

## a) GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 037.349/2019-8

Natureza: Denúncia

Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp).

Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Representação legal: Carlos Carmelo Balaro (OAB/SP 102.778), Lídia Valério Marzagão (OAB/SP 107.421) e outros, representando João Ladislau Rosa, Mauro Gomes Aranha de Lima e Sílvia Helena Rondina Mateus; Alessandra Colmanetti e Silva Camarim (OAB/SP 158.529), representando João Márcio Garcia e Lavínio Nilton Camarim; Carlos Carmelo Balaro (OAB/SP 102.778), Ricardo Rodrigues Farias (OAB/SP 249.615) e outros, representando Renato Azevedo Júnior; Adriana Teixeira da Trindade Ferreira (OAB/SP 152.714) e Aline Carlota da Silva Ernesto, representando Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Caroline Ramos dos Santos (OAB/SP 389.865), Marcos Galante e outros, representando Roberto Lotfi Júnior; Isabel Caminada Brandão de Albuquerque Alves (OAB/DF 68.138), Caetano Santos de Almeida e outros, representando Christina Hajaj Gonzalez; Paulo Vitor Liporaci Giani Barbosa (OAB/DF 50.301), representando Mário Jorge Tsuchiya; Lucas Lazzarini (OAB/SP 330.010), Daniela Rocgalli Rebelato (OAB/SP 270.532) e outros, representando Bráulio Luna Filho.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SÃO PAULO (CREMESP). POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DE REMISSÕES DE DÍVIDAS. AUDIÊNCIAS DE RESPONSÁVEIS DO CREMESP. OITIVA DO CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

### Relatório

Reproduzo a instrução da então Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), com os ajustes de forma pertinentes<sup>1</sup>:

#### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na concessão de remissão de débitos de pessoas físicas e jurídicas inscritas no Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo - Cremesp.

2. Em síntese, o denunciante afirmou que o Cremesp vinha concedendo remissão de dívidas de profissionais e de empresas inscritas no conselho por meio de ato administrativo

---

<sup>1</sup> Peças 396-398.

simples, sem base legal que assim preveja, e sem a definição de critérios objetivos para concessão do benefício. Segundo ele, ‘na medida em que, da mesma forma que o tributo é estabelecido por lei, suas causas de extinção assim o devem ser’.

3. Diante dos fatos narrados no seu arrazoado, e reproduzidos na instrução inicial, o denunciante requereu que a denúncia fosse recebida e processada a fim de que os responsáveis legais e ordenadores de despesas no âmbito do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, fossem intimados a prestarem os devidos esclarecimentos quanto às remissões tributárias realizadas, ao menos, nos últimos 8 meses em razão da prática de tais atos administrativos em desconformidade com a Lei, em especial, o artigo 172 do CTN c/c Art. 10, VII e X da Lei de Improbidade Administrativa ou outro enquadramento a ser dado por esta Corte, determinando-se o ressarcimento ao erário quanto a estas remissões concedidas.

4. Adicionalmente, o denunciante requereu que fosse expedida medida cautelar em caráter urgente determinando-se que, ao menos até o final da presente tramitação, fosse expedida ordem de suspensão imediata das remissões, como medida protetiva do erário.

### HITÓRICO

5. Na análise inicial dos autos, no âmbito da SecexTrabalho (peça 5), foi realizado o exame de admissibilidade da denúncia, ocasião em que foram considerados preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 235 do RI/TCU, bem como o exame sumário de risco, materialidade e relevância, previsto na Resolução TCU 259/2014, art.106, ficando consignado que não havia risco para o conselho com potencial de impactar no seu objetivo e na sua atuação, ou mesmo na sua situação financeira, uma vez a materialidade envolvida, segundo dados fornecidos pelo denunciante, não era significativa, conforme ficou demonstrado naquela instrução. A instrução considerou, no entanto, que a matéria tratada nos autos apresentava relevância relativa, uma vez que a concessão de remissão de débitos sem definição de critérios objetivos, poderia representar a favorecimento a determinados profissionais ou empresas, em detrimento dos interesses dos demais inscritos e do próprio conselho, especialmente em caso de continuidade da concessão dos benefícios ao longo do tempo.

6. Na mesma oportunidade, observando o que dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução – TCU 259/2014, a instrução consignou que estava presente o interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois os fatos denunciados, caso viessem a ser confirmados, poderiam, em tese, causar prejuízo aos cofres do conselho.

7. Quanto ao mérito, a instrução entendeu não estavam presentes os requisitos exigidos para concessão de medida cautelar, e que seria mais apropriada, naquele momento, a promoção de oitiva do conselho, para que se manifestasse sobre os apontamentos constantes na denúncia, e promoção de diligência para que o conselho apresentasse informações adicionais com vistas ao esclarecimento dos fatos, conforme sugerido na proposta de encaminhamento.

8. Ao apreciar os autos, esta Corte, por meio do Acórdão 2912/2019 - TCU – Plenário (peça 7), deliberou por conhecer da presente denúncia, indeferir o requerimento de medida cautelar, formulado pelo denunciante e realizar a as medidas saneadoras sugeridas nos pareceres emitidos nos autos.

9. A oitiva e diligência dirigidas ao conselho foram promovidas por meio do Ofício 1510/2019-TCU/SecexTrabalho, de 10/12/2019 (peça 8), sendo apresentados, em atendimento, os esclarecimentos e documentos que compõe as peças 11-33. O conselho ainda solicitou e obteve vistas e cópias das peças não sigilosas dos autos (peças 34-40), apresentando, posteriormente, complementação da sua manifestação, conforme peça 41.

10. Em nova análise, realizada ainda no âmbito da SecexTrabalho (peça 42), a instrução entendeu que, diante da confirmação de parte dos fatos narrados nos autos, a denúncia deveria ser considerada parcialmente procedente, sendo suficiente a expedição de ciência ao conselho acerca das deficiências identificadas. A proposta de encaminhamento foi elaborada no seguinte sentido:

‘94.1. que a presente denúncia, já conhecida por meio do Acórdão 2912/2019 - TCU – Plenário, seja considerada parcialmente procedente;

94.2. que seja dada ciência ao Conselho Regional de Medicina de São Paulo – Cremesp acerca do seguinte:

94.2.1. as renúncias de receitas, inclusive as remissões de dívidas, devem ser estimadas na proposta orçamentária anual do conselho, de forma a dar cumprimento aos princípios do planejamento e da transparência, conforme Acórdão 1925/2019 – TCU – Plenário;

94.2.1. cabe ao conselho, se ainda não o fez, definir formalmente os procedimentos atinentes à remissão de dívidas, definindo critérios e condições para concessão, assim como o fluxo de recebimento e apreciação dos requerimentos, disponibilizando essas informações em seu portal, em observância ao art. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), de forma a dar cumprimento aos princípios da equidade, igualdade e publicidade;

94.3. que seja expedida comunicação ao denunciante acerca da deliberação adotada.

94.4. que seja autorizado o arquivamento dos autos.’

11. Discordando do posicionamento da Unidade Técnica, conforme Despacho juntado à peça 44, o Ministro-Relator observou que os conselhos deveriam cuidar para que não houvesse remissões com caráter discriminatório, ou seja, deveriam se basear em critérios previamente estabelecidos, justos e objetivos.

12. Além disso, observou que, nos termos da Constituição Federal, art. 150, §6º, a regulamentação dos casos em que poderia ser concedida remissão de dívidas referentes a anuidades não pagas somente poderia ocorrer mediante lei específica. Observa-se, por oportuno, que a exigência de lei específica para fins de concessão de remissão de dívidas, foi abordada na instrução juntada à peça 5, itens 28-40, que expôs entendimento de que essa exigência estaria superada no caso concreto em razão dos fundamentos apresentados, entendimento este que não foi compartilhado pelo eminente Relator.

13. Assim, o Relator restituiu os autos à Unidade Técnica, determinando que deveria identificar os gestores do Cremesp responsáveis pelas possíveis irregularidades relatadas, com vistas à realização de audiência, para que se manifestassem acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam.

14. Aliado a isso, determinou que fosse promovida a oitava do Conselho Federal de Medicina, para que se manifestasse acerca da previsão, em seus normativos, da concessão de remissões, matéria reservada a lei específica, conforme art. 150, §6º, da Constituição Federal, devendo se pronunciar, ainda, quanto às providências adotadas, no exercício da supervisão hierárquica, com vistas a evitar que haja a concessão, pelos conselhos regionais, de remissões sem fundamentação normativa.

15. Em cumprimento ao Despacho do Despacho do Ministro-Relator, a Seproc promoveu a oitava do conselho federal, conforme Ofício 65099/2020-TCU/Seproc, de 25/11/2020 (peça 45), sendo apresentada, em atendimento, a manifestação juntada à peça 47.

16. Em seguida foi elaborado Despacho de conclusão das comunicações processuais no âmbito da Seproc (peça 48), sendo os autos restituídos, agora para a SecexAdministração, para nova instrução.

