudança de cultura e atitudes estatais denominaram-se como Estado Social ou *Welfare State*.

Esta modificação alargou os deveres estatais exigindo, por via reflexa, um incremento na arrecadação de modo a atender as novas funções assumidas e uma das formas encontradas foi a criação das “contribuições”, que nas palavras de Viviane Angélica Ferreira Zica (2009, p. 137) são “*voltadas para a atuação positiva do Estado nas áreas sociais, preponderantemente no âmbito do trabalho, saúde e educação*”.

No direito comparado as contribuições são tratadas sob diversas denominações, sendo chamadas de impostos especiais, tributos especiais, tributos parafiscais, contribuições especiais, dentre outras, observando-se que em alguns destes conceitos em negam às contribuições o caráter de espécie distinta do imposto ou taxa (SOUZA, 2013).

Em nosso sistema jurídico as contribuições assumem três espécies: as contribuições sociais, as contribuições de intervenção no domínio econômico e as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, cada uma delas instituída com uma destinação específica atrelada a uma atividade estatal peculiar.

Isto porque, a principal característica das contribuições e que as difere das demais imposições tributárias, é o objetivo específico para o financiamento de determinada atividade estatal, motivo pelo qual, serão sempre arrecadadas pelo órgão da administração pública descentralizada beneficiário direto da arrecadação.

A natureza jurídica das contribuições sempre esteve umbilicalmente ligada ao tratamento constitucional dispensado a esta espécie tributária, até mesmo porque, o Código Tributário Nacional (CTN), lei datada de 1966 formalmente recepcionada pela Constituição Federal (CF) de 1988, dispõe apenas sobre os tributos em espécies, ocasião em que trata apenas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, sendo omissa quanto as contribuições especiais e aos empréstimos compulsórios senão vejamos a liberdade do art. 5º do CTN

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Assim, coube ao Texto Constitucional, posterior ao CTN, fixar o entendimento dominante de que as contribuições estavam sujeitas à disciplina jurídica dos tributos, entendimento que perdurou até a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a negar o caráter tributário as contribuições sociais elencadas no art. 43, X sob o argumento de que estavam situadas em capítulo apartado do que tratava do sistema tributário à época.

Do ponto de vista histórico verifica-se que até a Constituição de 1967 as contribuições sociais não faziam parte do sistema tributário, o que só veio a ser modificado com a Emenda Constitucional nº 01/69, que institui expressamente este tributo, vindo posteriormente a ser suprimido pela Emenda Constitucional nº 8/77, o que levantou divergências doutrinárias quanto a natureza jurídica de tais contribuições (TORRES, 2007).

Somente com a Carta Política de 1988, as contribuições sociais retornam ao sistema tributário constitucional no rol das competências privativas da União como muito bem leciona Ricardo Lobo Torres (2007, p. 518)

Com o advento da CF 88 novas modificações foram introduzidas. As contribuições sociais voltaram ao bojo da Constituição Tributária, reaparecendo no elenco das contribuições especiais da competência privativa da União (art. 149). Claro que o argumento topográfico, que prevaleceu quando da edição da EC 8/77, deve ser invocado no sentido inverso para se reconhecer às contribuições sociais a recuperação da natureza tributária, não obstante seja formalista e epidérmico.

Deste modo, com Carta Cidadã, esta discussão restou superada quando o legislador constituinte, no capítulo específico dedicado ao Sistema Tributário Nacional,

outorgou competências aos entes políticos para criação de impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios, contribuições (sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas) e contribuições para seguridade social, como se infere da literalidade dos artigos 145, 148 e 149 (SOUZA, 2013, p. 741).

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

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.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo:

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;

III - poderão ter alíquotas:

a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei.

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez.

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

Demais disso, o STF em reiteradas decisões, adotou o entendimento conferindo às contribuições a natureza jurídica de tributo, citando-se como paradigma deste entendimento o julgado RE 146.733.9/SP, que, ao examinar a constitucionalidade da Lei que criava a Contribuição Social sobre o Lucro das pessoas jurídicas (Lei n. 7.689/88), apontou no sentido de que, após o advento das Constituição Federal de 1988, a classificação dos tributos passou a ser: impostos, taxas, contribuições de melhoria inserta no art. 145, além das demais contribuições de competência da União: empréstimos compulsórios, as contribuições sociais, as contribuições de intervenção no domínio econômico e as contribuições de interesse das categorias profissionais.

Deste modo, fica evidenciado que até, a Constituição de 1988, não era possível indicar precisamente a natureza jurídica das contribuições, muito embora a doutrina já as considerasse impostos com destinação específica, o STF ainda tateava no entendimento de que estas não possuíam natureza tributária, posição que só foi modificada após a promulgação da Carta de 1988 que de forma inequívoca submete as contribuições às limitações constitucionais pondo fim a celeuma jurisprudencial.

1.1 CARACTERÍSTICAS COMUNS DAS CONTRIBUIÇÕES

Ao tratar da autonomia das contribuições, Leandro Paulsen (2014, p. 194) nos alerta para o fato de não ser mais possível reduzir as contribuições a *mera subespécie de impostos, assim, como, “Dizer que as contribuições seriam impostos com destinação específica e que os empréstimos compulsórios seriam impostos restituíveis já não é uma solução juridicamente satisfatória”*.

Isto porquê, para ele, *“Ao estabelecer, para as contribuições, regime jurídico com traços peculiares relativamente às demais espécies tributárias, o constituinte rompeu com o entendimento de que poderiam ser enquadradas em uma das três espécies*

entoa amplamente reconhecidas, especialmente como impostos funcionalizados” (PAULSEN, 2014, p. 195).

Desde então, pode-se classificar as contribuições em três espécies: as sociais, a intervenção no domínio econômico, também denominadas interventivas, e as contribuições de interesse das categorias profissionais, também denominadas de contribuições econômicas ou corporativas.

As contribuições especiais são dotadas de algumas características comuns e uma delas é o fato de que sua instituição é traçada a partir da sua vinculação a uma determinada atividade, surgindo daí uma das principais características das contribuições especiais, a instrumentalidade.

De fato, a Constituição Federal vincula a criação de uma contribuição a uma finalidade, sendo correto afirmar, que estas são meias que objetivam alcançar determinado fim.

Este entendimento emerge do art. 149 no qual, a finalidade da contribuição a ser instituída vincula-se a área de atuação da União, que poderá ser social, de intervenção no domínio econômico ou no interesse de categorias profissionais e econômicas.

A criação de uma contribuição deverá atender aos requisitos da necessidade e da adequação como forma de atender ao objetivo perseguido e como ressalta Hamilton Dias de Souza (2013 p. 754), por ser *“o tributo uma das formas mais gravosas de interferência no campo privado e deve ser utilizada apenas quando não exista meio diverso, mais benéfico, para o atendimento do fim almejado”*.

Além disso, a instituição das contribuições está condicionada a requisitos materiais e formais, vez que, podem ser instituídas por lei ordinária e só podem incidir sobre as pessoas e as riquezas previstas nos artigos 149, § 2º e 195, I a IV da Constituição Federal.

Sobre o assunto Leandro Paulsen (2014, p. 196) leciona que,

as contribuições são tributos sem promessa de restituição, cobrados de contribuintes integrantes de determinado grupo, com vistas a viabilizar atividades que lhes digam respeito, mas que não impliquem necessariamente qualquer utilidade ou benefício, prescindindo de qualquer caráter específico ou divisível, relacionadas as finalidades constitucionalmente previstas.

Assim, tem-se ainda como característica comum das contribuições a vinculação entre a atividade estatal e o sujeito passivo, isto porque, as contribuições são tributos cobrados de indivíduos integrantes de determinados grupos sociais, econômicos ou profissionais, logo, não poderá recair sobre indivíduos estranho a atividade estatal ou que não guarde com ela uma vinculação direta e lógica, evidenciando outra característica das contribuições que é a referibilidade.

Com efeito, o custeio da atividade estatal é rateado dentre os integrantes de determinado grupo, o que não significa o gozo de qualquer benefício pelo contribuinte, exigindo apenas a existência de relação de pertinência entre a atividade e os membros daquele grupo como bem leciona Leandro Paulsen (2014, p. 198/199):

A referibilidade é requisito inerente as contribuições, sejam sociais, do interesse das categorias profissionais ou econômicas, de intervenção no domínio econômico ou mês de iluminação pública municipal.

Em se tratando de contribuição de interesse de categoria profissionais ou econômicas, é razoável entender-se que o contribuinte deve ser pessoa, física ou jurídica, integrantes da categoria profissional ou econômica. Pessoa que não integra qualquer uma dessas categorias não ser compelida a contribuinte no interesse das mesmas.

Deste modo, pode-se concluir que o sujeito passivo da contribuição somente poderá ser àquele ligado a área de atuação do Estado e que tenha realizado o fato econômico presuntivo da capacidade de contribuir (SOUZA, 2013).

Deste critério marcante emerge o conceito legal das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas previstas no art. 149 da Constituição Federal.

1.2 DAS CONTRIBUIÇÕES DE INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS

As contribuições de interesse das categorias profissionais são tributos instituídos por lei ordinária cuja arrecadação é destinada a promoção da organização e a fiscalização pelas entidades que representam as categorias profissionais.

Vê-se, portanto, que cuidou a União de disciplinar por lei a atuação dos conselhos profissionais, conferindo-lhes capacidade para arrecadar as contribuições instituídas por lei, cujo fato gerador é o exercício, pelo contribuinte, de determinada atividade profissional ou econômica vinculada a estas entidades (AMARO, 2012).

Na lição de Luciano Amaro (18^a Ed. p.78) as contribuições no interesse de categorias profissionais *“são tributos destinado ao custeio das atividades das instituições fiscalizadoras e representativas de categorias econômicas ou profissionais, que exercem funções legalmente reputadas como de interesse público”*.

As contribuições profissionais são de duas ordens, as contribuições-anuidades, que tem por objetivo arrecadar recursos para o custeio dos conselhos cobradas pelos conselhos e a contribuição sindical, denominada de tributo parafiscal dirigida aos trabalhadores de determinado segmento, sejam eles sindicalizados ou não.

No mesmo sentido é o entendimento de Marcelo Guerra Martins (2004, p. 573), que em sua obra *“Impostos e Contribuições Federais (2004, p. 573) afirma que o objetivo destas exações é custear as entidades que fiscalizam e regulam o exercício de atividades profissionais”*.

As contribuições corporativas têm na sua exação a fonte de receita para as autarquias corporativas, pessoas jurídicas instituídas com o objetivo de exercer a atividade de fiscalização do exercício de diversas categorias profissionais.

Deste modo, autores como Regina Helena Costa (2015), classificam as contribuições no interesse de categorias profissionais como contribuições para-fiscais uma vez que *“sua instituição se dá mediante lei federal, delegando a União sua capacidade tributária ativa a esses entes, que passam a ser os sujeitos ativos da obrigação tributária correspondente”*.

Em severa crítica as contribuições de interesse das categorias profissionais, Sacha Calmon Navarro Coelho (2015 p. 390) assevera:

As contribuições corporativas são odiosas e antiquadas, nasceram com o fascismo e o governo autoritário ou intervencionista do entre guerras (1920 a 1940). Em verdade, as próprias categorias econômicas e sindicais deveriam ter a liberdade de se organizarem e se auto desinclinarem com contribuições estatutárias, voltadas pelos seus próprios membros e pagas pelos mesmos, sem a intermediação do Estado.

E continua com sua crítica a esta espécie tributária:

Ambas deveriam desaparecer, até porque as interventivas são pagas pelos que nada têm a ver com os benefícios ou malefícios da intervenção e frequentemente são repassadas aos consumidores de bens e serviços. [...]

Os únicos impostos finalísticos ou contribuições especiais que se justificam são sociais. Pagas pelos empregadores e repassados a toda sociedade nos preços.

Com a máxima vênia ao renomado Tributarista, há que se salientar que, as contribuições no interesse de categorias profissionais não se confundem com a contribuição sindical prevista no art. 8º, IV da Constituição Federal, pois, em que pese a natureza tributária e compulsoriamente da contribuição sindical prevista nos artigos 578 a 591 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), esta tem como órgão arrecadador o respectivo sindicato e tem como objetivo o custeio das atividades sindicais e os valores destinados à “Conta Especial Emprego e Salário” integram os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o que as afasta por completo das contribuições corporativas.

Importante notar que os Conselhos Profissionais não se confundem com as entidades sindicais a quem cabe a representação dos interesses dos profissionais

empregados que atuam no âmbito de determinada profissão regulamentada, defendendo seus interesses econômicos, profissionais, sociais e políticos, incumbindo-lhes ainda a promoção de estudos técnicos e a qualificação de seus associados.

Portanto, os Conselhos e os Sindicatos são entidades profissionais que atuam em campos específicos e distintos sendo suas contribuições igualmente diversas entre si.

De fato, a contribuição sindical de que trata o art. 8º, IV da CFB/88 é classificada como contribuição confederativa, exigível daqueles trabalhadores filiados ao respectivo sindicato como esclarece a Súmula 666 do STF, convertida em 11/03/2015 na Súmula Vinculante nº 40:

SÚMULA VINCULANTE 40: A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição Federal, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo.

O traço distintivo entre a contribuição sindical e a contribuições confederativa é a natureza tributária como ressalva Eduardo Sabbag (2009, p. 459) ao afirmar que “ *a contribuição sindical não se confunde com a contribuição confederativa (art. 80., IV, parte inicial da CF). Esta também chamada de Contribuição de Assembleia, é desprovida de natureza tributária e, portanto, de compulsoriedade*”.

Neste sentido já decidiu o STJ no RE 198092/SP firmando a tese atualmente vigente, de que, enquanto a contribuição sindical instituída por lei é dotada de caráter tributário e força cogente, a contribuição confederativa é instituída por assembleia e só se opõe como compulsória aos filiados aos respectivos sindicatos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. SINDICATO. CONTRIBUIÇÃO INSTITUÍDA PELA ASSEMBLÉIA GERAL: CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO. NÃO COMPULSORIEDADE. EMPREGADOS NÃO SINDICALIZADOS: IMPOSSIBILIDADE DO DESCONTO. C.F., art. 8º, IV. I. - A contribuição confederativa, instituída pela assembleia geral - C.F., art. 8º, IV - distingue-se da contribuição sindical, instituída por lei, com caráter tributário - C.F., art. 149 - assim compulsória. A primeira é compulsória apenas para os filiados do sindicato. II. - R.E. não conhecido. Nome Uniformeurn: lex:br: supremo. tribunal. federal; turma.2:acordao;re:1996-08-27;198092-1632187.

