

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 10/04/2026

Aprovação em: 17/04/2026

Publicado em: 17/04/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/as-autarquias-de-categoria-profissional-no-direito-brasileiro-natureza-juridica-regime-diferenciado-e-tensoes-com-a-fazenda-publica/>

As Autarquias de Categoria Profissional no Direito Brasileiro: Natureza Jurídica, Regime Diferenciado e Tensões com a Fazenda Pública

Edson Filipe Brandão Rios Ribeiro

Técnico Judiciário na Justiça Federal de 1º Grau do Rio de Janeiro com atuação em varas especializadas de Execução Fiscal e de Direito Previdenciário. Advogado nas áreas de Direito Tributário e Previdenciário. Graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduado em Advocacia Pública pela Faculdade Educamaís. Aprovado nos concursos de Procurador do Município de Vitória -ES e de Procurador do Estado do Espírito Santo.

Resumo

O presente artigo examina o regime jurídico das autarquias de fiscalização profissional no direito brasileiro, com especial atenção às suas peculiaridades em relação ao regime jurídico da Fazenda Pública. Parte-se de uma análise estrutural da Administração Pública direta e indireta, para, em seguida, investigar a natureza jurídica dos conselhos profissionais como autarquias especiais. A partir disso, são analisadas duas importantes distinções jurisprudenciais: (i) a obrigatoriedade de recolhimento de custas processuais em execuções fiscais, em contraste com a isenção conferida à Fazenda Pública; e (ii) a não submissão dessas entidades ao regime de precatórios. Sustenta-se que tais peculiaridades revelam uma tensão entre a natureza pública dessas entidades e sua autonomia institucional e financeira, evidenciando a construção jurisprudencial de um regime jurídico híbrido.

Palavras-Chave: Administração Pública; Autarquias; Conselhos Profissionais; Execução Fiscal; Custas Processuais; Precatórios; STF; STJ.

Abstract

This article examines the legal framework governing professional regulatory bodies in Brazil, with particular emphasis on their distinctive regime in relation to public treasury entities. It begins with an overview of direct and indirect public administration, followed by an analysis of the legal nature of professional councils as special autarchies. The study then explores two major jurisprudential distinctions: (i) the obligation to pay court fees in tax enforcement proceedings, unlike the exemption granted to public entities; and (ii) the non-application of the precatory system to these entities. It argues that these peculiarities reveal a structural tension between their public nature and their financial and institutional autonomy, resulting in a hybrid legal regime shaped by judicial interpretation.

Keywords: *Public Administration; Autarchies; Professional Councils; Tax Enforcement; Court Fees; Precatory System; Brazilian Supreme Court; Superior Court of Justice.*

1. Introdução

A estrutura da Administração Pública brasileira, especialmente após a Constituição de 1988, revela um modelo complexo, no qual coexistem diferentes formas de descentralização administrativa e institucional.

Nesse contexto, as autarquias ocupam posição de destaque como entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, criadas para o desempenho de atividades típicas do Estado¹.

Dentre essas entidades, destacam-se os conselhos de fiscalização profissional, responsáveis pela regulação e fiscalização do exercício de determinadas profissões. Embora tradicionalmente enquadrados como autarquias, tais entes apresentam peculiaridades relevantes que os distinguem do regime jurídico clássico aplicável à Fazenda Pública.

O problema central deste artigo consiste em identificar em que medida os conselhos profissionais se submetem ao regime jurídico das autarquias e quais são os limites dessa equiparação, especialmente à luz da jurisprudência dos tribunais superiores.

2. Administração Pública direta e indireta

A Administração Pública brasileira estrutura-se em dois grandes núcleos organizacionais: a administração direta e a administração indireta².

A administração indireta é composta por entidades dotadas de personalidade jurídica própria, criadas para o desempenho descentralizado de atividades administrativas. Inserem-se nesse âmbito, dentre outras, as autarquias, pessoas jurídicas de direito público instituídas por lei, vocacionadas ao exercício de atividades típicas do Estado³.

Tais entidades submetem-se ao regime jurídico-administrativo, o que implica a incidência de prerrogativas e sujeições próprias do direito público, inclusive no plano processual, como a fruição de prazos diferenciados e a submissão a regime especial de execução.