17. Ao analisar os autos (peça 50), a instrução percebeu, de pronto, que as medidas determinadas pelo Ministro-Relator não haviam sido integralmente cumpridas, uma vez que foi identificada apenas a promoção da oitava do conselho Ofício 65099/2020-TCU/Seproc, de 25/11/2020, conforme referido acima.

18. Após a promoção de diligência (peça 50), com vistas a identificar os responsáveis para fins de audiência prévia, a Unidade Técnica promoveu a audiência prévia determinada pelo Relator, conforme instrução juntada à peça 57, nos seguintes termos:

- ‘a) Responsável: Silvia Helena Rondina Mateus, na condição de 1ª Tesoureira do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/1/2012 a 31/12/2014, encaminhando-lhe cópia das peças 14, 16 e 18 dos autos;
- b) Responsável: Roberto Lotfi Júnior, na condição de 1º Tesoureiro do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/1/2015 a 30/6/2017, encaminhando-lhe cópia das peças 19, 20 e 21 dos autos;
- c) Responsável: João Márcio Garcia, na condição de 1º Tesoureiro do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/7/2017 a 30/9/2018, encaminhando-lhe cópia das peças 21 e 24 dos autos;
- d) Responsável: Christina Hajaj Gonzalez, na condição de 1ª Tesoureira do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/10/2018 a 31/12/2019, encaminhando-lhe cópia das peças 22 e 24 dos autos;
- e) Responsável: Renato Azevedo Junior, na condição de Presidente do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/1/2012 e 30/9/2013, encaminhando-lhe cópia das peças 14 e 16 dos autos;
- f) Responsável: João Ladislau Rosa, na condição de Presidente do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/10/2013 a 31/12/2014, encaminhando-lhe cópia das peças 14 e 18 dos autos;
- g) Responsável: Bráulio Luna Filho, na condição de Presidente do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/1/2015 a 31/3/2016, encaminhando-lhe cópia das peças 19 e 20 dos autos;
- h) Responsável: Mauro Gomes Aranha de Lima, na condição de Presidente do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/4/2016 a 30/6/2017, encaminhando-lhe cópia das peças 19 e 21 dos autos;
- i) Responsável: Lavínio Nilton Camarin, na condição de Presidente do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/7/2017 a 30/9/2018, encaminhando-lhe cópia das peças 21 e 24 dos autos;
- j) Responsável: Mario Jorge Tsuchiya, na condição de Presidente do Cremesp, para que se manifeste acerca da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam, relativamente ao período de 1/10/2018 a 31/12/2019, encaminhando-lhe cópia das peças 22 e 24 dos autos.’

19. As audiências prévias e respectivas razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, além de eventuais pedidos de prorrogação de prazo, estão assim distribuídas nos autos:

a) Responsável: Silvia Helena Rondina Mateus: Ofício de audiência à peça 70; AR ECT à peça 89; pedido de prorrogação à peça 101; análise pedido à peça 106; razões de justificativa às peças 210-231, 287-308, complemento resposta 364-370;

b) Responsável: Roberto Lotfi Júnior: Ofício de audiência à peça 64; AR ECT à peça 124; pedido de prorrogação à peça 126; análise pedido à peça 127; razões de justificativa às peças 260-267; requerimento para que intimações sejam feitas em nome do Dr. Diogo de Andrade Figueiredo (peça 335);

c) Responsável: João Márcio Garcia: Ofício de audiência à peça 68; AR ECT à peça 99 (devolvido ao remetente); reiteração à peça 331-334; AR ECT à peça 340; pedido de prorrogação à peça 339; análise pedido à peça 343 e 381; razões de justificativa às peças 344-352;

d) Responsável: Christina Hajaj Gonzalez: Ofício de audiência à peça 61; AR ECT à peça; pedido de prorrogação à peça 78 e 81; análise pedido à peça 83; razões de justificativa às peças 239-245, 253-259;

e) Responsável: Renato Azevedo Junior: Ofício de audiência à peça 65; AR ECT à peça 76; pedido de prorrogação à peça 112; análise pedido à peça 119; razões de justificativa às peças 191-209, 309-327, complemento resposta 358-363;

f) Responsável: João Ladislau Rosa: Ofício de audiência à peça 69; AR ECT à peça 90; pedido de prorrogação à peça 94; análise pedido à peça 107; razões de justificativa às peças 158-178, complemento resposta 375-380;

g) Responsável: Bráulio Luna Filho: Ofício de audiência à peça 63; AR ECT à peça 80; pedido de prorrogação à peça 113; análise pedido à peça 118; razões de justificativa às peças 141-157, 270-286, complemento resposta 371-374;

h) Responsável: Mauro Gomes Aranha de Lima: Ofício de audiência à peça 66; AR ECT à peça 77; pedido de prorrogação à peça 97; razões de justificativa às peças 179-190, complemento resposta às peças 353-357;

i) Responsável: Lavínio Nilton Camarin: Ofício de audiência à peça 67; AR ECT à peça 109; pedido de prorrogação à peça 121; análise pedido à peça 122; razões de justificativa às peças 130-140;

j) Responsável: Mario Jorge Tsuchiya: Ofício de audiência à peça 62; AR ECT à peça 88; pedido de prorrogação à peça 79 e 82; análise pedido à peça 83; razões de justificativa às peças 232-238, 246-252;

#### EXAME TÉCNICO

20. Analisa-se, nesta oportunidade, a manifestação do Conselho Federal de Medicina – CFM em atendimento à oitiva promovida por esta Corte (peça 47), além das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em confronto com as irregularidades a eles imputadas nos respectivos ofícios de audiência prévia.

Oitiva do Conselho Federal de Medicina – CFM

#### *Manifestação do conselho*

21. Inicialmente o CFM elenca os critérios que são utilizados anualmente para definição dos valores e as possíveis renúncias de anuidades:

a) De forma totalmente democrática, idônea e transparente, anualmente todos os Tesoureiros dos Conselhos de Medicina são chamados em reunião conjunta para discussão da

proposta de resolução das anuidades e taxas para o exercício seguinte, com a exposição de valores, prazos e critérios;

b) Todos os pontos polêmicos são amplamente debatidos e quando, eventualmente, não há consenso, são postos em votação, conforme a melhor prática. Em seguida - próxima plenária -, o texto é levado para discussão e aprovação no Plenário do CFM, Órgão responsável pela decisão final, conforme previsão legal estabelecida na Lei nº 12.514/2011;

c) Após a aprovação da resolução pelo Plenário do CFM e sua publicação na imprensa oficial, os CRMs passam a aplicar as regras de forma uniforme, ou seja, sem exceção ou de modo facultativo, respeitando o princípio federativo que orienta as ações do sistema dos conselhos de medicina.

22. O conselho esclarece que, com o intuito de minimizar os custos para as pessoas jurídicas que são abertas exclusivamente para atendimento de planos de saúde, o CFM autoriza um desconto de 80% do valor da anuidade, desde que preenchidos alguns critérios pré-definidos, além de descontos aos médicos recém-formados (60%) e de 100% para os portadores de doenças incapacitantes, e de um programa de recuperação de crédito que oferece descontos para os devedores de anuidades de exercícios anteriores.

23. Em seguida o conselho apresenta algumas regras específicas sobre as renúncias, definidas no inciso II do art.22 da Resolução CFM nº 2.280/2020, de 6 de agosto de 2020, que fixa os valores das anuidades e taxas para o exercício de 2021, fixa regras para inscrição e execução dos créditos na dívida ativa e recuperação de crédito e dá outras providências. Este texto permanece desde a edição Resolução CFM nº 2.231/2019, que fixou as regras para a cobrança das anuidades, referentes ao exercício de 2020, nos seguintes termos:

‘Art. 22 A inscrição do débito na dívida ativa da autarquia, e sua subsequente cobrança judicial, alcança todos os médicos e empresas inadimplentes, independentemente da modalidade de inscrição que possuam no Conselho Regional de Medicina, e obedece ao seguinte critério:

II- a título de racionalização e economicidade na ação administrativa, com base no inciso II do § 3º do art. 14 da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e com vistas a evitar que o custo da cobrança dos créditos oriundos da dívida ativa se a superior ao valor da importância a ser recebida, fica facultado aos Conselhos Regionais de Medicina, após apresentação de estudos técnicos, jurídicos e econômicos, propor a extinção de processos que ainda estejam em andamento, referentes aos créditos inscritos e/ou executados na dívida ativa até o exercício de 2011, ou quando o valor a ser recuperado for menor que o valor dos custos para a realização da cobrança, com a devida formalização e aprovação dos ordenadores de despesas, visando, principalmente, o interesse público e a eficiência na gestão orçamentária.’