Deste modo, fica evidenciado que, em razão do vínculo entre os profissionais e seus respectivos Conselhos ser dotado de uma função reguladora e fiscalizadora do exercício profissional de determinada categoria, a contribuição devida aos Conselhos Profissionais é o tributo encarregado de gerar os recursos necessários ao custeio e atuação destes entes (PAULINO, 2010).

Sob este aspecto importante destacar uma característica típica das contribuições de interesse das categorias profissionais, a parafiscalidade, visto que sua destinação é dirigida para órgão não pertencente ao núcleo da administração do Estado, mas que prestam serviços não essenciais através de receitas paraorçamentárias, neste caso os Conselhos Profissionais.

As contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas destinam-se a custear a atividade estatal inerente a regulamentação, fiscalização das atividades de determinada categoria profissional ou econômica e podem ser conceituadas como uma contraprestação que se devida em razão da assistência prestada pelo Estado à determinado grupo da social, profissional ou econômico.

Como já visto, as contribuições de interesse das categorias profissionais são de competência exclusiva da União, logo, típico tributo federal, cujo inadimplemento, uma vez observado os procedimentos administrativos (lançamento, notificação, PAF – processo administrativo fiscal), autoriza a exação através de execução fiscal cuja competência é da justiça federal, ainda que venha a se tratar de contribuição devida a Conselho Regional.

Outra característica comum das contribuições é a qualificação do fato gerador pela finalidade do tributo e sobre esta característica, faz-se necessário um estudo destacado.

1.2.1 O fato gerador das contribuições relativas aos interesses das categorias profissionais

A Constituição Federal não descreve expressamente sobre o fato gerador das contribuições de interesse das categorias profissionais, como o fez com os demais tributos.

O texto constitucional limita-se a instituir um critério classificatório a partir da finalidade da contribuição, dispondo no *caput* do art. 149 que, ao instituir as contribuições corporativas o legislador infraconstitucional deverá verificar sua finalidade “*como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas*”.

Nos termos do art. 114 do Código Tributário Nacional (CTN), o fato gerador de uma obrigação tributária tem sua origem na definição de determinada situação descrita na lei, senão vejamos a literalidade do dispositivo citado:

Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

Entretanto, as contribuições têm como hipótese de incidência uma configuração especial, não se caracterizando apenas pela descrição de determinado fato, pois a este se soma a necessidade de uma ação estatal a ser desenvolvida para atender a determinada finalidade.

Deste modo, além da ocorrência de fato certo, agrega ao fato gerador das contribuições relativas aos interesses das categorias profissionais, o desenvolvimento de uma atividade estatal vinculada para o atendimento de um interesse público geral que cause um benefício ou enseje um interesse especial de um grupo determinado.

Neste sentido é lição esclarecedora de Hamilton Dias de Souza (2013 p. 755), sobre o objetivo das contribuições:

Obviamente, o legislador tem de escolher critérios razoáveis e proporcionais para partilhar o custo da atividade que enseja a contribuição. É por isso que várias leis

que cuidam das hipóteses de incidência de contribuição em geral descrevem, abstratamente, como fato geradores, situações que ocorrem no mundo fenomênico aparentemente divorciada de qualquer atividade estatal. Porém, como ressaltado, para que ocorra a obrigação de pagar a contribuição é necessário que se verifiquem, concretamente, não só o fato abstratamente previsto na norma, mas também a atividade estatal que enseje a cobrança da contribuição.

Vê-se, portanto, que o custeio de certa atividade estatal como componente do fato gerador das contribuições vem coligir com o critério constitucional no que se refere a outorga de competência no momento da instituição deste tipo de cobrança tributária que não poderá se afastar da finalidade previamente determinada.

Importante considerar que o vínculo jurídico entre o contribuinte e o respectivo Conselho Profissional nasce com o requerimento de registro e se aperfeiçoa, após a análise do preenchimento dos requisitos legais, com deferimento e homologação da habilitação profissional pela diretoria do respectivo Conselho, rompendo-se apenas no momento do requerimento de baixa de registro profissional formalmente formulado pelo profissional.

Deste modo, enquanto perdurar a manutenção da inscrição profissional, são devidas as anuidades correspondentes, independente do exercício profissional, fato gerador que só se afasta após a instauração do processo forma de cancelamento de inscrição profissional.

As decisões jurisprudenciais sobre o assunto seguem nesta direção, sendo consorte o entendimento de que o fato gerador das contribuições profissionais é a manutenção do registro ativo perante o respectivo conselho profissional, fortalecendo assim as características aqui destacadas, senão vejamos algumas decisões de nossos Tribunais:

Ementa: ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA. CARGO DE AGENTE FISCAL DO TESOUREIRO DO ESTADO. REGISTRO. DESNECESSIDADE. HONORÁRIOS. 1. As contribuições de interesse das categorias profissionais têm como fato gerador o exercício da atividade legalmente regulamentada. **O registro ativo perante o Conselho Regional é indicativo de que a situação fática prevista no fato gerador tenha ocorrido;** [...] TRF-4 - APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO APELREEX 50705146120124047100 RS 5070514-61.2012.404.7100 (TRF-4). Data de publicação: 17/10/2013.

ADMINISTRATIVO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ANUIDADES. FATO GERADOR. INSCRIÇÃO. 1. **A regular**

inscrição no Conselho de Fiscalização do Exercício Profissional é fato jurídico suficiente a ensejar a obrigação tributária de se recolherem as respectivas anuidades, sendo descabido se perquirir se o profissional, efetivamente, exerceu a atividade objeto de fiscalização. Precedentes. 2. Para que o inscrito se exima da obrigação de recolher as anuidades devidas aos Conselhos Fiscais, necessário que requeira o seu desligamento perante o competente órgão fiscalizador. 3. Situação em que ficou demonstrado que a apelante requereu o seu desligamento dos quadros da autarquia/apelada, em momento posterior ao fluxo dos exercícios fiscais das anuidades discutidas nesta lide. Sentença mantida. Apelação improvida. (Destaquei) (TRF-5 - AC: 00052644020124058200 AL, Relator: Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho, Data de Julgamento: 18/12/2014, Terceira Turma, Data de Publicação: 12/01/2015).

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONTADOR. ANUIDADE DEVIDA AO RESPECTIVO CONSELHO REGIONAL. FATO GERADOR. INSCRIÇÃO VERSUS EFETIVO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO. 1. **A anuidade ao Conselho Regional de Fiscalização é devida em razão do registro do respectivo profissional.** Inteligência do art. 21 do Decreto-Lei 9.295/1946. Precedente da Primeira Turma do STJ: RESP 786.736/RS. 2. Recurso Especial provido. (RESP 201301534259, Relator: Herman Benjamim, segunda turma, Data da publicação: 24/06/2013).

Ementa: TRIBUTÁRIO. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. ANUIDADES. PERÍODO ANTERIOR À VIGÊNCIA DA LEI N. 12.514/2011. FATO GERADOR. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. 1. A jurisprudência desta Corte tem entendimento firmado no sentido de que, nos termos do art. 5º da Lei n. 12.514/2011, **o fato gerador para cobrança de anuidades de conselho de fiscalização profissional é o registro**, sendo irrelevante o exercício da profissão. 2. Em período anterior à vigência da Lei n. 12.514/2011, o fato gerador da obrigação tributária era o exercício profissional e não a filiação ao conselho profissional. 3. Reconhecido pelo Tribunal de origem que a executada não exercia a profissão, tem-se por afastada a cobrança. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. AGRESP 201502226732. AGRESP - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL – 1553767.

TRF-3 - Inteiro Teor. APELAÇÃO CÍVEL: AC 19346620134036127 SP 0001934-66.2013.4.03.6127. Data de publicação: 10/03/2016Decisão: que consubstancia fato gerador do tributo, a qual, na hipótese, não sofreu qualquer alteração.... REGISTRO. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ANUIDADE DEVIDA. RECURSO PROVIDO. 1. O fato gerador das anuidades... uma 'contribuição de interesse das categorias profissionais' (art. 149, CF/89), tratando-se o seu pagamento...

TRF-4 - Inteiro Teor. APELAÇÃO CIVEL: AC 148280320154049999 RS 0014828-03.2015.404.9999. Data de publicação: 17/11/2015Decisão: TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ANUIDADES. CONSELHO PROFISSIONAL. FATO GERADOR DAS CONTRIBUIÇÕES. INSCRIÇÃO... da entidade, uma vez que este fato habilita o profissional ao exercício das atividades fiscalizadas. No gerador da contribuição aos conselhos profissionais decorre do registro do profissional nos quadros.

Deste modo, a contribuições devidas aos Conselhos Profissionais tem sucedâneo nas atividades por eles desenvolvidas relativas ao poder de fiscalizar o exercício profissional e a conduta ética dos profissionais submetidas a este controle, ao qual German Alejandro San Martin Fernández (2011, p. 170) denomina de “*poder de polícia corporativo*”.

Ressalte-se que, em que pese o texto constitucional garanta à todos o livre exercício de qualquer ofício ou profissão, diversas profissões, em razão do interesse público de seu exercício, exigem uma regulamentação específica na forma prevista no art. 22, XVI da Carta Política e como forma de conferir as autarquias corporativas a capacidade ativa prevista no art. 119 do CTN:

Art. 119. Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento.

Ao comentar a competência das pessoas jurídicas de direito público para figurar como sujeito ativo da obrigação inserta no art. 119 do CTN, Leandro Paulsen, (2012) ressalta que,

A referência feita pelo art. 3º do CTN à cobrança mediante atividade administrativa plenamente vinculada e a previsão do art. 119 do CTN no sentido de que apenas pessoas jurídicas de direito público podem figurar como sujeito ativo de obrigação tributária justificam-se em face da natureza da atividade tributária, que envolve fiscalização, imposição de multas e restrição a direitos. Assim, somente mediante atividade administrativa pode ser exigido o pagamento do tributo. Pessoa jurídica de direito privado só pode figurar como destinatária do produto da arrecadação e, ainda assim, apenas quando, sem fins lucrativos, exerça atividade do interesse público.

Destarte, toda contribuição tem como essência a destinação de sua receita para um órgão, fundo ou até mesmo para uma despesa determinada, ao que Geraldo Ataliba (2002, p.), ao lecionar sobre o princípio da referibilidade, explica: “*contribuição é o tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal indireta imediatamente (mediante uma circunstância intermediária) referida ao obrigado*”.

O direcionamento do produto da arrecadação das contribuições para atender a uma finalidade específica é uma consequência lógica de sua instituição, pois, de outra forma, não faria sentido caso sua arrecadação tivesse destinação diversa a que se refere à atividade que como visto, traduz-se em verdadeiro pressupostos deste tipo de exação.

É deste modo, que as receitas decorrentes da arrecadação de contribuições sociais devem ser destinadas a viabilizar as ações estatais que as justificaram, sendo este o mecanismo que as difere de verdadeiros impostos, que como cediço, não podem ser vinculados por expressa determinação constitucional.

A instituição das contribuições deve atender ainda a uma importante característica comum, a observância aos princípios de limitação ao poder de tributar, quais sejam os princípios da reserva legal ou da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade consoante as previsões dos artigos, 150, I e III e no artigo 195, § 6º, *in verbis*:

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;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

[...]

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

[...]

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais.

[...]

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

A observância ao princípio da estrita legalidade e tipicidade insertas nos artigos supracitados é o tema mais controvertido quando em referência as exações das contribuições relativas ao interesse das categorias profissionais a exigir deste trabalho o destaque em um tópico específico versando sobre a limitação ao poder de tributar de modo a identificarmos se as contribuições de interesse das categorias profissionais de fato atendem ao comando constitucional da estrita legalidade.

1.3 LIMITAÇÃO AO PODER DE TRIBUTAR

Para atingir a consecução do bem comum, o Estado goza de uma série de prerrogativas que lhe asseguram uma posição privilegiada dentro do ordenamento jurídico de modo a garantir a sobreposição do interesse público sobre o interesse privado.

Esta prevalência do Estado se cristaliza na cobrança dos tributos, pelos quais, a partir de ato próprio, o Estado obriga o particular a se solidarizar com o interesse público entregando de forma compulsória, parte de sua riqueza (ALEXANDRE, 2016).

Percebe-se que o Estado possui um poder de grande amplitude, mas esse poder não é ilimitado. A relação jurídico-tributária não é meramente uma relação de poder, pois, como toda relação jurídica, é balizada pelo direito e, em face da interferência que o poder de tributar gera sobre o direito de propriedade, o legislador constituinte originário resolveu traçar as principais diretrizes e limitações ao exercício de tal poder diretamente na Constituição Federal. (ALEXANDRE, 2016, p. 109).

Visando limitar este poder, o legislador constitucional impõe, em diversos momentos do texto constitucional, limites ao poder de tributar o que importa dizer que o Estado não pode invadir o patrimônio particular visando a satisfazer o pagamento de um tributo.

Tais limitações estão dispostas nos princípios constitucionais e nas imunidades constitucionais insertas nos artigos 150,151 e 152 da Constituição Federal (SABBAG,2016) a saber:

- a) Legalidade Tributária (art. 150, I);
- b) Anterioridade Tributária (art. 150, III, b e c);
- c) Isonomia Tributária (art. 150, II);
- d) Irretroatividade Tributária (art. 150, III, a);
- e) Vedação ao Confisco (art. 150, IV);
- f) Não limitação ao Tráfego de Pessoas e Bens e a Ressalva do Pedágio (art. 150, V);
- g) Uniformidade Geográfica (art. 151, I);
- h) Proibição da tributação federal diferenciada da renda da dívida pública e da remuneração dos agentes, em âmbito não federal (art. 151, II);

i) Proibição das Isenções Heterônomas (art. 151, III).

Deste modo, os princípios constitucionais tributários funcionam como reguladores do poder estatal e são considerados limitações constitucionais ao poder de tributar dispostos de forma não exaustiva no texto constitucional.

Como se pode inferir da textualidade do art. 150 da Constituição ao inaugurar o Seção II que trata das limitações ao poder de tributar, diz que “*sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte*” o que nos autoriza afirmar que as garantias insertas no art. 150 não são *numerus clausus*.