3. Os conselhos profissionais como autarquias especiais

Os conselhos de fiscalização profissional são tradicionalmente qualificados como autarquias federais, incumbidas do exercício de função típica de Estado consistente na fiscalização do

exercício profissional?.

Para tanto, são investidos de poder de polícia e detêm capacidade arrecadatória, financiando-se, em regra, por meio das contribuições exigidas dos profissionais inscritos?.

Não obstante, a doutrina e a jurisprudência reconhecem que tais entidades apresentam regime jurídico singular, o que justifica sua classificação como autarquias especiais, dotadas de certa autonomia reforçada em relação ao modelo autárquico tradicional.

Exceção digna de destaque é a Ordem dos Advogados do Brasil, cuja natureza jurídica foi definida pelo Supremo Tribunal Federal como entidade sui generis, não integrante da Administração Pública, embora exerça funções de inequívoco interesse público?.

4. Prerrogativas processuais e aproximação com a Fazenda Pública

Em razão de sua natureza jurídica, os conselhos profissionais gozam, em determinados aspectos, de prerrogativas processuais típicas da Fazenda Pública?.

Dentre tais prerrogativas, destaca-se a possibilidade de cobrança de seus créditos mediante execução fiscal, nos termos da Lei nº 6.830/1980, instrumento que evidencia sua aproximação funcional com os entes fazendários.

Essa equiparação, contudo, não se dá de forma irrestrita, encontrando limites em entendimentos jurisprudenciais que ressaltam as especificidades institucionais dessas entidades e afastam a aplicação automática de todas as prerrogativas conferidas à Fazenda Pública.

5. Custas processuais e execução fiscal: limites à equiparação com a Fazenda Pública

A equiparação dos conselhos de fiscalização profissional à Fazenda Pública, especialmente no âmbito das execuções fiscais, sempre foi objeto de controvérsia na jurisprudência dos tribunais superiores. Embora tais entidades possuam natureza jurídica de autarquia e exerçam função pública típica, a extensão automática das prerrogativas processuais conferidas à Fazenda Pública revela-se problemática quando confrontada com o regime normativo específico que disciplina sua atuação.

Tradicionalmente, a Fazenda Pública goza de prerrogativas processuais relevantes, dentre as quais se destaca a dispensa do pagamento antecipado de custas processuais, conforme previsto no art. 39 da Lei nº 6.830/1980. Essa regra decorre da própria lógica do sistema, na medida em que o Estado não deve antecipar despesas para a cobrança de créditos públicos, arcando com tais valores apenas ao final do processo, caso vencido.

Durante certo período, essa prerrogativa foi estendida aos conselhos profissionais, sob o fundamento de que, sendo autarquias, deveriam receber tratamento equivalente ao da Fazenda Pública. Esse entendimento foi consolidado, à época, no julgamento do REsp 1.107.543/SP (Tema 202), no qual se reconheceu a dispensa do pagamento antecipado das despesas postais relativas à citação.

Todavia, a evolução legislativa e jurisprudencial conduziu à revisão desse posicionamento. Com efeito, o art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 9.289/1996 estabeleceu, de forma expressa, a impossibilidade de extensão da isenção de custas processuais às entidades que não estejam ali expressamente contempladas, afastando, portanto, a equiparação automática dos conselhos profissionais à Fazenda Pública para esse fim específico.

À luz dessa alteração normativa, o Superior Tribunal de Justiça revisitou a matéria e, no julgamento do REsp 1.338.247/RS (Tema 625), firmou orientação no sentido de que, a partir da vigência da referida lei, os conselhos de fiscalização profissional não mais gozam da isenção de custas processuais.

Não obstante a fixação desse entendimento em sede de recurso repetitivo, verificou-se, por certo período, a persistência de decisões em sentido diverso no âmbito das Turmas que compõem a Primeira Seção do STJ, ainda ancoradas em precedente anterior. Tal cenário evidenciava uma dissonância interna, incompatível com os deveres de estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência previstos no art. 926 do Código de Processo Civil.

Foi nesse contexto que, no julgamento do REsp nº 1.849.225/PR, a Primeira Turma promoveu expressa readequação de sua orientação, com vistas à harmonização dos precedentes da Corte. No voto condutor, destacou-se que “é dever dos tribunais uniformizar a sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, impondo-se a superação de entendimentos que se encontravam em descompasso com a tese firmada no Tema 625?.