24. Pondera o conselho que o motivo principal desse texto seria para dar autonomia aos Conselhos Regionais de Medicina para avaliar as possíveis consequências financeiras sobre a cobrança de anuidades que ainda estariam amparadas pela Lei nº 11.000, de 15 de dezembro de 2004, em face das frequentes declarações de inconstitucionalidade do art. 2º, quando delegava aos conselhos profissionais a competência para definir as anuidades, tornando a cobrança das anuidades até o exercício de 2011 um meio temerário e oneroso aos cofres do sistema. Acrescenta que vários CRMs tiveram que efetuar a devolução de valores de anuidades que estavam amparadas pela Lei nº 11.000/2004, causando um prejuízo de milhões de reais. Além disso, ocorreu a extinção de vários processos que estavam na justiça federal por conta na declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da 11.000/2004, gerando ainda mais prejuízo aos cofres dos Conselhos de Medicina.

25. Nesse contexto é que foi aprovado o texto acima reproduzido, visando a economicidade da ação administrativa.

26. No que diz respeito às demais renúncias das pessoas jurídicas até o exercício de 2019, prevalecia o entendimento indicado no art.13 do anexo à Resolução CFM nº 1.980/2011, com a seguinte menção:

‘ANEXO À RESOLUÇÃO CFM nº 1.980/2011

CAPÍTULO III

CANCELAMENTO

Art. 13 O cancelamento de cadastro ou registro ocorrerá nas seguintes hipóteses:

I - Pelo encerramento da atividade e requerido pelo interessado, fazendo-se instruir com:

- a) Requerimento, assinado pelo responsável técnico, proprietário ou representante legal, solicitando o cancelamento do registro;
- b) Pagamento da taxa de cancelamento, em caso de registro;
- c) Distrato social ou documento semelhante (baixas no CNPJ do Ministério da Fazenda ou no cadastro da prefeitura municipal);
- d) Caso os itens acima estejam corretos, o cancelamento será efetuado no âmbito do conselho regional de medicina, após homologação da plenária;
- e) Em casos especiais, desde que a fundamentação seja homologada pelo plenário do conselho regional de medicina, a baixa poderá ser sumariamente efetivada ou concedida com a supressão da letra ‘c’ deste inciso.’

27. Segundo o conselho, o objetivo principal foi a racionalização da cobrança de possíveis devedores, onde havia identificação inequívoca da inexistência da empresa no endereço de origem, ou seja, casos em que a fiscalização dos CRMs já constatou que a empresa não existe mais, tornando a cobrança ainda mais difícil e onerosa. Em último caso a orientação aos CRMs era verificar a possibilidade de publicação de edital, caso fosse economicamente viável, pois, como se sabe, não há como executar uma pessoa (física ou jurídica) sem a cientificação da dívida. Em qualquer caso, a opção a ser adotada era sempre a mais econômica para CRM, logicamente munido de dados fidedignos e consistentes.

28. Ao abordar a sua competência para estabelecer o valor das anuidades, os descontos e os critérios de isenção, com amparo na Lei nº 12.514/2011, o CFM esclarece que cabe aos Conselhos Regionais de Medicina efetivamente arrecadar todas as contribuições de sua competência institucional, devendo explorar adequadamente a sua base tributária e, conseqüentemente, ter capacidade de estimar qual será a sua receita, sempre obedecendo todas as regras estabelecidas na legislação vigente.

29. Já no caso das renúncias de receitas, ou seja, a anistia, a remissão ou a isenção em caráter não geral, que tenha como impacto a diminuição de receita, cada conselho deve estimar o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, conforme orientação dada através dos Acórdãos TCU nº 398/2018 e 692/2018, assim especificados, respectivamente:

‘9.1. cientificar o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Rondônia (Crea/AM) de que a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos em anuidades na proposta orçamentária da entidade constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência fiscal subjacentes ao art. 165, § 7º, da Constituição Federal de 1988, ao art. 113 do ADCT e ao art. 14 da LC 101/2000;

9.6. cientificar o Crea/MS de que a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos sobre as receitas da entidade, a exemplo dos estabelecidos nas decisões plenárias 03/2016 e 5328/2016, na proposta orçamentária da entidade, constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência fiscal subjacentes ao art. 165, § 7º, da Constituição Federal de 1988, ao art. 113 do ADCT e ao art. 14 da Lei Complementar 101/2000;’

30. O CFM pondera, ainda, que este assunto foi matéria de discussão no Acórdão TCU nº 1.925/2019-Plenário, no qual foi recomendado ao Conselho Federal de Medicina que oriente os respectivos conselhos regionais, no sentido de que adotem medidas para dar cumprimento às regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto ao disposto nos incisos I e II do art. 14.

31. Com base nessas orientações, o Conselho Regional precisa demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na Previsão Orçamentária Anual e que as isenções não afetarão as metas previstas e principalmente evidenciar todas as operações nos registros contábeis, desde a previsão inicial de renúncia até os ajustes no final do exercício, inclusive para cumprimento da determinação no item 1.8.2.2. do Acórdão de Relação nº 2912/2019 - Plenário, nos seguintes termos:

‘1.8.2.2. demonstrativo das remissões de dívidas concedidas a partir da edição da Lei nº 12.514/2011, onde conste, pelo menos, nome do beneficiário, valor remido, data e responsáveis pela autorização, ou extrato das remissões conforme modelo anexo (encaminhar cópia do modelo/extrato juntado à peça 1, p.28), comprovando que foi atendido o interesse público e a eficiência na gestão orçamentária, assim como as condições estabelecidas no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.’

32. Nesse sentido, o CFM afirma que orientou todos os Conselhos Regionais de Medicina que, quando da elaboração da proposta orçamentária, as peças precisam estar acompanhadas de dois modelos, os quais irão consolidar todas as possíveis renúncias para o próximo exercício. Esses modelos estão reproduzidos à peça 47, p.7-8, e contemplam, entre outras, as seguintes informações: pessoas/tributos atingidos, base de cálculo (anuidade), quantidade de beneficiados, valor estimado, justificativa/medidas de compensação, além de impacto na receita estimada.

33. No primeiro modelo consta a definição dos casos que se caracterizam como renúncia de receitas, e a previsão de que o Tribunal de Contas da União tem a competência para fiscalizar as renúncias de receitas com base no art. 70 da Constituição Federal, além da observação de que os conselhos de Medicina precisam demonstrar que as renúncias não afetarão as metas de resultados previstas na Previsão Orçamentária, ou a apresentação de medidas compensatória, por exemplo aumento de outras receitas.

34. Com relação à formalização dos processos de renúncias, o conselho esclarece que existem dois procedimentos: (1) Para os casos de concessão de desconto de 80% para as pessoas jurídicas, doença incapacitante, falecimento, médico militar e programa de recuperação de crédito, será obrigatória a abertura de processo contendo dos requisitos exigidos para cada caso; (2) já em relação aos descontos pelo pagamento antecipado, (5% em janeiro e 3% em fevereiro), primeira inscrição de médico, médicos a partir de 70 anos e estabelecimentos públicos, o próprio sistema de arrecadação está preparado para essas concessões, ou seja, essas renúncias são realizadas de forma eletrônica, porque os critérios são objetivos e de forma geral.

35. O CFM ainda esclarece que, anualmente, realiza auditorias operacionais nos Conselhos Regional de Medicina, por amostragem, em razão do grande volume, com base em testes de observância, a fim de expressar a sua opinião sobre as contas. Esse trabalho de auditoria não contempla a totalidade das transações ocorridas e é efetuado com base em testes de amostragens para concluir sobre o universo das transações ocorridas, especialmente quanto à formalização dos processos e a legitimidade da documentação, ou seja, o controle da legalidade e da economicidade.

36. Por fim, o conselho esclarece que não é do seu conhecimento que o Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo não aplica o devido processo legal aos procedimentos de remissão de dívidas, e que ele é conhecedor das normas existentes e recebe orientações do controle interno, cabendo a ele responder ao TCU, caso seja identificada alguma irregularidade. De qualquer forma, o CFM se coloca à disposição para quaisquer diligências necessárias junto ao Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, para dirimir dúvidas e apurar possíveis irregularidades.

#### *Análise*

37. Sobressai da manifestação do CFM a demonstração de que matéria se encontra regulamentada no âmbito dos conselhos de medicina, constando a descrição detalhada dos

procedimentos internos, critérios e condições a serem observados na aplicação do instituto da renúncia de receitas, entre elas a remissão de débitos.

38. Deve ser dado destaque, também, à afirmação de que os conselhos regionais foram orientados acerca da necessidade de demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na Previsão Orçamentária Anual e que as isenções não afetarão as metas previstas e principalmente evidenciar todas as operações nos registros contábeis, desde a previsão inicial de renúncia até os ajustes no final do exercício, inclusive para cumprimento da determinação no item 1.8.2.2. do Acórdão de Relação nº 2912/2019 – Plenário.

