



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

PARECER REFERENCIAL Nº 03/2025-PROJ

DIREITO ADMINISTRATIVO – OBRIGAÇÃO
TRIBUTÁRIA – PRESCRIÇÃO – TERMO
INICIAL – MONTANTE CORRESPONDENTE
A CINCO ANUIDADES – SEGURANÇA
JURÍDICA – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE –
EFICIÊNCIA – INFORMATIVO 597 STJ – LEI
Nº 12.514/2011 – PORTARIA Nº
34/2023-PRESI – COBRANÇA DE
CRÉDITOS – PADRONIZAÇÃO – PARECER
REFERENCIAL

1 – RELATÓRIO

Trata-se de manifestação da Procuradoria Jurídica acerca do prazo prescricional dos créditos tributários e não tributários do CREA/MA. A necessidade de uniformização dos entendimentos jurídicos no âmbito do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Maranhão - CREA/MA decorre do recorrente questionamento acerca do prazo prescricional aplicável às anuidades, auto de infração e créditos de outra natureza do conselho.

Em apertada síntese, habitualmente muitos profissionais e empresas inscritas no Conselho, ou mesmo leigos cadastrados no sistema CONFEA/CREA, alegam que o transcurso da prescrição quinquenal para as cobranças realizadas por esta autarquia, olvidando-se das legislações específicas admissíveis aos conselhos de fiscalização do exercício profissional, o que contraria o entendimento normativo e jurisprudencial sobre a matéria.

O presente parecer referencial, instituído nos termos da Portaria nº 34/2023-PRESI, tem por objetivo consolidar o entendimento desta Procuradoria Jurídica quanto ao correto marco inicial da contagem do prazo prescricional. A análise busca esclarecer que o prazo de cinco anos não é imediato, sendo o início de contagem, por força da Lei Federal nº 12.514/2011, condicionado ao alcance do valor atualizado de 05 (cinco) anuidades.



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

Dessa forma, visando conferir segurança jurídica e garantir a padronização dos atos administrativos, este parecer tem caráter vinculante e será aplicado a casos semelhantes que porventura sejam submetidos à análise da autarquia.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente passamos a examinar o instituto da prescrição, com enfoque na extinção da exigibilidade de créditos tributários e não tributários em razão do decurso temporal. Ora, a prescrição, ao fixar limite temporal para o exercício da pretensão do credor, visa garantir segurança jurídica e evitar a perpetuação da exigibilidade de débitos, especialmente nas relações entre a Administração Pública e os administrados.

Segundo Rinaldo Maciel de Freitas, “nada é para sempre e a Fazenda Pública não pode perpetuar a exação fiscal. Considerando a hipótese de exclusão do crédito tributário, de que trata o artigo 111 do CTN, se houver hipótese de decadência e prescrição, haverá ofensa à literalidade.”¹

Nesta linha, além da prescrição dos créditos tributários e não tributários, será analisada a legislação aplicável aos Conselhos de Fiscalização Profissional, qual seja: Lei nº 12.514/2011, que regulamenta um prazo prescricional próprio para a cobrança não apenas das anuidades, mas de todos os créditos por eles exigidos, com enfoque no recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que fixou como marco inicial da prescrição o momento em que o profissional acumula cinco anuidades em aberto.

¹ “Nada é para sempre e a Fazenda pública não pode perpetuar a exação fiscal. Considerando a hipótese de exclusão do crédito tributário, de que trata o artigo 111 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional (CTN), se houver hipótese de decadência e pretensão jurídica de caracterizá-la como prescrição, haverá ofensa à literalidade, na medida em que há insolúvel distinção entre prescrição e decadência que reside na possibilidade interruptiva ou suspensiva da primeira em relação à segunda, portanto, atribuir-se tal efeito à decadência seria, sem propriedade, atropelar-se a clássica dicotomização das letras jurídicas”. Rinaldo Maciel de Freitas.

Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2011-abr-16/suspensao-prescricao-aplica-credito-nao-tributario-fazenda>



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

2.1 PRESCRIÇÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

A prescrição dos créditos tributários encontra-se disciplinada no art. 174 do Código Tributário Nacional (CTN), que estabelece que a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve no prazo de cinco anos, contados da constituição definitiva do crédito.

Nos termos do art. 142 do CTN, a constituição definitiva do crédito ocorre com o lançamento tributário, ato administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador, determina a matéria tributável, calcula o montante devido e identifica o sujeito passivo, tornando a obrigação exigível.

De proêmio, cumpre consignar que os Conselhos Profissionais são entidades autárquicas, integrantes da Administração Pública Indireta, que possuem natureza jurídica de direito público, equiparados à Fazenda Nacional, de modo que os créditos de anuidade são contribuições parafiscais, sendo espécie de tributo do gênero “Contribuições de Interesse das Categorias Profissionais”.

2.2. PRESCRIÇÃO DOS CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS

Os créditos não tributários são aqueles que não decorrem de obrigação tributária, mas sim de outras relações jurídicas entre o ente público e os administrados. Como exemplos podemos citar as multas administrativas, indenizações por danos causados ao patrimônio público e preços públicos.

Igualmente, a Lei Federal nº 4.320/64 buscando aclarar, assim dispõe:

“(…) Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.”

A prescrição desses créditos não é regida pelo CTN, mas sim por normas gerais de direito público, especialmente a Lei nº 9.873/1999 que versa sobre a pretensão punitiva da Administração Pública para aplicação de sanções e mesmo o próprio Código Civil (CC/2002).

2.3. DA PRESCRIÇÃO DOS CRÉDITOS DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS – LEI Nº 12.514/2011

2.3.1 Da Especificidade da norma e a Lei Federal nº12.514/2011

A especificidade normativa é um princípio fundamental do Direito, determinando que normas especiais prevalecem sobre normas gerais quando regulam uma matéria de forma específica. Essa lógica orienta a interpretação e aplicação da Lei nº 12.514/2011 em relação às regras gerais do Código Tributário Nacional (CTN), do Código Civil e de outras normas aplicáveis aos créditos da Fazenda Pública.

Além disso, a LINDB discrimina diretrizes para a interpretação das normas jurídicas, impondo uma abordagem que considere os fins sociais da legislação e as consequências práticas de sua aplicação. O critério da especialidade na solução de antinomias jurídicas impõe que, diante de um aparente conflito entre normas válidas, prevaleça aquela que disciplina o tema de maneira mais específica. Esse princípio está consagrado no brocardo *lex specialis derogat legi generali*, conforme positivado no art. 2º, § 1º, da LINDB, senão vejamos:



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

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

§1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”

Ora, a Lei nº 12.514/2011 foi editada com o propósito de disciplinar as contribuições devidas aos Conselhos Profissionais, **perscrutando** regras próprias sobre a cobrança de anuidades e outros créditos dessas entidades. Dessa forma, a lei específica deve ser aplicada com primazia em relação às normas gerais que regem a cobrança de créditos pela Administração Pública, pois trata especificamente das obrigações financeiras no âmbito dos Conselhos Profissionais.

Com isso, a Lei nº 12.514/2011, por ser norma específica, deve prevalecer sobre normas gerais, como o Código Tributário Nacional e o Código Civil, no que diz respeito às anuidades e demais créditos dos Conselhos Profissionais.

2.3.2 Aplicabilidade da Lei nº 12.514/2011 a todos os Créditos dos Conselhos Profissionais

A Lei nº 12.514/2011, que dispõe sobre as contribuições devidas aos Conselhos de Fiscalização Profissional, estabelece em seu art. 8º que:

Art. 8º Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas, de quaisquer das origens previstas no art. 4º desta Lei, com valor total inferior a 5 (cinco) vezes o constante do inciso I do caput do art. 6º desta Lei, observado o disposto no seu § 1º.