As limitações constitucionais ao poder de tributar são protegidas contra mudanças que objetivem lhe diminuir ou ampliar o alcance, podendo-se dizer que tais limitações consistem em garantias individuais do contribuinte sendo válida a ressalva Ricardo Alexandre (2016, p. 110) sobre a possibilidade de ampliação de tais garantias:

Relembre-se, todavia, que a norma constitucional que define as “cláusulas pétreas” (CF, art. 60, § 4.º) não proíbe quaisquer Emendas sobre aquelas matérias, vedando apenas as mudanças tendentes a abolir o que ali está enumerado. Nessa linha, é correto afirmar que é possível a realização de emendas que ampliem ou melhorem a proteção que a Constituição Federal atribuiu ao contribuinte; o que não é possível é a supressão ou diminuição das garantias.

Nessa linha, quando a Emenda Constitucional 3/1993 tentou autorizar a criação do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (que deu origem à CPMF, hoje extinta), excluindo-o da regra que impõe que a cobrança só pode ser feita no exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei instituidora (princípio da anterioridade – CF, art. 150, III, b), o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Emenda era inconstitucional por tender a suprimir garantia individual do contribuinte (STF, Tribunal Pleno, ADI 939-2/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15.12.1993, DJ 18.03.1994, p.5.165).

Deste modo, podem as Emendas Constitucionais ampliar as garantias individuais do contribuinte sendo vedado, no entanto, qualquer alteração que importe em diminuição ou que criem exceções ou outras formas de enfraquecimento das garantias constitucionais.

Assim, pode-se dizer as limitações ao poder de tributar são dotadas de natureza jurídica de cláusulas pétreas em face da proteção contra Emendas, na forma do §

4.º do art. 60 da CF, sendo importante considerar que a análise dessa condição requer uma análise cuidadosa de cada limitação de modo a enquadrá-las em uma das situações petrificadas pelo legislador constituinte originário (CF, art. 60, § 4.º). (ALEXANDRE, 2016).

Neste sentido é o entendimento do STF estabelecido no julgamento da ADI 712-2/DF, da qual se recorta trecho do voto do Relator Min. Celso de Mello, *in verbis*:

O exercício do poder tributário, pelo Estado, submete-se, por inteiro, aos modelos jurídicos positivados no texto constitucional que, de modo explícito ou implícito, institui em favor dos contribuintes decisivas limitações à competência estatal para impor e exigir, coativamente, as diversas espécies tributárias existentes.

Os princípios constitucionais tributários, assim, sobre representarem importante conquista político-jurídica dos contribuintes, constituem expressão fundamental dos direitos individuais outorgados aos particulares pelo ordenamento estatal. Desde que existem para impor limitações ao poder de tributar do Estado, esses postulados têm por destinatário exclusivo o poder estatal, que se submete à imperatividade de suas restrições.

Deste modo, em que pese aos entes federativos tenha sido outorgado poderes para instituir e cobrar tributos necessários a consecução de suas atividades, tais poderes não são irrestritos e ilimitados, cuidando o Texto Maior de distribuí-los e limitá-los como forma de proteção ao contribuinte que tem nos princípios a garantia de estabilidade na relação jurídico tributária com o Fisco.

A observância dos limites constitucionais ao poder de tributar deve ocorrer em toda e qualquer cobrança de tributo de modo a garantir que o Estado não jamais possa cobrar um tributo que ultrapasse tais limites sob pena de configurar o confisco tributário, figura vedada em nosso sistema jurídico.

Importante considerar que, além dos princípios constitucionais, as normas de competência tributária também servem a limitar o poder tributante do Estado na forma dos artigos 153,155 e 156 da Constituição Federal, como leciona Roque Antônio Carrazza (2003, p. 248):

De fato, entre nós, a força tributante estatal não atua livremente, mas dentro dos limites do direito positivo. (...) Cada uma das pessoas políticas não possui, em nosso país, poder tributário (manifestação do *ius imperium* do Estado), mas competência tributária (manifestação da autonomia da pessoa

política e, assim, sujeita ao ordenamento jurídico -constitucional). A competência tributária é determinada pelas normas constitucionais, que, como é pacífico, são de grau superior às de nível legal, que – estas, sim – preveem as concretas obrigações tributárias.

Entretanto, em razão do maior destaque conferido aos princípios garantidores da limitação ao Direito de Tributar, sobre estes impõe-se traçar em apertada síntese, os conceitos e principais características.

1.3.1 Princípio da legalidade

Com origem na Carta Inglesa de 1215 do Rei João sem Terra, quando nobres e plebeus em esforço conjunto se insurgiram contra o poder unipessoal de tributar, impondo ao príncipe João um *estatuto*, com objetivo de impedir o poderio da atividade tributária do governo (SABBAG,2016).

Em outras palavras, objetivavam impor a necessidade de aprovação prévia dos súditos para a cobrança dos tributos, do que irradiou a representação “*no taxation with outrepresentation*”.

O intento marcou a história do constitucionalismo inglês: tal estatuto foi a primeira constituição inglesa, chamada *Magna Charta Liberto*, *exurgindo* a partir do desejo popular de rechaçar a tributação tradutora de desapropriação e de cancelar a ideia de que a invasão patrimonial pressupõe o consentimento popular. Nascia, assim, o ideal de que, na esteira da legalidade, corre tão somente o tributo consentido. (SABBAG, 2016, p.65)

Entre nós, a primeira das limitações ao Poder de Tributar do Estado está expressamente prevista nos artigos art. 5^a, II e 37 do Texto Constitucional.

O princípio da legalidade significa a exigência de que a administração pública adote apenas condutas previstas em lei descrito na máxima de que “*ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei*”.

Em matéria tributária o princípio da legalidade está inserido no art. 150, I e no art. 153 § 1º da Constituição Federal e significa uma limitação na atuação estatal no exercício do seu poder de tributar, o que significa dizer que toda espécie tributária

“dever ser criada ou majorada por enunciado introduzido no ordenamento jurídico por veículo de estrutura legal, emanado pelo Poder Legislativo em atividade típica” (FERNÁNDEZ, 2011, p. 170).

Com efeito, a regra legal de que somente lei poderá instituir as hipóteses de incidência, sujeito passivo, base de cálculo e alíquota aplica-se as contribuições de interesse das categorias profissionais em observância aos artigos 97 do CTN e 146, II da Constituição Federal e *in verbis*:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) **definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;**

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

No que se refere ao Conselho Profissional objeto do nosso estudo, o Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado da Bahia, não há que se falar em afronta ao princípio da tipicidade tributária, posto que, a Lei 12.246/2010 ao promover alterações na Lei 4.886/65 (Lei do Representante Comercial) atenta para tal princípio, considerando as particularidades das contribuições instituídas no interesse de categorias profissionais como recentemente entendeu o STF:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Princípio da legalidade. Contribuições. Jurisprudência da Corte. **Legalidade suficiente.** Lei nº 11.000/04. Delegação aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas do poder de fixar e majorar, sem parâmetro legal, o valor das anuidades. Inconstitucionalidade. 1. **Na jurisprudência da Corte, a ideia de legalidade, no tocante às contribuições instituídas no interesse de categorias profissionais ou econômicas, é de fim ou de resultado, notadamente em razão de a Constituição não ter traçado as linhas de seus pressupostos de fato ou o fato gerador. Como nessas contribuições existe um quê de atividade estatal prestada em benefício direto ao contribuinte ou a grupo, seria imprescindível uma faixa de indeterminação e de complementação administrativa de seus elementos configuradores, dificilmente apreendidos pela legalidade fechada.** Precedentes. 2. **Respeita o princípio da legalidade a lei que disciplina os elementos essenciais determinantes para o reconhecimento da contribuição de interesse de categoria econômica como tal e deixa um espaço de complementação para o regulamento.** A lei autorizadora, em todo caso, deve ser legitimamente justificada e o diálogo com o regulamento deve-se dar em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade 3. A Lei nº 11.000/04 que autoriza os Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a fixar as anuidades devidas por pessoas físicas ou jurídicas não estabeleceu expectativas, criando uma situação de instabilidade institucional ao deixar ao puro arbítrio do administrador o estabelecimento do valor da exação – afinal, não há previsão legal de qualquer limite máximo para a fixação do valor da anuidade. 4. O grau de indeterminação com que os dispositivos da Lei nº 11.000/2000 operaram provocou a degradação da reserva legal (art. 150, I, da CF/88). Isso porque a remessa ao ato infralegal não pode resultar em desapoderamento do legislador para tratar de elementos tributários essenciais. Para o respeito do princípio da legalidade, seria essencial que a lei (em sentido estrito) prescrevesse o limite máximo do valor da exação, ou os critérios para encontrá-lo, o que não ocorreu. 5. Não cabe aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas realizar atualização monetária em patamares superiores aos permitidos em lei, sob pena de ofensa ao art. 150, I, da CF/88. 6. Declaração de inconstitucionalidade material sem redução de texto, por ofensa ao art. 150, I, da Constituição Federal, do art. 2º da Lei nº 11.000, de 15 de dezembro de 2004, de forma a excluir de sua incidência a autorização dada aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas para fixar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, e, por arrastamento, da integralidade do seu § 1º. 7. Na esteira do que assentado no RE nº 838.284/SC e nas ADI nºs 4.697/DF e 4.762/DF, as inconstitucionalidades presentes na Lei nº 11.000/04 não se estendem às Leis nºs 6.994/82 e 12.514/11. Essas duas leis são constitucionais no tocante às anuidades devidas aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, haja vista que elas, além de prescreverem o teto da exação, realizam o diálogo com o ato normativo infralegal em termos de subordinação, de desenvolvimento e de

complementariedade. 8. A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade é medida extrema, a qual somente se justifica se estiver indicado e comprovado gravíssimo risco irreversível à ordem social. As razões recursais não contêm indicação concreta, nem específica, desse risco, motivo pelo qual é o caso de se indeferir o pleito. 9. Negado provimento ao recurso extraordinário. (RE 704292, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 02-08-2017 PUBLIC 03-08-2017)

Deste modo, os tribunais federais vêm entendendo que a lei que institui as contribuições de interesse de categorias profissionais respeita o princípio da legalidade uma vez que cuida de disciplinar os elementos essenciais determinantes para o reconhecimento da contribuição de interesse de categoria econômica senão vejamos alguns arrestos:

EMENTA TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL EXTINTA. CONSELHO REGIONAL DE REPRESENTANTES COMERCIAIS. ANUIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO E MAJORAÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. NATUREZA TRIBUTÁRIA DA CONTRIBUIÇÃO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CF/88, ARTS. 149 e 150. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 12.246/2010. COBRANÇA MÍNIMA DE QUATRO ANUIDADES. ART. 8º DA LEI Nº 12.514/2011. DESNECESSIDADE DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. 1. **Não há obrigatoriedade de procedimento administrativo para a cobrança de anuidades, sendo suficiente a notificação do devedor para efetuar o pagamento** (AC 0003470-53.2009.4.01.3300/BA, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, OITAVA TURMA, e-DJF1 p.1452 de 23/01/2015). 2. **Os Conselhos de Fiscalização Profissional não podem fixar, por meio de Resolução, o valor de suas anuidades, tendo em vista sua natureza tributária.** 3. Destaca-se que as anuidades devidas aos Conselhos de Fiscalização Profissional têm natureza tributária (contribuição corporativa) e estão, portanto, sujeitas ao princípio da legalidade tributária. 4. A anuidade referente ao ano de 2010 foi fixada pelo Conselho apelante por meio de Resolução, o que denota a sua evidente ilegalidade. Numeração Única: 30843420164013314 APELAÇÃO CÍVEL 0003084-34.2016.4.01.3314/BA. Processo na Origem: 30843420164013314. RELATOR (A): DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSES **APELANTE: CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS DO ESTADO DA BAHIA - CORE/BA PROCURADOR: FRANCIMARY DE DEUS.** (Nossos grifos).

O princípio da legalidade em matéria tributária comporta algumas exceções igualmente dispostas no texto constitucional e se referem a majoração ou redução de tributos por ato próprio do Poder Executivo Federal e restringe-se a alterações nas alíquotas como instrumento de controle da economia.

O § 1º do art. 153 da Constituição Federal traz como a exceção a possibilidade do Poder Executivo alterar as alíquotas sobre o imposto de importação (II), imposto de exportação (IE), imposto sobre produtos e industrializados (IPI) e imposto sobre

operações financeiras (IOF), os denominados tributos regulatórios do comércio exterior.

Esta faculdade, que não afasta a observância do princípio da legalidade, tem como objetivo proteger a indústria Nacional e regular o mercado com a rapidez necessária, pelo que o ato normativo a atender esta necessidade é o decreto presidencial, ou portaria do ministro da fazenda.

Uma segunda exceção trazida pelo texto constitucional no art. 177 § 4º, I, b: também faculta ao Executivo reduzir ou restabelecer a alíquota da contribuição de intervenção e domínio econômico (CIDE), relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás e seus derivados e álcool combustível.

De igual modo, tratando-se de medida regulatória, o decreto presidencial é o ato normativo aplicável.

Tem-se ainda como exceção ao princípio da legalidade o quanto previsto no art. 155, IV da Constituição Federal e refere-se a possibilidade dos estados e do distrito federal definir as alíquotas do ICMS monofásico incidente sobre combustíveis através de ato normativo que é o convênio do CONFAZ (GUERRA,2012).

Por fim, tem-se como exceção ao princípio da legalidade em seu aspecto formal, a disposição do § 2º do art. 97 do CTN, segundo o qual não constitui majoração de tributo a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

1.3.2 Princípio da anterioridade tributária

Insero no art. 150, inciso III, alíneas b e c da Constituição Federal, o princípio da anterioridade tributaria está disposto na forma de dois intervalos de tempo que devem ser observados no momento da instituição ou da majoração de qualquer tributo, excerto se, tal intervalo temporal vier a beneficiar o contribuinte.

Deste modo, se a inovação legislativa extinguir, reduzir, conceder isenção ou aumento de prazo para pagamento não há que se falar em exigência de observância do princípio da anterioridade, devendo os efeitos da *novex* serem aplicados imediatamente em favor do contribuinte, como muito bem assevera Hugo de Brito Machado (2010):

os princípios constitucionais foram construídos para proteger o cidadão contra o Estado (...). Assim, o princípio da anterioridade, como os demais princípios constitucionais em geral, não impedem a vigência imediata da norma mais favorável ao contribuinte.

Em síntese, o princípio da anterioridade comum significa dizer que não podem os entes federativos exigir tributos instituídos dentro do mesmo exercício financeiro, sendo este entendido como exercício fiscal que entre nós corresponde ao ano civil na forma do art. 34 da Lei nº 4.320/64, sobretudo se a nova lei vier a agravar o ônus tributário do contribuinte.