39. Cumpre esclarecer que o Acórdão mencionado foi proferido nestes mesmos autos (peça 7) por ocasião da apreciação de medida cautelar requerida pelo denunciante. Naquela oportunidade, a cautelar foi indeferida, sendo determinada a oitiva do Cremesp, além da realização de diligência. O item 1.8.2.2, mencionado pelo CFM como ‘determinação’, se refere, na realidade, a um dos itens da diligência, em que esta Corte requisitou informações detalhadas acerca das remissões de débitos concedidas pelo Cremesp. Assim, fica demonstrado que o CFM se antecipou à manifestação definitiva desta Corte sobre a matéria, passando a exigir que ficassem demonstrados, nas concessões de remissões, os dados exigidos naquela diligência.

40. Por fim, merece destaque, também, os modelos instituídos pelo CFM quando da elaboração da proposta orçamentária, pelos conselhos regionais, conforme peça 47, p.7-8, que exigem a demonstração entre outras, das seguintes informações: pessoas/tributos atingidos, base de cálculo (anuidade), quantidade de beneficiados, valor estimado, justificativa/medidas de compensação, além de impacto na receita estimada. Associado a isso, os conselhos devem observar a definição dos casos que se caracterizam como renúncia de receitas, e além de demonstrar que as renúncias não afetarão as metas de resultados previstas na Previsão Orçamentária, ou a apresentação de medidas compensatória, por exemplo aumento de outras receitas.

41. No caso específico do Cremesp, o CFM esclarece que realiza auditorias regulares nos regionais, por amostragem, e que não tem conhecimento de que o conselho não aplica o devido processo legal aos procedimentos de remissão de dívidas.

42. Isto posto, passa-se à análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência prévia, ocasião em que será avaliada a observância das orientações expedidas pelo CFM.

#### Análise audiências prévias

43. Observa-se, por oportuno, que os responsáveis arrolados nos autos estão representados por procuradores regularmente designados, sendo que as respectivas razões de justificativa, embora apresentadas em separado, possuem a mesma essência, com pequenos acréscimos em casos específicos, em razão de particularidades que se aplicam apenas a parte dos responsáveis. Assim, a descrição das razões de justificativa e respectivas análises serão agrupadas conforme a respectiva representação legal.

44. Considerando que a irregularidade atribuída a todos os responsáveis é a mesma, variando apenas o cargo ocupado à época dos fatos e o respectivo período de gestão, será descrita uma única vez a irregularidade, agrupando, na sequência, os responsáveis, suas razões de justificativa e análise técnica.

Irregularidade: concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam;

Responsáveis: Bráulio Luna Filho - Presidente do Cremesp - período de 1/1/2015 a 31/3/2016; João Ladislau Rosa - Presidente do Cremesp – período de 1/10/2013 a 31/12/2014; Mauro Gomes Aranha de Lima - Presidente do Cremesp - período de 1/4/2016 a 30/6/2017; Renato Azevedo Junior - Presidente do Cremesp - período de 1/1/2012 e 30/9/2013; Sílvia Helena Rondina Mateus - 1ª Tesoureira do Cremesp - período de 1/1/2012 a 31/12/2014;

Razões de justificativa (peças 141, 158, 179, 191 e 210, respectivamente)

45. Observa-se, inicialmente, que as razões de justificativa apresentadas em nome desses responsáveis diferem apenas em razão do acréscimo da alegação de prescrição da pretensão punitiva em relação aos ex-gestores João Ladislau Rosa, Renato Azevedo Junior e Silvia Helena Rondina Mateus. Assim, essa alegação será incorporada na descrição resumida das razões de justificativa, ficando ressalvada, desde já, a sua aplicação apenas aos responsáveis acima arrolados.

46. Os responsáveis alegam, preliminarmente, que foram parcialmente alijados do exercício do contraditório e da ampla defesa, haja vista que até a data do atendimento da audiência prévia não haviam conseguido obter os documentos que estão na posse do Cremesp, especialmente a cópia integral dos processos de remissões objeto de apuração nesta denúncia, onde estão devidamente registrados os trâmites adotados pela autarquia há anos no que se refere à matéria.

47. Afirmam que os documentos que deram suporte às suas manifestações foram obtidos por meio do portal da transparência do CFM e do Cremesp, cujo acervo limitado, inclusive temporalmente, não possibilitou o acesso amplo à informação, sobretudo aquela necessária ao exercício do contraditório e da ampla defesa neste processo.

48. Em razão disso, pleiteiam a complementação das justificativas ou apresentação de novos elementos, mediante nova manifestação após o fornecimento da documentação requerida ao Cremesp.

49. Quanto ao mérito, as alegações de defesa estão pautadas nos seguintes fundamentos/tópicos, que serão analisados individualmente a seguir: prescrição, legalidade, equidade e isonomia, eficiência da gestão, precedentes do TCU e ausência de erro grosseiro.

50. Alegam, inicialmente, que a prescrição da pretensão punitiva a cargo do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal.

51. Assim, sustentam que o exercício da competência sancionadora é temporalmente limitado, haja vista que a prescrição está diretamente ligada ao princípio geral da segurança das relações jurídicas, que tem por decorrência, salvo hipóteses excepcionais, a regra da prescritibilidade. Nesse sentido, mencionam jurisprudência do STF, representada pelo MS 20069, Rel. Min. Cunha Peixoto.

52. Mencionam, também, recente posicionamento do STF sobre a prescrição no TCU (RE nº 636.886), inclusive reproduzindo a ementa, onde foi fixado o tema 899, assim aprovado: 'É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'.

53. Acrescentam, ainda, recente deliberação do próprio TCU, na qual reconheceu a aplicação da prescrição de 5 anos, na forma da Lei 9.873/1999, conforme se observa do Acórdão 1513/2021-Plenário.

54. Com base nesse entendimento, os responsáveis sustentam que atos praticados até o ano de 2014 foram alcançados pela prescrição, haja vista que o prazo somente foi interrompido com o recebimento desta denúncia, determinada pelo TCU através do Acórdão nº 2.912/2019, prolatado na sessão de 04.12.2019, na forma definida no art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, que estabelece que a prescrição da ação punitiva se interrompe 'por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato'.

55. Em resumo, entendem que a interrupção da prescrição não impediu o seu alcance ao período sob investigação dos ex-gestores João Ladislau Rosa (1/10/2013 a 31/12/2014), Renato Azevedo Junior (1/1/2012 e 30/9/2013) e Silvia Helena Rondina Mateus (1/1/2012 a 31/12/2014), uma vez decorrido o prazo de 5 anos previsto na Lei nº 9.873/1999, o que impede

o prosseguimento desta apuração e impõe o arquivamento do processo em relação a esses responsáveis.

56. Os responsáveis sustentam, também, a legalidade das remissões, uma vez que foram realizadas em conformidade com as autorizações normativas do conselho federal, conforme Resoluções 1.979/2011, 1.980/2011, 2.000/2012 e 2.052/2013. Ou seja, o Cremesp apenas aplicou os atos normativos oriundos do CFM. A regulamentação interna promovida pelo CFM, segundo eles, estava amparada na Lei nº 12.514/2011, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 4.762/DF).

57. Além disso, esclarecem que as decisões quanto às isenções e demais renúncias de receita nunca foram exclusivas dos gestores do conselho, mas sempre precedidas de parecer jurídico e de processo deliberativo em sessão plenária. A manifestação do plenário acerca dos denominados 'expedientes' está prevista no atual Regimento Interno do CREMESP (Resolução CREMESP nº 325/2018) e também naquele vigente à época (Resolução CREMESP nº 205/2009). Esses documentos foram requisitados ao Cremesp, mas ainda não fornecidos.

58. Antes do deferimento, cada situação era avaliada, conforme demonstram os respectivos processos, cujas cópias também não foram fornecidas pelo Cremesp, seguindo o fluxograma descrito à peça 158, p.8-9, estabelecido no Cremesp para processamento de remissões. Assim, o trâmite da matéria seguia rigoroso caminho, por diversos setores e análises, antes de passar pela procuradoria, ser deliberado em plenária e alcançar o resultado. Esse fluxo adotado no processamento das remissões, uma vez lastreado em normativos do CFM, e aplicadas indistintamente, segundo critérios objetivos fixados na norma, sem beneficiamento particular ou individual, demonstra, na visão dos responsáveis, a observância dos princípios da equidade e isonomia.

59. Amparados nessa demonstração da tramitação interna dos processos de remissão, os responsáveis argumentam que as respectivas participações, não representam decisões individuais e isoladas, sendo necessário observar adequadamente a segregação das funções atribuídas a cada agente, elemento chave para a correta individualização da conduta. Segundo eles, o próprio TCU, ao exercer sua função de controle e sancionadora, ressalta a importância do papel da segregação das funções, conforme se depreende do 'Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU' e de alguns julgamentos que destacam a importância de sua aplicação e da individualização da responsabilidade (Acórdão 333/2013-Plenário; Acórdão 2062/2014-Plenário; Acórdão 11179/2020-Segunda Câmara).