§ 1º O disposto no caput deste artigo não obsta ou limita a realização de medidas administrativas de cobrança, tais como a notificação extrajudicial, a inclusão em cadastros de inadimplentes e o protesto de certidões de dívida ativa.



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

§ 2º Os executivos fiscais de valor inferior ao previsto no caput deste artigo serão arquivados, sem baixa na distribuição das execuções fiscais, sem prejuízo do disposto no art. 40 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Embora a norma não trate expressamente de prazo prescricional, a interpretação jurídica consolidada pelos tribunais, em especial pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), é de que tal limitação equivale a um prazo máximo de cobrança, operando como um prazo prescricional quinquenal para todos os créditos dos Conselhos Profissionais, incluindo não apenas as anuidades, mas também taxas, emolumentos, multas e demais valores exigidos por essas autarquias.

Esse entendimento reforça a especificidade do regime jurídico aplicável aos Conselhos Profissionais, afastando a incidência das regras gerais de prescrição do CTN, da Lei nº 9.873/1999 e do Decreto nº 20.910/1932.

2.3.3. Do Entendimento do STJ e do marco inicial do prazo prescricional

Diante de tal intercorrência, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que o prazo prescricional para cobrança dos valores devidos começa a contar somente quando o total da dívida inscrita, acrescida dos respectivos consectários legais, atingir o patamar mínimo exigido pelo art. 8º da Lei nº 12.514/2011.

Essa interpretação foi confirmada no julgamento do Recurso Especial nº 1.524.930-RS, no qual a Primeira Seção do STJ, sob a relatoria do Ministro Og Fernandes, consolidou que o prazo prescricional para as cobranças somente se inicia quando o montante total do débito atinge o valor mínimo determinado na Lei nº 12.514/2011 acrescidas de encargos legais, vejamos:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC/73. OFENSA GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO PROFISSIONAL. ANUIDADES. VALOR DA EXECUÇÃO. ART. 8º DA LEI 12.514/2011. PRESCRIÇÃO. TERMO



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

INICIAL. ALCANCE DO VALOR MÍNIMO PARA EXECUÇÃO.

1. *É deficiente a fundamentação do recurso especial em que a alegação de ofensa ao art. 535 do CPC/73 se faz de forma genérica, sem a precisa demonstração de omissão (Súmula 284 do STF).*

2. *Esta Corte, interpretando o art. 8º da Lei n. 12.514/2011, consolidou o entendimento de que no valor correspondente a quatro anuidades no ano do ajuizamento computam-se, inclusive, as multas, juros e correção monetária, e não apenas a quantidade de parcelas em atraso.*

3. **O processamento da execução fiscal fica desautorizado somente quando os débitos exequendos correspondam a menos de 4 vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente, tomando-se como parâmetro para definir este piso o valor da anuidade referente ao ano de ajuizamento, bem como os encargos legais (multa, juros e correção monetária). No caso dos autos, a ação fiscal foi ajuizada em 2013, quando já em vigor a Lei n. 12.514/11, assim, aplicável a limitação acima descrita.**

4. *As anuidades pagas aos conselhos profissionais possuem natureza tributária, o que, em tese, admitiria o dia seguinte ao vencimento da obrigação como sendo o termo inicial da prescrição.*

5. **No entanto, considerando a limitação de valor mínimo para fins de execução criada pela Lei n. 12.514/11, para o ajuizamento da execução, o prazo prescricional dever ter início somente quando o crédito se tornar exequível, ou seja, quando o total da dívida inscrita, acrescida dos respectivos consectários legais, atingir o patamar mínimo exigido pela norma.**

6. *Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, provido para afastar a ocorrência da prescrição.*

(STJ, REsp 1.524.930-RS, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 02/02/2017, DJe 08/02/2017.)

A jurisprudência vinculante do STJ evidencia que, enquanto a dívida não alcançar esse limite mínimo de exequibilidade, não há que se falar em início do prazo prescricional, pois ainda não há pretensão executiva viável. Ou seja, a prescrição somente se configura quando houver a possibilidade jurídica de exigência



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

da dívida por meio de ação judicial, o que só ocorre quando o crédito se torna exequível conforme os critérios determinados pela Lei nº 12.514/2011.