Na ocasião, o relator, Ministro Gurgel de Faria, consignou que tanto a Primeira quanto a Segunda Turma vinham, até então, deferindo a isenção de custas aos conselhos profissionais com base em precedente anterior, o que gerava evidente inconsistência jurisprudencial. Ressaltou, contudo, que tal orientação não se harmonizava com o entendimento consolidado no repetitivo, no qual se reconheceu que a legislação posterior afastou expressamente a extensão do benefício previsto no art. 39 da Lei de Execução Fiscal.

Em conclusão, assentou-se que os conselhos de fiscalização profissional “não mais gozam do benefício previsto pelo art. 39 da LEF, uma vez que o art. 4º, parágrafo único, da Lei 9.289/1996 vedou expressamente a extensão postulada”, impondo-se, assim, o recolhimento das custas

processuais, inclusive das despesas necessárias à citação no âmbito da execução fiscal?.

A decisão evidencia uma distinção relevante: embora os conselhos profissionais possam se valer da execução fiscal como instrumento de cobrança de seus créditos, não se lhes aplicam integralmente as prerrogativas processuais típicas da Fazenda Pública. Trata-se de limitação expressamente fundada em norma legal específica e reafirmada pela jurisprudência qualificada do Superior Tribunal de Justiça.

Esse entendimento reforça a ideia de que a natureza jurídica de autarquia, por si só, não é suficiente para atrair automaticamente todas as prerrogativas processuais da Fazenda Pública, sendo necessário considerar as particularidades normativas e institucionais de cada entidade.

Dessa forma, a obrigatoriedade de recolhimento de custas processuais pelos conselhos de fiscalização profissional revela-se como uma das manifestações mais evidentes do regime jurídico diferenciado a que estão submetidos, evidenciando os limites da equiparação com a Fazenda Pública e contribuindo para a consolidação de um modelo híbrido no direito administrativo brasileiro.

6. Inaplicabilidade do regime de precatórios

Outra distinção relevante refere-se ao regime de pagamento de condenações judiciais.

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que os conselhos profissionais não se submetem ao regime de precatórios¹⁷.

No julgamento do RE 938.837/SP, sob a sistemática da repercussão geral, a Corte assentou que as quantias devidas por essas entidades, em decorrência de decisões judiciais transitadas em julgado, devem ser satisfeitas diretamente, não se aplicando o regime previsto no art. 100 da Constituição Federal.

O sistema de precatórios foi concebido como mecanismo voltado à garantia da igualdade entre credores da Fazenda Pública, assegurando tratamento impessoal e observância de ordem cronológica de pagamento, além de viabilizar a adequada programação orçamentária dos entes estatais. Trata-se, portanto, de instituto intrinsecamente ligado à lógica orçamentária e financeira da Administração Pública.

Todavia, embora os conselhos profissionais sejam qualificados como autarquias especiais, não integram o orçamento público, tampouco recebem recursos provenientes do ente estatal. Sua estrutura financeira é autônoma, sendo custeada, em regra, pelas contribuições exigidas dos próprios profissionais sujeitos à fiscalização.

Nesse contexto, a submissão dessas entidades ao regime de precatórios implicaria distorção do modelo constitucional, na medida em que transferiria ao Poder Público a responsabilidade por obrigações que não lhe pertencem. Em termos práticos, haveria a indevida imputação ao ente federativo da condição de devedor de obrigações assumidas por entidades dotadas de autonomia financeira própria.

Por essa razão, o regime de precatórios permanece, em regra, restrito às Fazendas Públicas, compreendidas como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como às entidades com personalidade jurídica de direito público, como as autarquias e as fundações públicas em sentido estrito.

Não obstante, a jurisprudência dos tribunais superiores tem admitido, em hipóteses específicas, a submissão ao referido regime de determinadas entidades da administração indireta dotadas de personalidade jurídica de direito privado, a exemplo das empresas públicas e das sociedades de economia mista que prestam serviço público em regime não concorrencial e que não distribuem dividendos entre seus acionistas¹¹.

Importa destacar, contudo, que a incidência do regime de precatórios nesses casos decorre de fundamentos próprios, relacionados às peculiaridades da atividade desempenhada e à sua inserção funcional no âmbito estatal, não se confundindo com o regime jurídico típico das Fazendas Públicas. Por essa razão, a presente referência possui caráter meramente ilustrativo, sendo incluída com o propósito de refletir o estado atual da jurisprudência, sem prejuízo de análise mais detida em estudo específico.