60. Argumentam, também, que não consta no Regimento Interno do Cremesp atribuição de decisão sobre as remissões de dívidas, havendo tão somente previsão da competência para organizar a proposta orçamentária, junto ao tesoureiro, o que foi feito de forma esmerada, conforme comprovam os relatórios do Controle Interno do CFM.

61. Em conclusão, os responsáveis sustentam que as condições consideradas para os efeitos da concessão dos benefícios (destacadas em negrito e sublinhadas), estão todas amparadas, nas resoluções do Conselho Federal de Medicina já mencionadas e na legislação. Neste caso, há variação dos normativos mencionados nas respectivas defesas, conforme períodos de gestão, razão pela qual todos estão reproduzidos:

#### RESOLUÇÃO CFM Nº 1.980/2011

Art. 8º. Parágrafo primeiro. A empresa, instituição, entidade ou estabelecimento que não renovar o cadastro ou registro por período superior a 2 (dois) exercícios consecutivos estarão sujeita à suspensão de cadastro ou registro a partir de deliberação de plenária do respectivo regional, sem prejuízo das anuidades em débito até sua inativação ex officio no cadastro de pessoas jurídicas.

Art. 13 O cancelamento de cadastro ou registro ocorrerá nas seguintes hipóteses: I - Pelo encerramento da atividade e requerido pelo interessado, fazendo-se instruir com: a) Requerimento, assinado pelo responsável técnico, proprietário ou representante legal, solicitando o cancelamento do registro; b) Pagamento da taxa de cancelamento, em caso de

registro; c) Distrato social ou documento semelhante (baixas no CNPJ do Ministério da Fazenda ou no cadastro da prefeitura municipal); d) Caso os itens acima estejam corretos, o cancelamento será efetuado no âmbito do conselho regional de medicina, após homologação da plenária; e) Em casos especiais, desde que a fundamentação seja homologada pelo plenário do conselho regional de medicina, a baixa poderá ser sumariamente efetivada ou concedida com a supressão da letra 'c' deste inciso. II -Como penalidade, após decisão definitiva.

Dentre as outras hipóteses previstas na alínea 'e' acima reproduzida está a inatividade de empresas, situação que foi objeto de parecer jurídico a pedido da tesoureira à época (peça 162).

#### RESOLUÇÃO CFM Nº 2.000/2012

Art. 2º Ficam dispensados do pagamento da anuidade referida no caput do art. 1º desta resolução os médicos que até o exercício de 2013 completaram ou venham a completar 70 (setenta) anos de idade, sem prejuízo da cobrança de anuidades de exercícios anteriores.

Art. 3º Os conselhos regionais de medicina são autorizados a dispensar do pagamento da anuidade os médicos portadores das doenças especificadas no inciso XIV do artigo 6º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, com redação dada pela Lei nº 11.052, de 29 de dezembro de 2004, devidamente atestadas por laudo técnico e com a respectiva homologação do plenário do regional, instruído em processo administrativo interno.

Art. 14 A inscrição do débito na dívida ativa da autarquia e sua subsequente cobrança judicial alcança a todos os médicos e empresas inadimplentes, independentemente da modalidade de inscrição que possuam no conselho regional de medicina, e obedecerá aos seguintes critérios: I) Os conselhos regionais de medicina efetuarão a cobrança de anuidades em atraso das pessoas físicas e jurídicas e procederão à inscrição de débito na dívida ativa da Autarquia (procedimento administrativo), de débitos até 3 (três) vezes o valor da anuidade. II) Os conselhos regionais de medicina promoverão a execução judicial de débitos que ultrapassarem três vezes o valor da anuidade de pessoas físicas e jurídicas.

#### RESOLUÇÃO CFM Nº 2.108/2014

Art. 2º Ficam dispensados do pagamento da anuidade referida no caput do art. 1º desta resolução os médicos que até o exercício de 2015 completaram ou venham a completar 70 (setenta) anos de idade, sem prejuízo da cobrança de anuidades de exercícios anteriores.

Art. 3º Poderão ficar isentos do pagamento de anuidade, temporária ou definitivamente, os médicos que são portadores das doenças a seguir elencadas: Tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondilite anquilosante, nefropatia grave, estados adiantados de doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome de imunodeficiência adquirida, hepatopatia grave e fibrose cística (mucoviscidose), devidamente comprovadas mediante a apresentação de laudo pericial emitido pelo médico assistente.

#### RESOLUÇÃO CFM Nº 2.125/2015

Art. 5º Em casos de cancelamento de inscrição, de qualquer espécie, a anuidade será calculada em duodécimos até o mês do protocolo do respectivo requerimento junto ao Conselho Regional de Medicina, exceto quanto ao estabelecido no artigo 10 desta Resolução.

Art. 7º Ficam dispensados do pagamento da anuidade referida no caput do art. 2º desta Resolução os médicos que até o exercício de 2016 completaram ou venham a completar 70 (setenta) anos de idade, sem prejuízo da cobrança de anuidades de exercícios anteriores.

Art. 8º Ficam também isentos do pagamento da anuidade referida no caput do art. 2º desta Resolução os médicos que estiverem exercendo a Medicina exclusivamente na condição de

médico militar, ou seja, que não esteja mediante apresentação anual da Declaração de Médico Militar, conforme estabelecido na Lei nº 6.681/79.

Art. 9º Poderão ficar isentos do pagamento de anuidade, temporária ou definitivamente, os médicos que são portadores das doenças a seguir elencadas: tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondilite anquilosante, nefropatia grave, estados adiantados de doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome de imunodeficiência adquirida, hepatopatia grave e fibrose cística (mucoviscidose), devidamente comprovadas mediante a apresentação de laudo emitido pelo médico assistente.

Art. 10 O falecimento do médico é motivo para o cancelamento de inscrição de pessoa física. Além disso, os possíveis débitos originados serão anistiados, mediante realização de processo administrativo, aprovado em sessão plenária, em obediência ao princípio da economicidade da ação administrativa.

62. Acerca da cobrança judicial de débitos, os responsáveis esclarecem que, em 28 de outubro de 2011, foi publicada a Lei nº 12.514/2011, que passou a prever limite superior àquele antes considerado pela Resolução do CFM: ‘Art. 8º Os Conselhos não executarão judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente’.

63. Além dessas hipóteses, esclarecem que também foram consideradas para efeito de extinção do crédito as dívidas prescritas por decisão judicial, nos termos do art. 156, V, do Código Tributário Nacional, bem como a situação de óbito. Todas elas, segundos os responsáveis, foram devidamente tramitadas em processos administrativos, todos instruídos com o devido parecer jurídico, como confirmou o Cremesp na sua manifestação nesta denúncia.

64. Quanto à eficiência da gestão como fundamento de defesa, os responsáveis sustentam que, ainda que os conselhos não se sujeitem à Lei de Responsabilidade Fiscal, as remissões do Cremesp não impactaram no seu orçamento e, portanto, nunca impuseram qualquer implicação orçamentária ou financeira, uma vez que os balanços da Autarquia foram superavitários, conforme comprovou o Conselho na sua manifestação (peças 11-33 e 41), de modo que as isenções não comprometeram o orçamento, o que evidenciam os registros contábeis (resultado superavitário dos orçamentos de 2011 a 2018; disponibilidades financeiras de 2014, 2015, 2017 e 2018).

65. Os responsáveis destacam que nos respectivos períodos de gestão as isenções corresponderam aos percentuais de 2% e 3% da receita líquida, não representando impacto nas contas, tendo em vista o orçamento superavitário, sendo inapropriada a acusação de má gestão ou qualquer irregularidade na condução financeira da Autarquia.

66. Acrescentam que o controle interno do conselho, criado pela Resolução CFM nº 1.597/2000, no exercício da sua competência normativa, avalia anualmente o planejamento e resultado alcançados, a estrutura de governança e de autocontrole da gestão, a programação orçamentária e financeira, a gestão de pessoas, a conformidade e tratamento de disposições legais e normativas, informações contábeis e outras questões atinentes à gestão, e expede o competente certificado de regularidade, caso confirmada a adequação das operações, como foi o caso das gestões em questão.

67. Os dados trazidos pelos responsáveis, a partir da avaliação do controle interno, demonstram superávits financeiros, aumento real de arrecadação e redução de despesas, nas respectivas gestões (peça 141, p.13-14; peça 158, p. 16-17; peça 179, 13-14; peça 191, p.14-15; peça 210, p.15-16), mesmo com as remissões concedidas.

68. Considerando que os Conselhos Profissionais não se sujeitam às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, tão somente aos seus princípios (Acórdão TCU 1500/2020-Plenário), os responsáveis entendem que os números e constatações do Controle Interno do CFM

demonstram inequivocamente que foram observados nas suas gestões os fios condutores de uma gestão fiscal responsável.