Por isso, é imperativo reconhecer que a contagem do prazo prescricional de cinco anos para a cobrança dos créditos do CREA-MA não se inicia com a simples constituição destes, mas sim somente a partir do momento em que a soma dos débitos atinge o valor mínimo para ajuizamento da execução fiscal, conforme disciplinado pelo ordenamento jurídico e sedimentado pelo entendimento jurisprudencial do STJ.

Além disso, cumpre esclarecer que o valor disposto na Lei dos Conselhos Profissionais deve ser corrigido de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC. Neste sentido, § 1º, art. 6º da norma, litteris:

“Art. 6º As anuidades cobradas pelo conselho serão no valor de:

I - para profissionais de nível superior: até R\$ 500,00 (quinhentos reais);

[...]

§ 1º Os valores das anuidades serão reajustados de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou pelo índice oficial que venha a substituí-lo.”

Desse modo, é essencial destacar que o valor mínimo exigível deve ser atualizado conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), a fim de preservar seu poder aquisitivo e manter a coerência com a política de reajuste aplicada às obrigações devidas ao Conselho. Qualquer interpretação que desconsidere essa sistemática afrontaria o texto expresso da lei e o entendimento jurisprudencial consolidado, comprometendo a segurança jurídica e a racionalidade na cobrança dos créditos do CREA.

Por fim, considerando a natureza dos créditos administrados pelo CREA e o regime específico sacramentado pela Lei nº 12.514/2011, conclui-se que o prazo prescricional para a cobrança desses valores somente tem início quando o montante devido – sejam anuidades, multas ou quaisquer outros créditos – atinge o



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

patamar mínimo indicado para execução fiscal. Esse entendimento, consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça garante a executabilidade de créditos que de outro modo seriam inacessíveis.

3 – CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, CONCLUI-SE que a prescrição dos créditos devidos ao CREA-MA deverá ser interpretada em consonância com o princípio da especialidade, levando-se em consideração a norma específica contida no artigo 8º da Lei nº 12.514/2011. Diferentemente do que ocorre com outros tributos regidos pelo Código Tributário Nacional, a contagem do prazo prescricional somente se iniciará quando o montante total do débito atingir o valor correspondente a 5 (cinco) anuidades, valor este que deverá anualmente ser atualizado pelo INPC.

Esse entendimento está sedimentado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme decidido no Recurso Especial nº 1.524.930-RS, que pacificou a tese de que a exigibilidade dos créditos dos conselhos profissionais somente ocorre quando o montante total da dívida alcança o patamar mínimo modelado pela legislação. Assim, até que esse limite seja atingido, não há pretensão executiva viável, e, conseqüentemente, não há fluência do prazo prescricional para a cobrança do débito.

Dessa forma, **eventuais alegações de prescrição baseadas unicamente no prazo quinquenal, contado a partir da constituição do débito, deverão ser afastadas**, posto a existência de norma especial (Lei Federal nº 12.514/2011). Este entendimento consolidado visa garantir a segurança jurídica, a previsibilidade da cobrança e o correto cumprimento das normas que regem os conselhos profissionais, resguardando, assim, a sustentabilidade das atividades fiscalizatórias do CREA-MA.

É o parecer, s.m.j.

São Luís/MA, 19 de fevereiro de 2025.



CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO MARANHÃO – CREA-MA

Av. dos Holandeses, qr. 25, lote 08, Calhau – São Luís/MA

Home Page: www.creama.org.br E-mails: juridico@creama.org.br

**Pâmela Alessandra B. de
Souza**

Advogada da Dívida Ativa
OAB/MA nº. 8.528

**Heron de Jesus Garcez
Pinheiro**

Advogado do CREA-MA
OAB/MA nº. 9.239

**Aecio Francisco Bezerra
Santos**

Procurador-Chefe
OAB/MA 14.694