Por fim, não se incluem, no regime de pagamento via precatórios, os conselhos de fiscalização profissional cuja posição institucional revela-se juridicamente diferenciada.

7. Regime jurídico híbrido e suas implicações estruturais

As peculiaridades examinadas nos itens anteriores evidenciam que os conselhos de fiscalização profissional não se ajustam integralmente ao modelo clássico de autarquia, tampouco podem ser equiparados, em sua plenitude, à Fazenda Pública.

De um lado, exercem função pública típica, são criados por lei e possuem personalidade jurídica de direito público, o que justifica a incidência de determinadas prerrogativas administrativas e processuais. De outro, não se submetem integralmente ao regime fazendário, notadamente no que se refere ao pagamento de custas processuais e à sistemática de precatórios.

Essa tensão revela a conformação de um regime jurídico híbrido, resultante menos de uma opção legislativa sistemática e mais de uma construção jurisprudencial progressiva. Trata-se de um

modelo delineado de forma casuística, a partir da necessidade de compatibilizar a natureza pública dessas entidades com sua autonomia institucional.

Sob o ponto de vista funcional, esse arranjo busca equilibrar dois vetores: o reconhecimento da natureza pública da atividade desempenhada e a preservação da autonomia financeira dos conselhos, evitando a indevida transferência de encargos ao Estado.

Não obstante, a ausência de uma disciplina normativa clara compromete a previsibilidade do sistema, gerando incertezas quanto à extensão das prerrogativas aplicáveis e abrindo espaço para soluções interpretativas divergentes.

8. Tese central

À luz do exposto, sustenta-se que os conselhos de fiscalização profissional, embora formalmente qualificados como autarquias, submetem-se a regime jurídico diferenciado em relação à Fazenda Pública, marcado pela limitação de prerrogativas processuais — como a impossibilidade de isenção de custas — e pela não incidência do regime de precatórios, em razão de sua autonomia financeira e da ausência de vinculação ao orçamento estatal.

Tal regime não constitui mera exceção pontual, mas indica a consolidação de uma categoria institucional própria no âmbito da Administração Pública, ainda em processo de definição jurisprudencial.

9. Considerações finais

A análise do regime jurídico dos conselhos de fiscalização profissional evidencia a complexidade do modelo administrativo brasileiro e a dificuldade de enquadramento dessas entidades nas categorias tradicionais do direito público.

A solução jurisprudencial, ao estruturar um regime jurídico híbrido, revela-se funcional ao preservar a autonomia financeira dos conselhos e evitar a indevida transferência de encargos ao Estado.

Todavia, essa mesma construção expõe fragilidades. A ausência de disciplina normativa clara e sistematizada contribui para a insegurança jurídica e para a multiplicação de controvérsias, especialmente no âmbito processual.

Nesse cenário, impõe-se uma reflexão mais ampla acerca da posição institucional dos conselhos profissionais no ordenamento jurídico brasileiro. A manutenção de sua classificação como autarquias, desacompanhada de um regime jurídico coerente com suas especificidades, pode revelar-se insuficiente.

Surge, assim, uma questão de fundo: estaria o direito administrativo brasileiro diante de uma nova categoria institucional, ainda não plenamente reconhecida pelo legislador, mas já delineada pela jurisprudência?

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024. p. 510–525.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024. p. 480–495.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 390–405.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 870–885.

NOTAS DE RODAPÉ

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024, p. 510–515.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024, p. 480–482.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 392–395.

? STF. MS 28.469/DF. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 09/06/2015.

? MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024, p. 880–882.

? STF. ADI 3.026/DF. Rel. Min. Eros Grau, julgado em 08/06/2006.

? STJ. AgRg no Ag 1.388.776/RJ. Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 07/06/2011.

? STJ. REsp 1.849.225/PR. Rel. Min. Gurgel de Faria (trecho do voto – art. 926 do CPC).

? STJ. REsp 1.849.225/PR (trecho sobre custas e art. 4º, parágrafo único, da Lei 9.289/1996).

¹⁰ STF. RE 938.837/SP. Rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, julgado em 19/04/2017 (repercussão geral).

¹¹ STJ. 1ª Turma. AgInt no REsp 2.092.441-DF, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, julgado em 3/11/2025.