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

O princípio da anterioridade anual inaugurado em nosso sistema jurídico a parti da Constituição de 1988, se constitui em uma postergação da eficácia da lei tributária para o primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao daquele que tenha ocorrido a publicação da lei que institui ou majorou a cobrança , o que nos autoriza concluir que o nosso sistema jurídico não veda a criação ou majoração de tributo a qualquer tempo, o que ocorre é uma limitação na eficácia da lei instituidora cujos efeitos só poderão ser produzidos no exercícios financeiro seguinte.

Já anterioridade nonagesimal introduzida pela Emenda nº 43/2003 constitui-se em mais uma garantia ao contribuinte vez que veda a cobrança do tributo criado ou majorado por lei antes do prazo mínimo de 90 dias da data da publicação da lei instituidora.

Sobre o princípio anterioridade nonagesimal Roberto Henrique Girão (2013) ressalta que *“tal princípio deve ser observado em consonância com a anterioridade comum, existindo uma aplicação cumulativa, garantindo uma maior segurança ao contribuinte contra uma tributação indevida”*.

Importante notar por fim, que o princípio da anterioridade nonagesimal comporta as exceções tipificadas no art. 150 § 1º, *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

Com efeito, não se sujeitam a anterioridade anual e anterioridade nonagesimal os impostos de importação e exportação, o imposto sobre operações fiscais e o extraordinário de guerra, além do empréstimo compulsório para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência.

1.3.3 Princípio da Isonomia Tributária

O princípio da isonomia tributária decorre da cláusula geral inserta no art.5º, *caput*, da Carta de 1988 e tem relação com o princípio do devido processo legal, atrelando-se aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

No aspecto tributário o princípio da isonomia está citado no art. 150, II da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Destarte, para que o Estado possa promover a igualdade não há que se falar em tratamentos absolutamente igualitários, tendo em vista a existência de inegáveis desigualdades, que nas palavras de Rui Barbosa citado por João Marcelo Rocha (2005, p. 77) significa a necessidade de “*tratar de forma desigual aqueles que são desiguais*”.

Assim, um tratamento isonômico tributário deve considerar aqueles que se encontrem em situação equivalente e considerar que não se pode tratar nas mesmas condições aqueles que estão em situações diferentes, observando por óbvio, os critérios de igualdade e desigualdade descritos de forma objetiva na lei.

Estes critérios, nos casos das taxas e das contribuições de melhoria repousam na idéia de fruição e de contraprestação. No caso dos tributos o critério de igualdade ou desigualdade partirá da manifestação de riqueza do contribuinte, o que se pode dizer que a “*regra da isonomia concretiza-se em matéria de impostos pela idéia de capacidade econômica ou capacidade contributiva*” (ROCHA, 2005, p. 78).

1.3.4 Princípio da Irretroatividade Tributária

O princípio da irretroatividade como garantia de limitação ao Poder de Tributar é corolário do princípio constitucional de que nova lei não poderá entrar no sistema jurídico com escopo de prejudicar direito já adquirido e os atos jurídicos já aperfeiçoados (art. 5º, XXXVI) e se cristaliza na máxima do “tempo rege o fato”.

Umbilicalmente ligado a segurança jurídica, o princípio da irretroatividade importa na garantia de que as operações ou negócios realizados hoje serão tributados, ou não, pela lei de hoje, sendo vedado a cobrança de tributo relativo a fato gerador ocorrido antes da vigência da lei que o instituiu ou majorou o tributo.

Neste sentido, é a dicção do art. 150, III 'a' da Constituição Federal *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

Em outras linhas, o princípio da irretroatividade é a garantia de que o tributo devido pelo contribuinte é aquele segundo a lei vigente à época do fato gerador.

1.3.5 Princípio da Vedação ao Confisco

Também denominado de princípio do não confisco este tem ligação direta com a garantia de proteção a propriedade previsto no art. 5^º, XXII e XXIII e tem sua previsão no art. 150, IV da Constituição Federal,

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

Por este princípio fica vedado a utilização do tributo com efeito de confisco, o que significa dizer que os tributos não podem ser abusivos ou confiscatórios, devendo ser razoáveis e suportáveis pelo contribuinte, ou, nas palavras de João Marcelo Rocha (2005, p. 79), o princípio do não confiscos deve servir a conter “o *apetite tributante do Estado, protegendo, assim, o direito de propriedade do contribuinte*”.

O tributo confiscatório fica configurado sempre que se verificar uma desproporcionalidade dos seus efeitos, tendentes à exacerbação, e sua causa determinante – a capacidade contributiva, “*dificultando sobremaneira a subsistência da pessoa ou sua capacidade de prosseguir gerando riquezas*”. (SABBAG 2016, p.260).

Na mesma obra, SABBAG citando Ives Gandra da Silva Martins (2010), afirma que no momento em que a tributação subtrai do contribuinte a capacidade de se sustentar e se desenvolver, afetando a garantia de atendimento às suas necessidades essenciais, tem -se o confisco.

1.3.6 As imunidades como limitadoras ao poder de tributar

Importante destacar ainda que as imunidades tributárias instituídas no Texto Constitucional também são limitações ao poder de tributar e tem como objetivo preservar valores políticos, religiosos, sociais e éticos, afastando-os da tributação.

Assim, a ideia inicial de imunidade é de proteção, tornar imune, certas pessoas ou circunstâncias como leciona Eduardo Sabbag (2016, p. 311):

Isso equivale a afirmar que existem estruturas fundamentais ao regime que não serão perturbadas pela tributação, em homenagem à norma imunizadora.

A imunidade para tributos representa uma delimitação negativa da *competência tributária*. É que o legislador constituinte adotou a técnica de traçar, de modo cuidadoso, as áreas que refutam a incidência das exações tributárias, levando-se em consideração nosso sistema rígido de distribuição de competências impositivas. Sendo assim, “a imunidade não exclui nem suprime competências tributárias, uma vez que estas representam o resultado de uma conjunção de normas constitucionais, entre elas, as de imunidade tributária”

Decorre das regras de imunidade constitucional uma exceção a uma regra, cuja análise deve ocorrer à luz do Princípio da Igualdade de modo a se identificar o

fundamento de tal diferenciação como forma de preservar a harmonização do sistema tributário.

Deste modo, é de suma importância reconhecer o fundamento das imunidades na necessidade de preservação pelo Constituinte das liberdades e garantias fundamentais que como cediço, são o alicerce do nosso ordenamento jurídico.

Para muitos doutrinadores, dentre os quais, citamos Luiz Eduardo Schoueri (2016, p. 472) as imunidades servem como concretização do princípio da capacidade contributiva, “ *sua falta, manifesta em algumas situações, contribui na justificação da imunidade. Se o imposto é um instrumento de captação de capacidade contributiva, sua falta implica impossibilidade de imposição*”.

Em que pese a classificação doutrinária, no campo prático as imunidades por serem específicas a determinados sujeitos descritos no texto constitucional, não se aplicam as contribuições devidas aos conselhos profissionais, o que não afasta a obrigatoriedade de observância aos demais princípios limitadores do poder de tributar aqui explicitados.

1.4 AS LIMITAÇÕES AO PODER DE TRIBUTAR ANTE OS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Como já dito, as contribuições corporativas são instruídas por lei federal em favor das entidades que representam as categorias profissionais cujos recursos devem ser utilizados no custeio das atividades destes entes.

Cabe a União instituir, através de lei ordinária e com observância dos princípios constitucionais que importam e verdadeira limitação ao Poder de Tributar, os tributos em favor das entidades que representam as diversas categorias profissionais em nome do interesse público enxergado na lei, sendo os sujeitos passivos, os contribuintes, aquelas pessoas, físicas ou jurídicas, que integram a categoria representada.

Aos Conselhos Profissionais é vedado, no entanto, afastar-se do limite legal imposto na lei correlata como entendeu o Plenário do STF ao negar provimento ao Recurso Extraordinário nº 704.292, com repercussão geral reconhecida, manejado pelo Conselho Regional de Enfermagem do Paraná hostilizando a decisão da Justiça Federal daquele Estado que declarou ser inviável o aumento da contribuição em favor do Conselho sem previsão legal.

O em seu voto, o Relator Ministro Dias Toffoli afirmou não caber aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas fazer a atualização monetária do teto em patamares superiores aos permitidos em lei, sob pena de possibilitar *“a efetiva majoração do tributo por um ato infraconstitucional, em nítida ofensa ao artigo 151, inciso I da Constituição Federal.”*

Em seu voto, o ministro reconheceu inconstitucionalidade material, sem redução de texto, do artigo 1º e 2º da Lei 11.000/2004, por ofensa ao artigo 151 da Constituição Federal, a fim de excluir da sua incidência a autorização dada aos conselhos de profissões regulamentadas para fixar as contribuições anuais, senão vejamos a decisão:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 540 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e declarou a inconstitucionalidade material sem redução de texto, por ofensa ao art. 150, I, da Constituição Federal, do art. 2º da Lei nº 11.000, de 15 de dezembro de 2004, de forma a excluir de sua incidência a autorização dada aos Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas para fixar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, e, por arrastamento, declarou a inconstitucionalidade da integralidade do seu § 1º. Em seguida, o Tribunal deliberou suspender o julgamento em relação à modulação e à fixação de tese. Ausentes, nesta assentada, os Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 30.06.2016.

Em outro julgamento, também por maioria, o STF decidiu que a Lei Federal nº 15.514/2011, que dispõe sobre as atividades do médico-residente e trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral é constitucional, vez que versa sobre matéria reservada à edição de lei complementar e não estabelece normas tributárias.

Em que pese a maioria tenha seguido o voto do Relator, Ministro o Edson Fachin, afastando os argumentos de inconstitucionalidade formal e material da norma

questionada, o julgamento foi suspenso em razão do pedido de vista formulado pelo Ministro Marco Aurélio para análise do texto legal no que se refere a instituição e disciplina a fixação das contribuições devidas aos conselhos profissionais

Deste modo, até o momento, o entendimento mantido pelo STF é no sentido de que a lei que trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais *“caracteriza e concretiza uma axiologia principiológica, ou seja, as contribuições em causa são destinadas a encher os cofres das associações das categorias profissionais”* (ADIns 4697 e 4762).

Assim sendo, vige em nosso sistema jurídico o entendimento manso e pacífico que as contribuições instituídas em favor dos conselhos profissionais, na condição de tributos que são, devem prestar as devidas homenagens aos princípios limitadores ao direito de tributar sob pena de terem inviabilizadas as suas exações judiciais como se pode verificar dos seguintes arrestos:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA ARQUITETURA E AGRONOMIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. AUTARQUIA. CONTRIBUIÇÕES. NATUREZA TRIBUTÁRIA PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. INCIDÊNCIA. ANUIDADES. CORREÇÃO MONETÁRIA. DISCUSSÃO INFRACONSTITUCIONAL. AGRAVO IMPROVIDO. **I As contribuições devidas ao agravante, nos termos do art. 149 da Constituição, possui natureza tributária e, por via de consequência, deve-se observar o princípio da legalidade tributária na instituição e majoração dessas contribuições. Precedentes.** II A discussão acerca da atualização monetária sobre as anuidades devidas aos conselhos profissionais, possui natureza infraconstitucional. Precedentes. III - Agravo regimental improvido (AI-AgR 768.577, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 16.11.2010).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ANUIDADE COBRADA POR CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL – CARÁTER TRIBUTÁRIO DESSA CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL (CF, ART. 149, ‘CAPUT’) – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL (CF, ART. 150, I) – IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO OU MAJORAÇÃO DE REFERIDAS EXAÇÕES TRIBUTÁRIAS MEDIANTE SIMPLES RESOLUÇÃO – PRECEDENTES DO STF – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (Grifei). (RE-AgR 613.799, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 6.6.2011).

TRIBUTÁRIO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ANUIDADES. NATUREZA TRIBUTÁRIA. LEI Nº 6.994/82. LIMITE. LEI 12.514/2011. SENTENÇA REFORMADA. 1. A anuidade devida aos

conselhos Regionais que fiscalizam as categorias profissionais tem natureza de contribuição social e não pode ser fixada por Resolução, mas por lei. 2. A Lei 6.994/82 limitou o valor das anuidades cobradas pelos conselhos de Fiscalização Profissional em duas vezes o Maior Valor de Referência para pessoa física. 3. A fixação do valor das anuidades devidas aos conselhos Profissionais pela Lei n.º 6.994/82 deve, com a extinção da MVR pela Lei n.º 8.177/91, levar em consideração a fixação em cruzeiros pela Lei n.º 8.178/91 e, posteriormente, a sua transformação em UFIR's com o advento da Lei n.º 8.383/91. 4. As anuidades devidas aos Conselhos que forem posteriores à publicação da Lei 12.514 devem observar os parâmetros do referido dispositivo na fixação de seus valores. (TRF-4 - AC: 50038263120144047106 RS 5003826-31.2014.404.7106, Relator: CARLA EVELISE JUSTINO HENDGES, Data de Julgamento: 25/08/2015, SEGUNDA TURMA)

De tudo quanto foi até aqui tratado, emerge a necessidade de traçarmos um estudo sobre a origem e conceituação dos conselhos profissionais, aqui exaustivamente citados como os sujeitos ativos e destinatários das contribuições profissionais.

2 CONSELHOS PROFISSIONAIS

Desde o estado primitivo até o capitalismo moderno o trabalho faz parte da história da humanidade como mola propulsora do desenvolvimento econômico e social.

Especificamente na Idade Média, surgem os primeiros traços organizacionais na forma das corporações de ofício, que monopolizavam a produção e o conhecimento técnico de determinadas atividades a exemplo de sapateiros, alfaiates, ferreiros e etc.

Com o fim do feudalismo e a formação dos Estados-Nacionais o comércio de fortalece exigindo uma uniformização das regras comerciais, passando cada Estado a estabelecer suas próprias regras de regulamentação das diversas atividades profissionais.

É neste cenário que se verifica o embrionário dos Conselhos Profissionais visando, sobretudo, limitar o poder do capital sobre os trabalhadores desprotegidos por um longo vácuo legislativo.

Entre nós, o Texto Constitucional cuida do livre exercício profissional desde Carta de 1891, sendo incrementado na Carta de 1934 o livre exercício profissional condicionado à capacidade técnica e outros critérios que a lei estabelecesse, ditadas pelo interesse público.

Mas, é a partir da década de 30, com o fenômeno da “autarquização”, que o Estado passa a interferir de maneira direta na fiscalização do exercício profissional.