69. Sustentam que esse precedente mencionado, assim como o Acórdão nº 341/2004 – Plenário, é firme no sentido de que não se pode exigir dos Conselhos Profissionais o cumprimento de regras específicas para entes federativos, cujo objetivo é claramente controlar agregados macroeconômicos, mormente a dívida pública. Assim, ao demonstrar que não se pode exigir dos Conselhos as formalidades previstas na LRF, os responsáveis sustentam que a ausência de estudo formal de impacto orçamentário a respeito das perdas de receitas não pode ser considerado fato apto a sujeitar seus responsáveis a sanções, sobretudo quando os fatos demonstram a ausência absoluta de repercussão negativa no orçamento.

70. Além disso, observam que a elaboração e formalização da proposta orçamentária seguiu Resolução CFM 2063/2013, que não exige estudo formal de impacto econômico, mas tão somente ‘estudo elaborado pelos conselhos de medicina, contendo a estimativa da receita e a fixação da despesa para cada exercício financeiro, que, após aprovada pelo plenário do CFM e publicada na imprensa oficial, converte-se na previsão orçamentária anual’.

71. Nesse contexto, asseveram que, sob qualquer ângulo, não há ressalvas quanto às respectivas gestões, sobretudo no que tange às remissões de dívidas, na medida em que os atos praticados ocorreram em conformidade com a legislação e com a orientação da assessoria jurídica da Autarquia, e foram deliberados em plenárias, com a participação dos conselheiros.

72. Em outra linha de argumentação, os responsáveis afirmam que a renúncia de receitas pelo Cremesp, mediante concessão de isenções a pessoas físicas e jurídicas, já foi apreciada por este Tribunal em mais de uma oportunidade: na auditoria de conformidade (TC 024.851/2017-5), julgou pela inexistência de irregularidade quanto às referidas concessões, cuja relatoria coube ao Min. Weder de Oliveira; e na Fiscalização 549/2016 (TC 036.608/2016-5), concluiu pela regularidade dos recursos oriundos das anuidades.

73. Segundo os responsáveis, anualmente o TCU promove Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), dedicada ao exame de regularidade de despesas e outros aspectos de gestão dos Conselhos Regionais de Medicina, incluído o Cremesp, Conforme Acórdãos 1282/2018 – Plenário e 2163/2019 – Plenário, sendo que em nenhuma dessas fiscalizações realizadas houve apontamento no que se refere às renúncias de receita (remissões) ou às extinções dos créditos tributários. Ao contrário, em todos os precedentes está registrada a conformidade das gestões financeiras. Com isso, alegam que jamais receberam recomendação a respeito do procedimento das remissões, de modo que não podem ser considerados como incurso em erro grosseiro, menos ainda em dolo.

74. Acrescentam, ainda, que em casos semelhantes, relativos a outros conselhos de fiscalização, o TCU decidiu simplesmente por endereçar recomendações às autarquias. Os precedentes arrolados são os seguintes:

a) Acórdão 2211/2019 – Plenário: denúncia em que foi arrolada, entre outras, notícia de que teriam sido constatadas irregularidades graves potencialmente caracterizadoras de renúncia de Receitas do CRF, prevaricação e improbidade administrativa. Na deliberação foi expedida determinação ao Conselho Federal de Farmácia que exercesse sua fiscalização primária, informando este Tribunal sobre as conclusões da apuração relativa aos fatos abordados neste processo nos próximos relatórios de gestão;

b) Acórdão 692/2018 – Plenário: auditoria de conformidade – FOC em que foi deliberado o seguinte:

‘9.6. cientificar o Crea/MS de que a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos sobre as receitas da entidade, a exemplo dos estabelecidos nas decisões plenárias 03/2016 e 528/2016, na proposta orçamentária da entidade, constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência fiscal subjacentes ao art. 165, § 7º, da Constituição Federal de 1988, ao art. 113 do ADCT e ao art. 14 da Lei Complementar 101/2000;’

c) Acórdão 398/2018 – Plenário: auditoria de conformidade – FOC em que foi deliberado o seguinte:

‘9.1. cientificar o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Amazonas (Crea/AM) de que a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos em anuidades na proposta orçamentária da entidade constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência fiscal subjacentes ao art. 165, § 7º, da Constituição Federal de 1988, ao art. 113 do ADCT e ao art. 14 da LC 101/2000;’

75. Assim, entendem os responsáveis que, por força do art. 15 c/c. o art. 489, §1º, VI, do CPC, e do art. da LINDB, o resultado deste processo, caso superadas justificativas apresentadas, deverá ser de igual solução:

‘Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

(...)

Art. 489. §1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.’

76. No derradeiro fundamento de defesa, os responsáveis invocam a boa-fé e a ausência de dolo ou erro grosseiro, isto porque nunca receberam recomendações deste Tribunal a respeito dos fatos que ensejaram a instauração da denúncia, razão pela qual não há que se falar em reincidência ou descumprimento de determinação desta e. Corte.

77. Para reforçar a boa-fé e a ausência de dolo ou erro grosseiro nas suas condutas, afirmam que confiaram na condução dos processos pelos servidores encarregados dessa função, cuja aparência sempre foi de regularidade, sobretudo da procuradoria jurídica, que expediu parecer em todos os processos de remissão.

78. Acrescentam que a matéria em questão diz respeito à dinâmica orçamentária praticada pelo maior Conselho Regional de Medicina do país, que sempre a realizou e continua, em conformidade com a legislação e as boas práticas. Além disso, a legalidade da conduta do gestor deve ser analisada em cotejo com a situação fática presenciada, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), conforme tem decidido o próprio TCU (Acórdão 6655/2020). Neste sentido, afirmam que agiram amparados na orientação da sua assessoria, inclusive jurídica, e nunca determinaram a execução de decisão que contrariasse pareceres técnicos ou que fosse diferente da prática usual de anos das gestões anteriores.

79. Os responsáveis invocam, também, a Lei nº 13.655/2018, LINDB, que passou a condicionar a sanção à constatação de dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal de agentes públicos (Acórdão 1507/2020-Plenário). Assim, entendem que, no caso concreto, está ausente qualquer suspeita de intenção maliciosa ou de equívoco manifesto, especialmente porque os seus atos não foram isolados, mas deliberados em conjunto, em plenário, de acordo com o trâmite costumeiro dos processos da natureza em exame, em plena conformidade com as resoluções do CFM e manifestações técnicas de competência dos servidores encarregados e responsáveis pela análise.

80. Observam, ainda, que não há notícia nestes autos de malversação de recurso público ou de desvio, pois não houve utilização de verba do erário para proveito pessoal, não houve perda significativa de receita, nem irregularidade grave, mas apenas formal.

81. Além disso, reiteram que não há qualquer fato desabonador às gestões em questão, sendo que as contas receberam certificado de conformidade e foram julgadas regulares, além de

terem sido avaliadas pela auditoria independente, pelo Conselho Federal de Medicina e avaliada em Fiscalização de Orientação Centralizada por este Tribunal, o que confirma que prezaram pela conformidade e jamais tiveram como traço de conduta a má-fé ou qualquer problema de administração.

82. Alegam, por fim, que são médicos que dedicam sua vida à profissão e à atuação proba, não tendo jamais qualquer fato que macule as suas trajetórias. Em que pese esse caminho de retidão, pondera que é certo, como bem dizem Gustavo Binenbojm e Pedro de Hollanda Dionisio (<https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/opinioao-direito-erro-administrador-publico-covid-19>), a complexidade das escolhas realizadas, a presença de riscos e incertezas, bem como as limitações da racionalidade humana fazem com que certos equívocos sejam inevitáveis, o que confere o direito ao erro ao administrador.

83. Nessa mesma linha, mencionam o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que além de reconhecer de forma expressa a existência de um espaço de tolerância ao erro, incrementou o grau de culpa exigido do administrador para que seja possível sua responsabilização pessoal. Com isso, apenas erros de natureza grosseira demandam sua sanção ou o ressarcimento por eventuais prejuízos causados ao erário, o que não é o caso, razão pela qual aguardam que os fatos aqui apurados não lhes rendam qualquer sanção, não passando, quando muito, de recomendações.

84. Por fim, requerem que os atos praticados durante as respectivas gestões sejam apreciados à luz do art. 24 da LINDB, de modo que é absolutamente imprescindível a consideração a respeito da prática adotada à época, visto que os fatos remontam há quase 10 anos.

#### *Análise*

85. Observa-se, inicialmente, que as questões relativas à apresentação de documentação requisitada junto ao Cremesp dizem respeito unicamente aos próprios interessados, que dispõem de meios para sua obtenção, inclusive judiciais, se for o caso.

86. Quanto ao mérito, reitera-se que as alegações de defesa estão pautadas nos seguintes fundamentos/tópicos, que serão analisados individualmente a seguir: prescrição, legalidade, equidade e isonomia, eficiência da gestão, precedentes do TCU e ausência de erro grosseiro, sendo que a prescrição alcança apenas os ex-gestores João Ladislau Rosa, Renato Azevedo Junior e Silvia Helena Rondina Mateus.