No Primeiro Governo Vargas surgem os primeiros Conselhos Profissionais, a OAB em 1930, o Conselho Federal de Engenharia em 1933 e o Conselho Federal de Medicina em 1945, seguido posteriormente por outras categorias, das quais destacam-se:

- a) Conselho de Química criado em 1956 pela Lei nº 2.800/56;

- b) Conselho de Farmácia criado em 1960 pela Lei nº 3.820/60
- c) Conselho de Biblioteconomia criado em 1962 pela Lei nº 4.084/62;
- d) Conselho de Representantes Comerciais criado em 1965 pela Lei nº 4.886/65;
- e) Conselho de Administração criado em 1965 pela Lei nº 4.769/65
- f) Conselho de Estatística criado em 1965 através da Lei nº 4.739/65;
- g) Conselho de Medicina Veterinária criado em 1968 pela Lei nº 5.517/68

A partir de 1988, em decorrência do processo de democratização, a Constituição Federal passou a abrigar dentre os direitos individuais e coletivos, o direito ao livre exercício de trabalho, ofício ou profissão e institui a competência da União para estabelecer a organização e inspeção do trabalho que em sentido amplo engloba a fiscalização das profissões, dando maior ênfase a atuação de tais entidades:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

[...]

Art. 21. Compete à União:

[...]

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

[...]

Verifica-se assim que de maneira progressiva, a União passou a delegar sua função fiscalizatória do exercício profissional e para alcançar tal fim, criou, através de legislação específica, os Conselhos de Fiscalização Profissional: pessoas jurídicas

de direito público, detentoras de autonomia administrativa e financeira e sujeitas ao controle do Estado para exercer a fiscalização do exercício profissional.

Importante considerar, que a competência privativa Constitucional foi preservada, cabendo a União legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e as condições para o exercício das profissões, sendo delegado aos Conselhos apenas a competência para aplicação da legislação nacional relacionada ao exercício da profissão.

Deste modo, por força do processo de descentralização administrativa, os Conselhos Profissionais atuam como aplicadores da legislação nacional instituída pela União relativa a determinada classe profissional e atuam preservando e aplicando a disciplina nas diversas categorias profissionais.

É dever institucional dos Conselhos Profissionais disciplinar e fiscalizar não apenas sob o aspecto normativo, mas, também ético e punitivo, o exercício das diversas profissões regulamentadas pela União e por via reflexa, defender a sociedade obstando o exercício ilegal da profissão, no que Odete Medauar (2016. p. 28) denomina de “*policia das profissões*”.

Em sua maioria, os Conselhos de Fiscalização Profissional têm suas criações datadas de cerca de 50 (cinquenta) anos, ocasião em surgiram dotados de natureza pública, entretanto, sem hierarquia ao Poder Executivo, tendo sido doutrinariamente agrupados como autarquias, muito embora possuíssem feição de entidades privadas que recebiam contribuições parafiscais prestando serviços de interesse público ou social na forma do art. 83 do Decreto-Lei 200/67 (QUINTINO, 2008).

Art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições para fiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.

Já o art. 5º, I do DL 200/67 conceitua as autarquias federais:

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

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

Hodierno os Conselhos Profissionais são classificados como autarquias federais à luz do art. 37, XIX da Constituição Federal e pelo fato de que necessariamente devem ser criadas por lei, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

Este entendimento, no entanto, sofre críticas de alguns doutrinadores, a exemplo de Elísio de Almeida Quintino, que ao escrever o artigo “a verdadeira natureza jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional e seus aspectos polêmicos: aprofundamento e reflexões” contesta tal classificação por entender que o fato de ser criado por lei não induz de forma absoluta. a condição de autarquia.

Os críticos defendem ainda que a fiscalização profissional não é atividade típica da Administração Pública e que a obrigatoriedade de adesão a tais entidades não as investe da condição de entidade pública.

Com a devida vênia aos que esposam este entendimento, a nosso ver, este foi superado após o julgamento da ADI 1717 que afastou em definitivo a natureza jurídica de direito privado dos Conselhos Profissionais senão vejamos:

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”. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1717, Relator (a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002, DJ 28-03-2003 PP-00061 EMENT VOL-02104-01 PP-00149).

Com o julgado paradigma o assunto encontrou assento na jurisprudência e o entendimento adotado em 2002 vem sendo reafirmado pelo STF em recentes decisões:

Ementa: 1) MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA FEDERAL. ENTIDADES CRIADAS POR LEI. FISCALIZAÇÃO DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ATIVIDADE TÍPICAMENTE PÚBLICA. DEVER DE PRESTAR CONTAS. 2) EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, DA CRFB. 3) DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PROFERIDA MESES DEPOIS DA REALIZAÇÃO DA SELEÇÃO SIMPLIFICADA PELO IMPETRANTE. 4) SEGURANÇA DENEGADA. 5) EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PREJUDICADOS. 1. As autarquias, forma sob a qual atuam os conselhos de fiscalização profissional, que são criados por lei e possuem personalidade jurídica de direito público, exercendo uma atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, **é de rigor a obrigatoriedade da aplicação a eles da regra prevista no artigo 37, II, da CF/1988, quando da contratação de servidores.** Precedentes (RE 539.224, Rel. Min. Luiz Fux, DJe18/6/2012). 2. In casu, o Acórdão nº 2.690/2009 do TCU determinou ao **Conselho Federal de Medicina Veterinária** que: **“9.4.1. não admita pessoal sem a realização de prévio concurso público, ante o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e adote as medidas necessárias, no prazo de sessenta dias, a contar da ciência deste Acórdão, para a rescisão dos contratos ilegalmente firmados a partir de 18/5/2001.”** 3. Segurança denegada”. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 28469, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em **09/06/2015**, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-151 DIVULG 31-07-2015 PUBLIC 03-08-2015).

Assim sendo, diante da constatação fática e jurídica de que os conselhos de fiscalização são detentores de autonomia administrativa e financeira, característica essencial de uma autarquia, possuem patrimônio e orçamento próprio constituído pela arrecadação de suas contribuições dotadas de caráter tributário elementos que dotam de atipicidade o conceito legal de autarquias, faz-se necessário perquirir sobre a natureza jurídica destas entidades.

2.1 A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Como visto no tópico das contribuições de interesse das categorias profissionais, as anuidades arrecadadas pelos Conselhos Profissionais devem ser revertidas exclusivamente para as despesas necessárias ao seu funcionamento e desta cobrança surgem diversas discussões no âmbito jurídico, sobre a constitucionalidade de tais cobranças e sobre a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais.

Os Conselhos Profissionais são classificados com Autarquias, tendo em vista que são criados por Lei, executam atividade tipicamente pública por delegação e gozam de alguns privilégios objetivando o melhor desempenho de suas funções, como por exemplo, imunidade tributária sobre seu patrimônio renda e serviços, prescrição quinquenal de seus tributos, execução fiscal de seus créditos, direito de regresso contra seus servidores, impenhorabilidade de seus bens e renda proteção de seus bens contra usucapião.

Como dito em tópico anterior, a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais já foi matéria controvertida em nossa Jurisprudência tendo sido pacificada pelo posicionamento do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADIN 1.717-6, que declarou a inconstitucionalidade do art. 58 da Lei 9.649/98, outorgando a estas entidades natureza jurídica de direito público:

Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

§ 1o A organização, a estrutura e o funcionamento dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas serão disciplinados mediante decisão do plenário do conselho federal da respectiva profissão, garantindo-se que na composição deste estejam representados todos seus conselhos regionais.

§ 2o Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, dotados de personalidade jurídica de direito privado, não manterão com os órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.

§ 3o Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

§ 4o Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas e jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas

próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes.

§ 5o O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas será realizado pelos seus órgãos internos, devendo os conselhos regionais prestar contas, anualmente, ao conselho federal da respectiva profissão, e estes aos conselhos regionais.

§ 6o Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, por constituírem serviço público, gozam de imunidade tributária total em relação aos seus bens, rendas e serviços.

§ 7o Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas promoverão, até 30 de junho de 1998, a adaptação de seus estatutos e regimentos ao estabelecido neste artigo.

§ 8o Compete à Justiça Federal a apreciação das controvérsias que envolvam os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, quando no exercício dos serviços a eles delegados, conforme disposto no caput.

§ 9o O disposto neste artigo não se aplica à entidade de que trata a Lei no 8.906, de 4 de julho de 1994.

Pela previsão original do art. 58 da Lei 9.649/98, os Conselhos de Fiscalização Profissional atuariam como entidades de natureza jurídica de direito privado controladas por seus órgãos internos e pelo respectivo Conselho Federal o que inviabilizaria o controle externo além da patente impossibilidade de delegação de atividade tipicamente pública.

A solução foi alcançada após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717-6/DF quando o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 58, caput, e §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, da Lei 9.469/1998, cuja pretensão era subtrair os conselhos de fiscalização de profissões da órbita do regime de direito público, senão vejamos a decisão *in verbis*:

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. Está prejudicada a Ação, no ponto em que impugna o parágrafo 3o do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1988, em face do texto originário do art. 39 da C.F. de 1988. É que esse texto originário foi inteiramente modificado pelo novo art. 39 da Constituição, com a redação que lhe foi dada pela E.C. nº 19, de 04.06.1988. E, segundo a jurisprudência da Corte, o controle concentrado de constitucionalidade, mediante a Ação Direta, é feito em face do texto constitucional em vigor e não do que vigorava anteriormente. 2. Quanto ao restante alegado na inicial, nos aditamentos e nas informações, a Ação não está prejudicada e por isso o requerimento de medida cautelar é examinado. 3. No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da Medida Provisória (que deu origem à Lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito. 4. Quanto ao mais, porém, as considerações da inicial e do aditamento de fls.

123/125 levam ao reconhecimento da plausibilidade jurídica da Ação, satisfeito, assim, o primeiro requisito para a concessão da medida cautelar ("fumus boni iuris"). Com efeito, não parece possível, a um primeiro exame, em face do ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da C.F., a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que tange ao exercício de atividades profissionais. 5. Precedente: M.S. nº 22.643. 6. Também está presente o requisito do "periculum in mora", pois a ruptura do sistema atual e a implantação do novo, trazido pela Lei impugnada, pode acarretar graves transtornos à Administração Pública e ao próprio exercício das profissões regulamentadas, em face do ordenamento constitucional em vigor. 7. Ação prejudicada, quanto ao parágrafo 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998. 8. Medida Cautelar deferida, por maioria de votos, para suspensão da eficácia do "caput" e demais parágrafos do mesmo artigo, até o julgamento final da Ação. (ADI 1717 MC, Relator (a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00063).

A natureza autárquica dos Conselhos Profissionais foi reafirmada em outras decisões do STF, assegurando a estas Entidades a personalidade jurídica de direito público, senão vejamos:

Mandado de Segurança 21.797-9, em 9.3.2000, no qual se firmou o entendimento acerca da natureza autárquica dos Conselhos responsáveis pela fiscalização do exercício profissional e, ainda, que as contribuições cobradas são contribuições ditas para-fiscais ou mesmo contribuições corporativas, com caráter tributário. Assim, há a 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.

Mandado de Segurança 22.643-9, em 6.8.1998 no qual se firmou o entendimento de que os Conselhos Regionais, como sucede com os Conselhos Federais, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição.

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. Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. (...). As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições para-fiscais, contribuições corporativas, com caráter tributário. CF, art. 149. (...). [MS 21.797, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-3-2001, P, DJ de 18-5-2001. ADI 4.697 e ADI 4.762, rel. min. Edson Fachin, julgamento em 6-10-2016, Plenário, DJE de 30-3-2017.

Assim, uma vez demonstrado que a fiscalização profissional é uma atividade típica do Estado e que esta engloba o exercício do poder de polícia, do poder de punir e do poder de tributar, atividades que não podem ser delegadas, fica evidenciada a natureza jurídica de direito público dos Conselhos Profissionais que assumem o múnus de tais atividades em nome do Estado e assim reafirmam a natureza tributária das contribuições que lhes são devidas.

3 O CONSELHO PROFISIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS

Como já desenvolvido em tópico anterior, os Conselhos de fiscalização profissional são autarquias criados por lei, sendo o instrumento legislativo criador do Conselho dos Representantes Comerciais a Lei 4.886/65.

Pelo citado Diploma, criou-se os respectivos Conselhos Federal e os Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais com a incumbência legal de normatizar e fiscalizar o exercício profissional da classe senão vejamos:

Art. 6º São criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais, aos quais incumbirá a fiscalização do exercício da profissão, na forma desta Lei.

Ainda no mesmo Diploma legal, com as modificações inseridas pela Lei 12.246/2010, está disposta a competência privativa do Conselho Federal para fixar, mediante Resolução, observados os limites legais, os valores das contribuições devidas para o seus inscritos, *in verbis*:

Art. 10. Compete privativamente, ao Conselho Federal:

[...]

VIII – fixar, mediante resolução, os valores das anuidades e emolumentos devidos pelos representantes comerciais, pessoas físicas e jurídicas, aos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais nos quais estejam registrados, observadas as peculiaridades regionais e demais situações inerentes à capacidade contributiva da categoria profissional nos respectivos Estados e necessidades de cada entidade, e respeitados os seguintes limites máximos:

- a) anuidade para pessoas físicas – até R\$ 300,00 (trezentos reais);
 - b) (VETADO); (Incluído pela Lei nº 12.246, de 2010).
 - c) anuidade para pessoas jurídicas, de acordo com as seguintes classes de capital social:
 1. de R\$ 1,00 (um real) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) – até R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais);
 2. de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) – até R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais)
 3. de R\$ 50.000,01 (cinquenta mil reais e um centavo) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) – até R\$ 504,00 (quinhentos e quatro reais);
 4. de R\$ 100.000,01 (cem mil reais e um centavo) a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) – até R\$ 604,00 (seiscentos e quatro reais)
 5. de R\$ 300.000,01 (trezentos mil reais e um centavo) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) – até R\$ 920,00 (novecentos e vinte reais);
 6. acima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) – até R\$ 1.370,00 (mil, trezentos e setenta reais);
 - d) (VETADO);
 - e) (VETADO).
- § 1º (Suprimido)

§ 2o Os valores correspondentes aos limites máximos estabelecidos neste artigo serão corrigidos anualmente pelo índice oficial de preços ao consumidor.

§ 3o O pagamento da anuidade será efetuado pelo representante comercial, pessoa física ou jurídica, até o dia 31 de março de cada ano, com desconto de 10% (dez por cento), ou em até 3 (três) parcelas, sem descontos, vencendo-se a primeira em 30 de abril, a segunda em 31 de agosto e a terceira em 31 de dezembro de cada ano.