87. Com relação à alegação de que a prescrição da pretensão punitiva a cargo do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal, observa-se que esta matéria já encontra-se definida no âmbito desta Corte que, por meio de incidente de uniformização de jurisprudência, prolatou o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, por intermédio do qual se firmou o entendimento de que, nos processos sob sua jurisdição:

a) a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, ou seja, 10 anos;

b) a prescrição da pretensão punitiva conta-se a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

c) o ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inc. I, da Lei 10.406/2002 (CC) . A prescrição recomeça a contar da data do ato que motivou a interrupção, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

d) a prescrição da pretensão punitiva do TCU será suspensa toda vez que a parte apresentar elementos adicionais de defesa ou quando forem necessárias diligências em razão de algum fato novo trazido pela parte, não suficientemente documentado nas manifestações processuais. A paralisação da contagem do prazo prescricional ocorrerá no período

compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta à diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do RI/TCU;

e) a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo em que haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

f) o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;

88. No entanto, torna-se importante observar que, por meio do recente Acórdão 459/2022 – Plenário, esta Corte deliberou pela elaboração de estudo pela equipe técnica acerca do alcance da prescrição da pretensão ressarcitória e prescrição da pretensão punitiva, nos seguintes termos:

‘9.8. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente a este Plenário projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União, devendo incluir, no estudo que fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade.’

89. De qualquer forma, no mesmo Acórdão acima mencionado, prevaleceu o entendimento consolidado até então nesta Corte, razão pela qual invoca-se o mesmo desfecho para o presente caso, não se aplicando a prescrição pretendida pelos responsáveis. Note-se que a determinação para realização do estudo decorreu, entre outros motivos, de manifestações sobre a matéria no âmbito do STF, ainda não consolidadas.

90. Quanto ao precedente do próprio TCU mencionado na defesa (Acórdão 1513/2021-Plenário), observa-se que tratou de tese defendida pela Serur, ainda não pacificada nesta Corte.

91. No que diz respeito à legalidade das remissões, uma vez que estariam amparadas em Resoluções do CFM editadas em conformidade com a Lei nº 12.514/2011, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 4.762/DF), torna-se pertinente uma análise mais aprofundada, uma vez que está aqui o cerne da questão tratada nos autos. Isto porque a tese defendida pela Unidade Técnica na fase anterior (peças 42-43), não foi acolhida, naquela oportunidade, pelo Ministro-Relator (peça 44), pelas seguintes razões:

a) não há nas normas do conselho federal dispositivos que abarquem todas as remissões de dívidas concedidas pelo Cremesp;

b) os conselhos devem cuidar para que não haja remissões com caráter discriminatório, ou seja, devem se basear em critérios previamente estabelecidos, justos e objetivos;

c) conforme a Constituição Federal, art. 150, §6º, a regulamentação dos casos em que pode ser concedida remissão de dívidas referentes a anuidades não pagas somente pode ocorrer mediante lei específica

92. Primeiramente, analisa-se a questão da reserva legal para fins de concessão de remissões de dívidas. De fato, o Código Tributário Nacional estabelece em seu art.172 que a lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nos seus incisos I a V, a saber:

‘I- à situação econômica do sujeito passivo;

- II - ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;
- III - à diminuta importância do crédito tributário;
- IV - a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;
- V- a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.’

93. Infere-se da leitura desse dispositivo que os requisitos que devem ser atendidos para concessão de remissão já estão elencados no CTN, não havendo necessidade de nova inserção no caso de edição de lei autorizativa. Ou seja, uma vez editada a Lei que autoriza a remissão, automaticamente devem ser observados os referidos requisitos nos respectivos despachos fundamentados da autoridade administrativa autorizada a conceder as remissões.

94. Não resta dúvida quanto à natureza tributária das anuidades cobradas pelos conselhos, conforme farta jurisprudência desta Corte e do STF. É possível, no entanto, concluir que o princípio da reserva legal, tanto no que diz respeito à cobrança das anuidades, como para recuperação de créditos, conforme previsto no art.149 da CF, foi garantido com a edição da Lei 12.514/2011.

95. Ao apreciar a ADI 4697, sob relatoria do Ministro Edson Fachin (Tribunal Pleno, j 6/10/2016), o STF definiu, entre outras questões, o seguinte acerca da constitucionalidade da Lei 12.514/2011:

‘6. A Lei 12.514/2011 ora impugnada observou a capacidade contributiva dos contribuintes, pois estabeleceu razoável correlação entre a desigualdade educacional e a provável disparidade de rendas auferidas do labor de pessoa física, assim como por haver diferenciação dos valores das anuidades baseada no capital social da pessoa jurídica contribuinte.

7. Não ocorre violação ao princípio da reserva legal, uma vez que o diploma impugnado é justamente a lei em sentido formal que disciplina a matéria referente à instituição das contribuições sociais de interesse profissional para aqueles conselhos previstos no art. 3º da Lei 12.514/11 (grifei).

8. No tocante à legalidade tributária estrita, reputa-se ser adequada e suficiente a determinação do mandamento tributário no bojo da lei impugnada, por meio da fixação de tetos aos critérios materiais das hipóteses de incidência das contribuições profissionais, à luz da chave analítica formada pelas categorias da praticabilidade e da parafiscalidade.’

96. Destaca-se, por oportuno, que a mesma lei, já declarada constitucional pelo STF, estabeleceu em seu art.6º, § 2º que o valor exato da anuidade, o desconto para profissionais recém-inscritos, os critérios de isenção para profissionais, as regras de recuperação de créditos, as regras de parcelamento, garantido o mínimo de 5 (cinco) vezes, e a concessão de descontos para pagamento antecipado ou à vista, serão estabelecidos pelos respectivos conselhos federais. Já os arts. 7º e 8º, estabeleceram que os conselhos poderão deixar de promover a cobrança judicial de valores inferiores a 10 (dez) vezes o valor de que trata o inciso I do art. 6º, bem como deixarão de executar judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente.

97. Vê-se, portanto, que a Lei 12.514/2011 estabeleceu limites para a execução judicial, assim como autorizou os conselhos federais, nas respectivas jurisdições, a definir os critérios de isenção e regras para recuperação de créditos, não prevendo de maneira explícita, o instituto da remissão de débitos já inscritos e/ou em fase de execução. É possível inferir, no entanto, que, em tese, essa possibilidade estaria implícita na autorização para que os conselhos definam as regras para recuperação de créditos, uma vez que essa autorização foi estabelecida de maneira genérica.

98. Importante acrescentar que o autor da ADI 4697 arguiu, entre outras inconstitucionalidades, que artigo 6º, §2º, do diploma impugnado viola ao princípio da

legalidade tributária, uma vez que delega ao âmbito infraconstitucional a fixação do valor exato de anuidades, descontos, critérios de isenção, regras de recuperação de créditos, parcelamentos e descontos, conforme constou expressamente no Voto do Relator, Ministro Edison Fachin. Embora não tenha constado menção expressa a esse dispositivo da ementa da deliberação do STF, deve ser reconhecido que a declaração de constitucionalidade da lei abarcou também essa previsão legal nela contida.

99. Acerca das disposições estabelecidas no art.6º, § 2º, traz-se à colação importante consideração apresentada pelo Ministro Luis Roberto Barroso por ocasião da apreciação da ADI 4697. Em seu Voto, o Ministro consignou o seguinte:

‘A questão verdadeiramente complexa aqui, como todos já terão intuído, é a questão de que a lei não fixa o valor específico da anuidade a ser cobrada. Ela estabelece um conjunto de critérios, que funcionam como valores máximos, e, em seguida, no art. 6º, § 2º, assim dispõe a Lei:

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

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

II - para profissionais de nível técnico: até R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais);’

Depois, vêm os critérios para as pessoas jurídicas em função do capital social. Esse artigo não é o que apresenta dificuldade, o artigo que apresenta dificuldade é o § 2º do artigo 6º, que tem a seguinte dicção:

‘§ 2º O valor exato da anuidade, o desconto para profissionais recém-inscritos, os critérios de isenção para profissionais, as regras de recuperação de créditos, as regras de parcelamento, garantido o mínimo de 5 (cinco) vezes, e a concessão de descontos para pagamento antecipado ou à vista, serão estabelecidos pelos respectivos conselhos federais.’

Portanto, o que fez a Lei? Ela estabeleceu o teto que poderia ser cobrado a título de anuidade, delegou ao conselho a fixação do valor e previu um conjunto de parâmetros a serem levados em conta na fixação deste valor - profissionais recém inscritos, isenção para profissionais... É claro que se a isenção for arbitrária, despropositada e irrazoável, ela pode em si ser glosada, mas eu não acho que esta delegação seja uma delegação em branco. E mais as regras para recuperação de créditos que a própria Fazenda Pública adota, de não ajuizar ações para cobrar quantias irrisórias, em que o proveito acaba sendo menor do que o custo despendido na operação de recuperação do valor...e descontos para pagamentos à vista. Portanto, a questão central aqui é se há ou não violação do princípio da legalidade.’