§ 4o Ao pagamento antecipado será concedido desconto de 20% (vinte por cento) até 31 de janeiro e 15% (quinze por cento) até 28 de fevereiro de cada ano.

§ 5o As anuidades que forem pagas após o vencimento serão acrescidas de 2% (dois por cento) de multa, 1% (um por cento) de juros de mora por mês de atraso e atualização monetária pelo índice oficial de preços ao consumidor.

§ 6o A filial ou representação de pessoa jurídica instalada em jurisdição de outro Conselho Regional que não o da sua sede pagará anuidade em valor que não exceda a 50% (cinquenta por cento) do que for pago pela matriz.

§ 7o (VETADO)

§ 8o (VETADO)

§ 9o O representante comercial pessoa física, como responsável técnico de pessoa jurídica devidamente registrada no Conselho Regional dos Representantes Comerciais, pagará anuidade em valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) da anuidade devida pelos demais profissionais autônomos registrados no mesmo Conselho.

Além da competência para fixar, observando os critérios legais, as anuidades a serem cobradas pelos Regionais, é incumbência do Conselho Federal elaborar os regimentos internos, dirimir as dúvidas suscitadas pelos Regionais, aprovar os regimentos internos, julgar os recursos relativos as decisões dos Regionais, baixar instruções normativas e resoluções, elaborar o código de ética, etc.

Em suma, o Conselho Federal é o órgão normatizador e organizador do sistema denominado CONFERE/CORES responsável pela organização dos regionais de cada uma das unidades federativas, os quais, inclusive, em caso de inobservância das prescrições legais, podem sofrer uma intervenção administrativa por parte do Federal na forma prevista no art. 47 da Lei 4.886/65.

O conselho federal não tem arrecadação própria e sua manutenção é garantida por 20% (vinte por cento) da arrecadação bruta dos Conselhos Regionais na forma do §2º do art. 7º da Lei 4.886/ 65.

O Conselho Federal é composto por representantes comerciais de cada Estado, eleitos pelos Conselhos Regionais, dentre seus membros, cabendo a cada Conselho Regional a escolha de dois (2) delegados, sendo a função de Presidência exercida por um dos seus membros e conforme disposição do Regimento Interno da casa.

Art. 7º O Conselho Federal instalar-se-á dentro de noventa (90) dias, a contar da vigência da presente Lei, no Estado da Guanabara, onde funcionará provisoriamente, transferindo-se para a Capital da República, quando estiver em condições de fazê-lo, a juízo da maioria dos Conselhos Regionais.

§ 1º O Conselho Federal será presidido por um dos seus membros, na forma que dispuser o regimento interno do Conselho, cabendo-lhe, além do próprio voto, o de qualidade, no caso de empate.

§ 2º A renda do Conselho Federal será constituída de vinte por cento (20%) da renda bruta dos Conselhos Regionais.

Art. 8º O Conselho Federal será composto de representantes comerciais de cada Estado, eleitos pelos Conselhos Regionais, dentre seus membros, cabendo a cada Conselho Regional a escolha de dois (2) delegados.

Art. 9º Compete ao Conselho Federal determinar o número dos Conselhos Regionais, o qual não poderá ser superior a um por Estado, Território Federal e Distrito Federal, e estabelecer-lhes as bases territoriais.

Já os Conselhos Regionais têm suas competências também fixadas no art. 6º e composição fixada no art. 12, *in verbis*:

Art. 12. Os Conselhos Regionais terão a seguinte composição:

a) dois terços (2/3) de seus membros serão constituídos pelo Presidente do mais antigo sindicato da classe do respectivo Estado e por diretores de sindicatos da classe, do mesmo Estado, eleitos estes em assembleia-geral;

b) um terço (1/3) formado de representantes comerciais no exercício efetivo da profissão, eleitos em assembleia-geral realizada no sindicato da classe.

§ 1º A secretaria do sindicato incumbido da realização das eleições organizará cédula única, por ordem alfabética dos candidatos, destinada à votação.

§ 2º Se os órgãos sindicais de representação da classe não tomarem as providências previstas quanto à instalação dos Conselhos Regionais, o Conselho Federal determinará, imediatamente, a sua constituição, mediante eleições em assembleia-geral, com a participação dos representantes comerciais no exercício efetivo da profissão no respectivo Estado.

§ 3º Havendo, num mesmo Estado, mais de um sindicato de representantes comerciais, as eleições a que se refere este artigo se processarão na sede do sindicato da classe situado na Capital e, na sua falta, na sede do mais antigo.

§ 4º O Conselho Regional será presidido por um dos seus membros, na forma que dispuser o seu regimento interno, cabendo-lhe, além do próprio voto, o de qualidade, no caso de empate.

§ 5º Os Conselhos Regionais terão no máximo trinta (30) membros e, no mínimo, o número que for fixado pelo Conselho Federal.

O Conselho Regional será presidido por um dos seus membros todos eleitos para o mandato de 03 anos exercidos gratuitamente (art. 13º).

A Lei cuida também de traçar a competência do Conselho Regional para arrecadar, cobrar e executar suas contribuições, observando os requisitos das características desta espécie de contribuição, de vincular o produto de sua arrecadação a manutenção da estrutura do próprio Conselho:

Art. 16. Constituem renda dos Conselhos Regionais as contribuições e multas devidas pelos representantes comerciais, pessoas físicas ou jurídicas, neles registrados.

Art. 17. Compete aos Conselhos Regionais:

[...]

f) arrecadar, cobrar e executar as anuidades e emolumentos devidos pelos representantes comerciais, pessoas físicas e jurídicas, registrados, servindo como título executivo extrajudicial a certidão relativa aos seus créditos. (Redação dada pela Lei nº 12.246, de 2010).

Parágrafo único. As contribuições e emolumentos, previstos na alínea "f" deste artigo, não poderão exceder, mensalmente, de cinco (5) e dez por cento (10%) do salário-mínimo vigente na região, quando se tratar, respectivamente, de representante comercial, pessoa física ou pessoa jurídica.

Vê-se, portanto, que o Conselho dos Representantes Comerciais é dos poucos Conselhos Profissionais dentro do nosso sistema jurídico a contemplar em sua legislação os limites de cobrança de suas contribuições e desta forma afastar a incidência da Lei 11.000/04 cuja inconstitucionalidade já foi declarada pelo STF nos autos do RE 704292/PR.

Deste modo, no tocante a instituição e a majoração das anuidades devidas aos Conselhos Profissionais, em que pese tratar-se de assunto ainda tumultuoso, sobretudo diante de diversos posicionamentos sustentando a inconstitucionalidade de tais exações, entendemos que, tratando-se do Conselho dos Representantes Comerciais tal cobrança é totalmente legal e possível, tendo em vista tratar-se de contribuições criadas e limitadas por expressa previsão legal (Lei 4.8865/65) devidamente recepcionada pela Constituição de 1988.

Assim sendo, com máxima vênia aos argumentos dos defensores de impossibilidade de tais exações por afronta direta ao princípio da reserva legal, ressalta-se que as contribuições devidas pelos representantes comerciais uma vez fixadas em legislação própria (Lei 4.8865/65) não são açambarcadas pela fixação e majoração prevista na Lei 11.000/2004 cuja inconstitucionalidade está declarada na fixação de tese do STF em sede de repercussão geral no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 7042920 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal , in verbis:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: **“É inconstitucional, por ofensa ao princípio da legalidade tributária, lei que delega aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a competência de fixar ou majorar, sem parâmetro legal, o valor das contribuições de interesse das categorias profissionais e econômicas, usualmente cobradas sob o título de anuidades, vedada, ademais, a atualização desse valor pelos conselhos em percentual superior aos índices legalmente previstos”**, vencido o Ministro Marco Aurélio, que fixava tese em outros termos. Em seguida, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, indeferiu o pedido de modulação. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, e, nesta assentada, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Carmen Lúcia. Plenário, 19.10.2016.

Demais disso, o STF ainda não enfrentou a questão do índice a ser aplicado na atualização dos limites legais explicitados nas leis de diversos Conselhos Profissionais, estando atualmente, adiado o julgamento do caso, mas, considerando que, no julgamento das Adins 4697 e 4762, a maioria dos Ministros já acenou afastando os argumentos de inconstitucionalidade formal e material da Lei 12.511/2011 na parte que disciplina a fixação das anuidades devidas aos demais Conselhos Profissionais vislumbra-se o final deste imbróglio jurídico e a pacificação jurisprudencial sobre a legalidade e a constitucionalidade da cobranças, administrativa ou mesmo judicial das contribuições devidas aos Conselhos Profissionais.

3.1 BREVES NOTAS SOBRE A ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO COMERCIAL

A atividade do representante comercial nasceu da necessidade de expansão do comércio, desenvolvendo-se inicialmente com os vendedores viajantes responsáveis pela distribuição de produtos em determinada região, representando os interesses

de suas contratadas, as denominadas representadas, sem que estas necessitassem se estabelecer fisicamente fora da sua sede.

A regulamentação inicial da profissão valia-se do Código Comercial de 1850 utilizando as regras de comissão mercantil quando diante de qualquer impasse relativo ao exercício da representação comercial.

O vácuo legislativo perdurou no século seguinte tendo em vista que o Código Civil de 1916 era silente sobre o tema deixando os representantes comerciais desprotegidos no caso de rompimento dos contratos pelas representadas, situação que veio a se modificar em 1965 com a edição da Lei 4.886/65 tutelando diversos direitos e inovando em conquistas para esta importante categoria profissional, sendo a primeira delas a instituição conceitual da profissão:

Art. 1º Exerce a representação comercial autônoma a pessoa jurídica ou a pessoa física, sem relação de emprego, que desempenha, em caráter não eventual por conta de uma ou mais pessoas, a mediação para a realização de negócios mercantis, agenciando propostas ou pedidos, para, transmiti-los aos representados, praticando ou não atos relacionados com a execução dos negócios.

Como visto, o representante comercial atua como um colaborador de sua representada, abrindo clientela, enviando pedidos de compras que poderão ser recusados por sua representada dentro de determinado prazo, como bem leciona Fábio Ulhôa Coelho (2003. p.38):

A representação comercial é o contrato pelo qual uma das partes (representante comercial autônomo) se obriga a obter pedidos de compra e venda de mercadoria fabricadas ou comercializadas pela outra parte (representado). Sob o ponto de vista lógico ou econômico, poderia ser entendida como uma espécie do gênero mandato, mas, juridicamente falando, este enfoque estaria equivocado. Isto porque a atividade desenvolvida pelo representante comercial possui uma disciplina jurídica própria que não considera como modalidade específica daquele contrato trata-se, juridicamente considerada, de uma atividade autônoma. Ademais, o representante comercial não tem poderes para concluir a negociação em nome do representado. Cabe a este aprovar ou não, os pedidos de compras obtidos pelo representante. O mandatário, ao contrário, recebe poderes para negociar em nome do mandante.

A principal característica do profissional atuante como representante comercial é a sua autonomia, o que o distingue e o afasta do conceito legal de empregado descrito no art. 3º da CLT:

CLT - Art. 3º - Considera-se empregado toda **pessoa física** que prestar serviços de natureza **não eventual** a empregador, sob a **dependência** deste e mediante **salário**.

Parágrafo único - Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual.

Com efeito, na relação existente entre o representante comercial e sua tomadora de serviço denominada, representada, não existem os requisitos caracterizadores da relação de emprego, pessoalidade, subordinação, onerosidade e não eventualidade.

Sobre a subordinação, é importante destacar que as obrigações impostas ao representante comercial no art. 28 da Lei 4.886/65 consistentes em prestar informações sobre o andamento dos negócios e dedicação a pasta, não configuram relação de emprego como já decidiu em diversos momentos nossos Tribunais:

Art. 28. O representante comercial fica obrigado a fornecer ao representado, segundo as disposições do contrato ou, sendo este omissivo, quando lhe for solicitado, informações detalhadas sobre o andamento dos negócios a seu cargo, devendo dedicar-se à representação, de modo a expandir os negócios do representado e promover os seus produtos.

Ementa: VÍNCULO EMPREGATÍCIO x REPRESENTAÇÃO COMERCIAL. Por não preencher o autor o requisito da subordinação, previsto no art. 3º. CLT e essencial para distinguir o empregado do representante comercial, não restou mascarada a relação civil firmada entre as partes. Assim, o liame existente é, de fato, de representação comercial, e não de emprego. Recurso não provido. TRT-5 - RECURSO ORDINARIO RECORD 891001620095050024 BA 0089100-16.2009.5.05.0024 (TRT-5). Data de publicação: 10/02/2012.

REPRESENTANTE COMERCIAL AUTÔNOMO. VÍNCULO EMPREGATÍCIO INEXISTENTE. Ausentes os requisitos da subordinação, em todos os aspectos, configurada a autonomia da atividade exercida pelo reclamante, não há que se falar em vínculo empregatício, porquanto caracterizada a representação comercial. 5ª. TURMA. RECURSO ORDINÁRIO Nº 0000498-82.2010.5.05.0034. Rec Ord. RECORRENTE (s): Jorge Magno Bispo dos Santos. RECORRIDO (s): Regina Indústria e Comércio S.A. RELATOR (A): Desembargador (a) PAULINO COUTO.4ª. TURMA

REPRESENTANTE COMERCIAL. NÃO EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO. Não configura a subordinação jurídica do representante comercial autônomo o fato de a empresa direcionar a estratégia empresarial para implementar e impulsionar as vendas, entregar produtos requisitados pela clientela ou a obrigatoriedade de prévia submissão de cadastros de clientes à empresa, para aprovação, até mesmo a exclusividade, se imposição contratual. Essa participação da empresa no desenvolver da representação de seus produtos é inerente à sua própria atividade lucrativa, sendo que o próprio contrato de representação comercial se desenvolve com a prévia fixação de condições e requisitos da representação, inclusive com a indicação de zona ou zonas de atuação por força da Lei 4886 / 65

(art.27, 'a' e 'd') e o representante comercial se obriga a informar ao representado o andamento dos negócios que assumiu (art. 28 da lei regente). RECURSO ORDINÁRIO Nº 00558-2008-421-05-00-7-RecOrd. RECORRENTE: JOSE ADILSON MATIAS RECORRIDOS: KELLY CHRISTINENE GOMES MEDEIROS E OUTROS (1) RELATOR: Desembargador VALTÉRCIO DE OLIVEIRA. 5ª TURMA

Para ser representante comercial a lei não exige uma qualificação acadêmica específica a exemplo de outras profissões regulamentadas por lei, entretanto, o art. 4º da Lei 4.886/65 diz quem não pode ser representante comercial:

Art. 4º Não pode ser representante comercial:

- a) o que não pode ser comerciante;
- b) o falido não reabilitado;
- c) o que tenha sido condenado por infração penal de natureza infamante, tais como falsidade, estelionato, apropriação indébita, contrabando, roubo, furto, lenocínio ou crimes também punidos com a perda de cargo público;
- d) o que estiver com seu registro comercial cancelado como penalidade.

Deste modo, para fazer jus aos direitos elencados na lei específica, o profissional não precisa atender a exigências acadêmicas ou submeter-se a exames de proficiência para atuar no mercado.

O representante comercial, que poderá ser pessoa física ou jurídica, deverá na forma do art. 3º da Lei nº 4.886/65, requer a sua inscrição perante o Conselho Regional de sua base territorial de atuação, apresentando os documentos elencados:

Art. 3º O candidato a registro, como representante comercial, deverá apresentar:

- a) prova de identidade;
- b) prova de quitação com o serviço militar, quando a ele obrigado;
- c) prova de estar em dia com as exigências da legislação eleitoral;
- d) folha-corrída de antecedentes, expedida pelos cartórios criminais das comarcas em que o registrado houver sido domiciliado nos últimos dez (10) anos;
- e) quitação com o imposto sindical.

§ 1º O estrangeiro é desobrigado da apresentação dos documentos constantes das alíneas b e c deste artigo.

§ 2º Nos casos de transferência ou de exercício simultâneo da profissão, em mais de uma região, serão feitas as devidas anotações na carteira profissional do interessado, pelos respectivos Conselhos Regionais.

§ 3º As pessoas jurídicas deverão fazer prova de sua existência legal.

Sobre as exigências documentais dois pontos merecem destaque. O primeiro refere-se a exigência de apresentação de prova da quitação com a contribuição sindical inserta no alínea 'e' do artigo citado.

Como já discorrido em tópico anterior, os Conselhos Profissionais e os Sindicatos são entidades independentes entre si, e suas contribuições em que pese serem igualmente dotadas de caráter tributário e, portanto, compulsórios, mas, são totalmente diversas quanto a sua finalidade.

A exigência de apresentação do comprovante da quitação com a contribuição sindical pelo CORE decorre do fato dos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais terem sua origem embrionária nos movimentos sindicais, inclusive, a Lei 4.886/65 ao determinar a instalação dos Regionais, atribui este encargo ao sindicato correspondente, prevendo ainda a participação dos membros do sindicato na composição do Regional:

Art. 12. Os Conselhos Regionais terão a seguinte composição:

a) dois terços (2/3) de seus membros serão constituídos pelo Presidente do mais antigo sindicato da classe do respectivo Estado e por diretores de sindicatos da classe, do mesmo Estado, eleitos estes em assembleia-geral;

b) um terço (1/3) formado de representantes comerciais no exercício efetivo da profissão, eleitos em assembleia-geral realizada no sindicato da classe.

§ 1º A secretaria do sindicato incumbido da realização das eleições organizará cédula única, por ordem alfabética dos candidatos, destinada à votação.

§ 2º Se os órgãos sindicais de representação da classe não tomarem as providências previstas quanto à instalação dos Conselhos Regionais, o Conselho Federal determinará, imediatamente, a sua constituição, mediante eleições em assembleia-geral, com a participação dos representantes comerciais no exercício efetivo da profissão no respectivo Estado.

§ 3º Havendo, num mesmo Estado, mais de um sindicato de representantes comerciais, as eleições a que se refere este artigo se processarão na sede do sindicato da classe situado na Capital e, na sua falta, na sede do mais antigo.

§ 4º O Conselho Regional será presidido por um dos seus membros, na forma que dispuser o seu regimento interno, cabendo-lhe, além do próprio voto, o de qualidade, no caso de empate.

§ 5º Os Conselhos Regionais terão no máximo trinta (30) membros e, no mínimo, o número que for fixado pelo Conselho Federal

Note-se, entretanto, que tal exigência não poderá extrapolar a apresentação de quitação do tributo da contribuição sindical, sendo expressamente vedado a exigência ou condicionante de taxa associativa ou confederativa primeiro por esta não ser tributo, e segundo pelo dever do CORE observar o direito a liberdade sindical inserto no art.8º da Constituição Federal.

O segundo destaque dentre as exigências legais para registro no CORE, refere-se a necessidade das pessoas jurídicas, no momento do requerimento de inscrição, fazerem prova de sua existência legal.

Como cediço, as pessoas jurídicas fazem prova de sua existência legal a partir do competente registro junto a Junta Comercial correlata, na forma do ar. 45 do Código Civil:

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Assim, somente após a assunção da personalidade jurídica pela pessoa jurídica que só ocorre após o registro ante o órgão competente, no caso a Junta Comercial, esta poderá requer a habilitação profissional perante o CORE.

O registro das pessoas jurídicas, ao contrário da pessoa física que ocorre por liberalidade, é obrigatório.

Esta obrigatoriedade ocorre apenas para as pessoas jurídicas que exerçam a atividade da representação comercial na forma dos seus instrumentos de criação.

Assim, toda pessoa jurídica que tenham em seu objetivo social, denominação ou nome fantasia, a atividade de representação comercial deverá de forma compulsória obter o registro profissional habilitatório.

Por fim, frisa-se que o registro profissional é, na forma do art. 5º da Lei 4.886/65, condicionante para o gozo dos direitos previstos na mesma lei, sendo importante discorrer em apertada síntese acerca de tais direitos.

3.2 DOS DIREITOS DO REPRESENTANTE COMERCIAL

Com certa recorrência, as questões versando sobre os direitos dos representantes comerciais, que em nada se confundem com àqueles previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), são levados ao Judiciário.

Em face da fragilidade do representante comercial diante da representada, a Lei 4.886/65 outorgou diversos direitos a este profissional, alguns inseridos após a revisão legal ocorrida com a Lei 8.420/92, responsável pela correção de algumas distorções, passando a disciplinar a indenização nos casos de rescisão imotivada do contrato garantindo aos profissionais devidamente habilitados, aviso prévio e uma indenização do 1/12 (um doze avos).

A indenização do 1/12 prevista na alínea J do art. 27 da Lei 4.886/65 é calculada com base nas comissões auferidas e consubstanciadas nas respectivas notas fiscais de serviço, apurada ao longo de toda relação contratual.

Malgrado as semelhanças nas nomenclaturas e a gênese protetiva de tais direitos, o aviso prévio e indenização ao término do contrato garantido aos representantes comerciais não guardam qualquer relação com o aviso prévio previsto no art. 487 da CLT ou com a indenização por tempo de serviço inserta no fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) instituído pela Lei nº 5.107/1966.

A relação instituída entre o representante comercial e sua representada é de cunho civil e como já dito, em razão da autonomia e da versatilidade de tais relações, fez-se necessário instituir algumas garantias a este profissional que atua no mercado “por sua conta e risco” como preconiza o art. 713 do Código Civil:

Art. 713. Salvo estipulação diversa, todas as despesas com a agência ou distribuição correm a cargo do agente ou distribuidor.

Com efeito, tratando-se de relação civil, entre o representante comercial e sua representada não existe a alteridade existente nas relações de emprego, correndo todas as despesas necessárias ao desenvolvimento da atividade às expensas do representante comercial.

É por este motivo que legislador, visando uma recomposição do patrimônio material deste profissional, instituiu uma indenização calculada sobre todas as comissões auferidas pelo representante comercial ao longo de toda relação comercial, a denominada indenização do 1/12 prevista no art. 27 da Lei 4.886/65:

Art. 27. Do contrato de representação comercial, além dos elementos comuns e outros a juízo dos interessados, constarão obrigatoriamente:

[...]

j) indenização devida ao representante pela rescisão do contrato fora dos casos previstos no art. 35, cujo montante não poderá ser inferior a 1/12 (uns doze avos) do total da retribuição auferida durante o tempo em que exerceu a representação.

Importante notar que, inobstante as constantes impugnações levadas à juízo, o período de apuração do 1/12 tem como base de cálculo todas as comissões auferidas ao longo da relação comercial, que pode ser estabelecida mediante ajuste escrito ou verbal, e em nada se confunde com prazo prescricional de 5 (cinco) anos descrito no parágrafo único do art. 44 da mesma Lei:

Art. 44. No caso de falência do representado as importâncias por ele devidas ao representante comercial, relacionadas com a representação, inclusive comissões vencidas e vincendas, indenização e aviso prévio, serão considerados créditos da mesma natureza dos créditos trabalhistas.

Parágrafo único. **Prescreve em cinco anos a ação do representante comercial para pleitear a retribuição que lhe é devida e os demais direitos que lhe são garantidos por esta lei.**

Este inclusive é o entendimento jurisprudencial uníssono quando da aplicação dos artigos 27 e 44 da Lei citada:

Ementa: REPRESENTAÇÃO COMERCIAL. COBRANÇA DE COMISSÕES CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR RESCISÃO DE CONTRATO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PERCENTUAIS DE COMISSÕES. INDENIZAÇÃO DE 1/12 SOBRE AS VENDAS EFETUADAS. HONORÁRIOS E REDISTRIBUIÇÃO. **Com base no art. 44 da Lei 4.886/65 prescreve o direito de ação do representante no prazo de 5 anos para pleitear a retribuição que lhe é devida e os demais direitos que lhe são garantidos por esta lei.** Como a rescisão do contrato de representação comercial ocorreu em 06/05/2010 e a apelante ajuizou a ação em 09/09/2010, não há que se falar em prescrição do direito de ação. **Quanto ao pagamento das verbas postuladas deve ser observado todo o período da relação comercial e não somente as verbas reclamadas em razão das vendas entre 09/09/2005 e 06/05/2010.** TJ-RS - Apelação Cível AC 70053734620 RS (TJ-RS). Data de publicação: 03/12/2014.

Ementa: DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO COMERCIAL. **RESCISÃO SEM JUSTA CAUSA POR PARTE DA REPRESENTADA. DIREITO DO REPRESENTANTE AO AVISO PRÉVIO E À INDENIZAÇÃO NÃO INFERIOR A 1/12 (UM DOZE AVOS) DO TOTAL DA RETRIBUIÇÃO AUFERIDA DURANTE O TEMPO EM QUE EXERCEU A REPRESENTAÇÃO.** COMISSÕES DEVEM SER PAGAS MENSALMENTE E CADA MÊS SEM PAGAMENTO FAZ NASCER PARA O CREDOR O DIREITO DE EXIGIR JUDICIALMENTE O VALOR QUE ENTENDE DEVIDO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. CORREÇÃO MONETÁRIA. 1. **NO CONTRATO DE REPRESENTAÇÃO COMERCIAL, É DEVIDA AO REPRESENTANTE INDENIZAÇÃO PELA RESCISÃO DO CONTRATO FORA DOS CASOS PREVISTOS NO ART. 35 DA LEI Nº 4.886 /65, CUJO MONTANTE NÃO PODERÁ SER INFERIOR A 1/12 (UM DOZE AVOS) DO TOTAL DA RETRIBUIÇÃO AUFERIDA DURANTE O TEMPO EM QUE EXERCEU A REPRESENTAÇÃO.** [...] TJ-DF - Apelação Cível APL 326249420048070001 DF 0032624-94.2004.807.0001 (TJ-DF). Data de publicação: 20/03/2012

De igual modo, a Lei protege o representante comercial contra as rescisões arbitrárias garantido uma proteção a legítima expectativa de duração do contrato instituindo o direito ao aviso prévio, que poderá ser gozado em até 30 dias ou indenizado na forma do art. 34 da Lei citada alhures:

Art. 34. A denúncia, por qualquer das partes, sem causa justificada, do contrato de representação, ajustado por tempo indeterminado e que haja vigorado por mais de seis meses, obriga o denunciante, salvo outra garantia prevista no contrato, à concessão de pré-aviso, com antecedência mínima de trinta dias, ou ao pagamento de importância igual a um terço (1/3) das comissões auferidas pelo representante, nos três meses anteriores.

A exemplo da indenização ao 1/12, o computo do aviso prévio também tem como base de cálculo as comissões auferidas pelo profissional sendo importante notar que

tais comissões devem ser corrigidas pelo INPC na forma do o § 3º do artigo 33 da Lei já citada.

Art. 33. [...]

[...]

§ 3º Os valores das comissões para efeito tanto do pré-aviso como da indenização, prevista nesta lei, deverão ser corrigidos monetariamente.

O representante comercial tem direito ainda a uma prerrogativa de foro de eleição conforme preceitua o art. 39 da Lei do Representante Comercial, segundo o qual, *“Para julgamento das controvérsias que surgirem entre representante e representado é competente a Justiça Comum e o foro do domicílio do representante, [...] aplicando-se o procedimento sumário [...]”*.

Este direito deriva do reconhecimento da hipossuficiência do Representante Comercial em relação a seus Representados e está plasmado na regra do art. 39 da Lei nº 4.886/65, garantia estatuída no intuito de retirar eventuais óbices para o acesso ao Judiciário.

Não por outra razão é que a maioria das decisões do Superior Tribunal de Justiça se firmam no sentido de que o art. 39 da Lei 4.886/65 estabelece regra de competência absoluta, infensa a disposições contratuais como se depreende das seguintes ementas:

AGRAVO INTERNO. REPRESENTAÇÃO COMERCIAL. COMPETÊNCIA. Se o Tribunal local examinou a questão da competência partindo do pressuposto de que as partes se envolveram em relação comercial, a revisão dessa premissa, em recurso especial, esbarra na Súmula 7. **A COMPETÊNCIA DO DOMICÍLIO DO REPRESENTANTE, FIXADA NO ART. 39 DA LEI 4.886/65, É ABSOLUTA E NÃO PODE SER ALTERADA POR DISPOSIÇÃO CONTRATUAL. PRECEDENTES.** (STJ; AgRg no Ag 959719/RS; 2007/0209663-4; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros; Órgão Julgador: Terceira Turma; Data do Julgamento: 12/02/2008; Data da Publicação/Fonte: DJe 03/03/2008)

AGRAVO REGIMENTAL. REPRESENTAÇÃO COMERCIAL. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. **A competência do domicílio do representante, fixada no Art. 39 da Lei 4.886/65, é absoluta e não pode ser alterada por disposição contratual.** Precedentes. (STJ; AgRg no CC 73415 / MG; 2006/0228049-6; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros; Órgão Julgador: Segunda Seção; Data do Julgamento: 12/09/2007; Data da Publicação/Fonte: DJ 24/09/2007 p. 242)

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. REPRESENTANTE COMERCIAL. **A natureza da competência fixada no art. 39 da Lei nº 4.886, de 1965, na redação dada pela Lei nº 8.420, de 1992, é absoluta.** Conflito conhecido para declarar

competente o MM. Juiz de Direito da 2ª Vara Cível Regional de Direito de Jacarepaguá, RJ. (STJ; CC 40585/ES; 2003/0189308-4; Rel. Min. Ari Pargendler; Órgão Julgador: Segunda Seção; Data do Julgamento: 14/12/2005; Data da Publicação/Fonte: DJ 01/02/2006 p. 425, REVPRO, vol. 136, p. 211)

RECURSO ESPECIAL. CONTRATO DE REPRESENTAÇÃO. FORO DE ELEIÇÃO. DESCONSIDERAÇÃO. FORO DE DOMICÍLIO DO REPRESENTANTE. LEI 4.886/65, ART. 39. PRECEDENTES. RECURSO ACOLHIDO. [...] - **Em se tratando, todavia, de contrato de representação, a cujo respeito há disposição expressa de lei a determinar o foro do domicílio do representante como sendo o lugar apropriado para a solução do litígio estabelecido entre as partes contratantes (art. 39 da Lei n. 4.886/65, modificado pela Lei n. 8.420/92), entende a Turma que não há de prevalecer o foro eleito por adesão.** (STJ; REsp 149759 / SP; 1997/0067906-3; Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira; Órgão Julgador: Quarta Turma; Data do Julgamento: 24/06/1998; Data da Publicação/Fonte: DJ 21/09/1998 p. 184)

De igual modo, a Lei 4.886/65 cuida de proteger o representante comercial contra práticas prejudiciais ao profissional no sentido de obstar o acesso ao direito à indenização prevista na Lei.

Neste sentido, a lei protege o representante comercial contra as renovações sucessivas com escopo de impedir o direito ao 1/12, transformando estas renovações em um contrato por prazo indeterminado consoante disposição do § 2º e 3º do art. 27 da Lei do Representante Comercial, senão vejamos:

Art. 27. Do contrato de representação comercial, além dos elementos comuns e outros a juízo dos interessados, constarão obrigatoriamente:

[...]

§ 2º O contrato com prazo determinado, uma vez prorrogado o prazo inicial, tácita ou expressamente, torna-se a prazo indeterminado.

§ 3º Considera-se por prazo indeterminado todo contrato que suceder, dentro de seis meses, a outro contrato, com ou sem determinação de prazo. (g.n).

Por fim, figura no rol dos direitos do representante comercial a proteção contra práticas lesivas da representada, momento em que a lei autoriza o profissional, ante a ocorrência de um ilícito contratual de natureza grave, tomar a iniciativa da rescisão contratual sem prejuízo da indenização devida.

Neste sentido é a literalidade do art. 36 da Lei nº 4.886/65, que autoriza a rescisão por justo motivo sem prejuízo da indenização e o entendimento jurisprudencial sobre tal hipótese:

Art. 36. Constituem motivos justos para rescisão do contrato de representação comercial, pelo representante:

- a) **redução de esfera de atividade do representante em desacordo com as cláusulas do contrato;**
- b) **A QUEBRA, DIRETA OU INDIRETA, DA EXCLUSIVIDADE, SE PREVISTA NO CONTRATO;**
- c) **A FIXAÇÃO ABUSIVA DE PREÇOS EM RELAÇÃO À ZONA DO REPRESENTANTE, COM O EXCLUSIVO ESCOPO DE IMPOSSIBILITAR-LHE AÇÃO REGULAR;**
- d) o não-pagamento de sua retribuição na época devida;
- e) força maior. (g.n.)

STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL AgRg no AREsp 65749 DF 2011/0248318-3 (STJ). Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRATO DE REPRESENTAÇÃO COMERCIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. **COMISSÃO DEVIDA À REPRESENTANTE POR NEGÓCIO CELEBRADO ENTRE A REPRESENTADA E EMPRESA CONSTANTE NO ROL DE CLIENTES EXCLUSIVOS. INDENIZAÇÃO POR RESCISÃO SEM JUSTA CAUSA. CABIMENTO. CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS DA CAUSA. REVISÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS NºS 5 E 7/STJ. 1. Não há falar em negativa de prestação jurisdicional se o tribunal de origem motiva adequadamente sua decisão, solucionando a controvérsia com a aplicação do direito que entende cabível à hipótese, apenas não no sentido pretendido pela parte recorrente. 2. Vedada nesta instância especial, ante os óbices das Súmulas nºs 5 e 7/STJ, a pretensão recursal de inverter a conclusão do Tribunal de origem que, diante das provas dos autos, reconheceu a existência de relação negocial entre as partes, bem como a obrigação da agravante em indenizar a autora pelos prejuízos daí decorrentes. 3. Agravo regimental não provido.**

Destarte, em que pese a atividade do representante comercial seja de cunho civil, em atenção a evidente hipossuficiência deste profissional ante a tomadora dos seus serviços, via de regra grandes indústrias dotadas de poderio técnico, econômico e jurídico, a legislação especial do representante comercial protege o profissional garantindo-lhes a fruição de direitos que como observado nas jurisprudência colacionada a este trabalho são muito bem observados e aplicados pelos julgadores de diversos tribunais do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho intitulado “*A exação das contribuições relativas ao interesse das categorias profissionais: um recorte na atividade de representação comercial*” teve por objetivo investigar a legalidade das contribuições devidas aos Conselhos profissionais, assunto muito questionado em nossos tribunais.

Para consecução deste objetivo traçou-se um estudo acerca das contribuições com intuito de posicioná-las adequadamente no rol dos tributos como desejou o Constituinte de 1988, pacificando uma questão controvertida até então.

Como resultado desta pesquisa foi possível estabelecer um conceito e indicar a natureza jurídica das contribuições devidas aos conselhos profissionais, o que tornou possível a identificação das características próprias destas figuras tributárias, cujos requisitos próprios servem a complementar a construção e identificação do fato gerador a autorizar a sua cobrança por parte do respectivo Conselho.

Deste modo, ficou também demonstrado que as contribuições devidas aos conselhos profissionais, uma vez dotadas de natureza tributária, guardam observância dos princípios constitucionais e tributários, notadamente para salvaguardar a proteção imposta pelo Constituinte ao instituir as regras de limitação ao poder de tributar, momento em que se analisou de forma sucinta e didática os princípios mais aplicáveis a espécie.

Figuras controvertidas em nosso sistema jurídico, os Conselhos profissionais que em sua maioria contam com mais de 50 (cinquenta anos) de existência, já foram considerados entidades privadas, condição superada após o julgamento da ADI 1.717 de relatoria do Ministro Sydney Sanches.

Os questionamentos sobre sua natureza autárquica dos Conselhos e sobre a natureza tributária de suas contribuições, tem como objetivo, via de regra, afastar a legitimidade de tais cobrança diuturnamente rechaçadas pelos contribuintes sobretudo em sede de embargos à execução, no entanto sem sucesso, tendo em

vista que a jurisprudência indicada no trabalho aponta para uma sedimentação de entendimento de legalidade de tais exações.

Restou demonstrado que as contribuições de interesse das categorias profissionais prevista no art. 149 da Constituição Federal, são tributos legalmente instituídos e regulados pela legislação própria de cada Conselho Profissional exercente dos poderes de polícia e fiscalizatório, portanto, exercentes de atividade tipicamente estatal afastando assim qualquer dúvida acerca da sua legitimidade.

Com a máxima vênia as dúvidas suscitadas a respeito da natureza jurídica dos conselhos profissionais, algumas justificáveis na sua atípica estrutura administrativa, fica cabalmente demonstrado que estas entidades gozam de natureza jurídica de autarquias federais, suas contribuições gozam de alguns privilégios por serem dotadas de natureza tributária, ainda que não integrem a estrutura da administração pública federal o que levou a jurisprudência classifica-las como autarquias *sui generis*.

Como visto, muitos foram os questionamentos sobre os Conselhos Profissionais, inclusive sobre a obrigatoriedade destes prestarem contas ao Tribunal de Contas da União (TCU), assunto já pacificado no julgamento do MS nº 22.643, de relatoria do Ministro Moreira Alves.

Outro assunto questionado sobre os Conselhos Profissionais refere-se a obrigatoriedade de realização concursos públicos para ingresso em seus quadros de pessoal, matéria discutida e superada no RE 731.301 de relatoria do Ministro Min. Celso de Mello, sendo vigente no momento, a discussão sobre regime jurídico de contratação de tais empregados, tema no aguardo do julgamento da ADI 5.367, atualmente em vistas para a Relatora Ministra Carmem Lúcia.

Vencidas todas essas questões, ainda persiste com grande vulto em nossa jurisprudência, a discussão sobre a legitimidade da cobrança das anuidades devidas aos Conselhos Profissionais sendo frequente decisões esposando entendimentos diametralmente opostos sobre a legitimidade e legalidade de tais exações.

Restou demonstrado no presente trabalho que as contribuições devidas às categorias profissionais personificadas nos seus respectivos Conselhos Profissionais atende a todos os critérios estabelecidos pelo legislador constitucional ao criar as contribuições especiais, sobretudo no tocante a sua vinculação ao exercício fiscalizatório de tais entidades.

As diversas legislações infraconstitucionais que criam os respectivos Conselhos cuja natureza jurídica autárquica de pessoa jurídica de direito público está sedimentada em reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, lhes investe do direito ativo de cobrar as contribuições em face dos sujeitos passivos praticantes do fato gerador, profissionais, pessoas físicas ou jurídicas, que mantenham registro profissional ativo perante o respectivo Conselho.

Deste modo, não há que se falar em usurpação de competência, pois como demonstrado, quis o legislador, delegar aos Conselhos Profissionais o Poder/Dever de polícia profissional mediante a cobrança da respectiva contribuição, esta por sua vez criada e instruída por lei específica e vinculativa.

Superadas as discussões citadas, a partir de uma vivência prática, o trabalho traça um recorte sobre o Conselho dos Representantes Comerciais, momento em que se faz necessário discorrer sobre a categoria conceituada em lei específica, a Lei 4.886/65, que cuida também de especificar os direitos destes profissionais.

Neste ponto o trabalho cuidou de conceituar a atividade do representante comercial a partir do conceito legal instituído no art. 1º da Lei 4.886/65, momento em que traçou os elementos distintivos da atividade do representante comercial com os vendedores empregados, demonstrando que embora se trate de direitos com denominação semelhante, o aviso prévio e a indenização devida ao representante comercial ao final da relação contratual em nada se confundem.

Cuidou ainda o trabalho de apresentar a organização administrativa do Conselho Profissional dos Representantes Comerciais elencando suas competências e limitações, assim como do respectivo Conselho Federal, órgão maior dentro do

sistema federativo de organização dos conselhos regionais, responsável pela normatização interna dos regionais.

Oportunamente o trabalho discorreu sobre os requisitos legais necessários a concessão do registro profissional habilitatório para as pessoas físicas e jurídicas e o entendimento jurisprudencial sobre tal obrigatoriedade.

É deste modo que, conclusivamente, acredita-se que o trabalho atingiu seu desiderato, demonstrando que as contribuições devidas aos Conselhos de Fiscalização, especificamente ao Conselho Profissional dos Representantes Comerciais, são instituídos por lei específica, a Lei 4.886/65 com as alterações introduzidas pela Lei 12.246/2010, responsável pela fixação e limitação das contribuições denominadas anuidades, estabelecidas em atenção e com observância aos princípios constitucionais e aos princípios tributários, pelo que se conclui pela total legitimidade e legalidade de tais exações.

REFERENCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário esquematizado / Ricardo Alexandre. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 18 ed. São Paulo: Saraiva 2012.

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. 6. ed. 4. tir. São Paulo: Malheiros, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: informação e documentação: citação em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos - apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **NBR 6023**: informação e documentação: referências – elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6027**: informação e documentação: sumário: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

BRASIL. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm <acesso. 12.02.2017>

BRASIL. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. <acesso em 01.10.2017>

BRASIL. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. acesso em 01.10.2017>

COELHO Sacha Calmon Navarro, 1940. Curso de direito tributário brasileiro, 14ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COSTA, Regina Helena. Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional. 5ª ed. rev. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

DOMINGUES, Hermano Martins. O que são os Conselhos Profissionais? Uma análise da jurisprudência sobre o regime de pessoal das Autarquias Cooperativas. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XX, n. 158, mar 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18611&revista_caderno=4>. Acesso em out 2017.

ESTUDOS TRIBUTÁRIOS. Organizador Eduardo Sabbag. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERNÁNDEZ, German Alejandro San Martín. Contribuições de interesse de categorias profissionais e a legalidade tributária. In Revista de Direito. Vol, 14, nº 19, 2011.

GIRÃO, Roberto Henrique. O princípio da anterioridade e revogação das isenções tributárias. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 117, out 2013. Disponível em: < http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13253 >. Acesso em out 2017.

GUERRA, Guilherme Aires. O princípio da legalidade no direito tributário e suas exceções. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11478 >. Acesso em out 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS, Marcelo Guerra. Impostos e contribuições federais. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 20ª ed. Brasília: Revista dos Tribunais, 2016

MORAES, Bernardo Ribeiro de. Contribuições no sistema constitucional tributário, Caderno de Pesquisas Tributárias, n.2. p. 62

PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário: completo / Leandro Paulsen. 4. ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

PAULINO, Silvia Campos. **Contribuição especial de interesse de categorias profissionais** - Uma breve análise sobre essa espécie tributária em especial à subespécie contribuição-anuidade. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 75, abr 2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7628 < Acesso 18.10.2016 >

ROCHA, João Marcelo. Direito tributário. 4. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2005.

SABBAG, Eduardo – Manual de Direito Tributário, 1a. Edição, São Paulo, Saraiva, 2009.

SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário. 8. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário / Luís Eduardo Schoueri. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

TCU. Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conselhos-de-fiscalizacao->

[profissional-ainda-nao-seguem-lei-da-transparencia-aponta-tcu.htm](#) <acesso 18.10.2016>.

TORRES, Ricardo Lobo – Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, 4º vl., Rio de Janeiro: Renovar, 2007

ZICA, Viviane Angélica Ferreira. Imunidade tributária às contribuições sociais das instituições de educação particulares sem finalidade lucrativa / Viviane Angélica Ferreira Zica – Nova Lima: Faculdade de Direito Milton Campos / FDMC, 2009.