100. Como visto, o Ministro adentrou na questão das isenções, mencionando também a recuperação de créditos, institutos que abarcam a remissão, ocasião em considerou que a norma não é uma delegação em branco, uma vez que, quando concedidas de forma arbitrária, despropositada e irrazoável, podem ser glosadas.

101. Uma vez superada a questão da reserva legal, passa à análise do conteúdo das Resoluções do CFM, com vista a avaliar se efetivamente contemplam todas as remissões de dívidas concedidas pelo Cremesp; e se houve remissões com caráter discriminatório, ou seja, não baseadas em critérios previamente estabelecidos, justos e objetivos.

102. Acerca dessa matéria, recuperam-se algumas observações consignadas na instrução juntada à peça 42. À época, constou a observação de que que as remissões de dívidas promovidas pelo Cremesp, estavam amparadas na Resolução do CFM nº 1.980/2011 (pessoas jurídicas) e 2.185/2018 (pessoas físicas). Destacou-se, também, a afirmação do conselho de que as remissões de dívidas eram precedidas da análise pontual de cada caso, do princípio da equidade, proporcionalidade e razoabilidade.

103. Na análise dessa afirmação foi observado que as peças juntadas pelo conselho em atendimento à diligência, no tocante às baixas de débitos no período de 2012 a 2019, traziam somente informações sobre o montante de remissões a partir da edição da Lei 12.514/2011, sem

maiores detalhes sobre o processamento dessas remissões (peças 16-24). No entanto, nas peças anteriormente juntadas aos autos pelo denunciante foi possível acompanhar, ainda que parcialmente, o rito em que se processam as remissões (peça 1, p.21-28).

104. Naquela ocasião a instrução consignou, também, que o próprio denunciante não havia feito qualquer registro ou questionamento quanto à motivação das remissões, reportando-se unicamente à suposta ausência de amparo legal. Assim, entendeu que seria possível inferir que os procedimentos internos levavam em consideração a razoabilidade dos fundamentos apresentados nos requerimentos de remissão formulados. Aliado a isso, cabe lembrar registro apresentado no Relatório de Auditoria realizada pela Secex/SP no âmbito da FOC coordenada pela Secex/RS, cujos resultados foram consolidados no TC-036.608/2016-5. No processo específico autuado pela Secex/SP (TC 024.851/2017-5), a resposta da equipe de auditoria à questão 2 de auditoria, abaixo transcrita, foi no sentido de que ‘com relação às renúncias de receitas é ‘sim’, haja vista que nos processos da amostra selecionada não foram constatadas irregularidades’ (peça 59, p. 34, ‘b’, do TC-024.851/2017-5):

‘Questão 2: As receitas auferidas pelo Conselho, incluindo as renúncias, estão em conformidade com o disposto na Lei 4.320/1964, na LRF (LC 101/2000), na lei de criação/Regimento Interno/Estatuto do Conselho e demais normas que as regulam?’

105. Apesar dessas observações, uma análise mais detalhada dos motivos das remissões, conforme demonstrativos juntados às peças 16-24, ainda que descritos de forma genérica, permitem constatar que tem razão o Ministro-Relator, com relação à ponderação reproduzida no item 91, ‘a’, acerca da ausência de normas que abarquem todas as remissões de dívidas concedidas pelo Cremesp.

106. Apenas para exemplificar, tomando-se como referência o período de gestão dos responsáveis ora ouvidos (1/1/2012 a 30/6/2017), cujas Resoluções CFM vigentes nos respectivos períodos de gestão estão arroladas no item 61 desta instrução, e também a Resolução nº 2.185/2018, vigente para o período subsequente, menciona-se os seguintes motivos que não estão expressamente previstos (peças 16-24): diversas baixas decorrentes de cancelamento por viagem ao exterior, cancelamento da inscrição secundária, além de cancelamento do registro pela ausência de exercício profissional e baixas de multas eleitorais (situações já levantada pelo Ministro-Relator: peça 44, item 19). No caso da inscrição secundária, a Resolução CFM nº 2.185/2018 estabelece no seu art. 4º que o médico poderá manter quantas inscrições secundárias desejar, caso em que fica obrigado a pagar as anuidades em todos os Conselhos Regionais de Medicina onde estiver inscrito, proporcionalmente ao número de meses restantes a partir da data de sua inscrição até o final do exercício, independentemente de estar exercendo ou não a Medicina naqueles Estados. Nos dois primeiros motivos, o cancelamento da inscrição somente deve ocorrer a partir do pedido, não havendo que se falar em baixa de débitos pretéritos. A remissão por ausência de exercício profissional será analisada adiante, uma vez que foi abordada no bojo da defesa apresentada pelo responsável Roberto Lotfi Júnior, conforme itens 250-255 desta instrução.

107. Ainda que as situações acima mencionadas não estejam expressamente previstas nas Resoluções mencionadas, a maioria dos casos em que foram aplicadas, em razão da modicidade dos valores, poderiam ter sido enquadrados na previsão contida no art.17 da citada Resolução, que trata das dívidas inferiores a 4 vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente (4 vezes o valor da anuidade), na forma prevista na Lei Federal nº 12.514/11; e dos casos em que o custo da cobrança for superior ao valor a ser recuperado. O valor atual da anuidade é R\$ 772,00, para pessoas físicas, e varia de R\$ 772,00 a R\$ 6.176,00, para pessoas jurídicas, conforme Resolução CFM nº 2.298/2021.

108. Torna-se forçoso reconhecer, ainda, que, boa parte dos casos de remissão estão previstos na referida norma, em especial nos casos de doença grave, ou decorrentes de decisão judicial, conforme se verifica às peças 16-24, havendo vários casos que o motivo não foi explicitado. De qualquer forma, poderá ser dada ciência ao conselho acerca da necessidade de

fundamentar adequadamente as remissões de débito, além de restringir as concessões aos casos previstos nos normativos expedidos pelo CFM.

109. Ficou consignado, também, na instrução juntada à peça 42, que, embora o conselho tenha descrito o roteiro adotado no processamento das remissões, não havia ficado claro se esse roteiro estava definido formalmente, de forma a assegurar que os agentes envolvidos estejam submetidos a regras internas que assegurem a igualdade de tratamento na apreciação dos requerimentos de remissão. No entanto, em atendimento às audiências promovidas por esta Corte, foram carreados aos autos documentos pertinentes demonstrando os fluxos das remissões no âmbito do Cremesp, incluindo análise, aprovação e homologação (peças 142-143).

110. Assim, diante da constatação de que não há uma descrição completa e fundamentada nas remissões nos relatórios encaminhados a esta Corte, e em atenção ao alerta do Ministro-Relator, reproduzido no item 91, 'b' desta instrução, no sentido de que 'os conselhos devem cuidar para que não haja remissões com caráter discriminatório, ou seja, devem se basear em critérios previamente estabelecidos, justos e objetivos', será sugerida a expedição de ciência ao conselho com relação à adequada formalização das remissões. Adicionalmente, será sugerida a expedição de ciência acerca da necessidade de restringir as concessões de remissões aos casos previstos nos normativos editados pelo CFM.

111. Ainda sobre os aspectos legais, cabe lembrar que a renúncia de receitas no âmbito da administração pública está prevista, também, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), art.14, a seguir transcrito:

‘Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.’

112. Sobre esta matéria, observa-se que o Acórdão 341/2004-TU-Plenário, definiu que os conselhos, embora não subordinados às limitações contidas na LRF (LC 101/2000), uma vez que não participam do OGU, ‘devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas’ (art. 1º, § 1º).

113. Acrescenta-se, também, o Voto condutor do Acórdão 506/2017-TCU-Plenário, onde foi consignado o seguinte:

‘19. Do voto do ministro Walton Alencar, especial destaque deve ser dado à seguinte passagem (em referência ao Voto proferido no Acórdão 341/2004-TCU-Plenário):

‘Apesar de as entidades fiscalizadoras de profissões regulamentadas não estarem adstritas, pelas razões expostas, aos limites específicos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, não estão isentas da incidência de normas gerais e de princípios que a regem. Vale dizer, dado o interesse público prevalente no desempenho de suas atribuições, os gestores dos conselhos devem observar as diretrizes fixadas no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 de forma a contemplar a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas. A necessidade de equilíbrio econômico e financeiro desses entes valem mais como regra de boa conduta na gestão da res pública do que propriamente uma política que efetivamente contribua para a política de estabilização fiscal do Estado brasileiro.’

20. Portanto, embora, nos termos do voto, não estarem essas entidades ‘adstritas aos limites específicos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal’, não estão excluídos do dever jurídico de respeito às princípios referentes à boa gestão financeira e patrimonial, em particular o princípio da gestão fiscal responsável, que se extrai da primeira parte do § 1º do art. 1º da referida lei: ‘A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas’, no caso, as finanças da entidade, o equilíbrio entre receitas e despesas imediato e de médio prazo.’

114. Neste contexto, extrai-se com naturalidade, da redação do art.14 da LRF, a compreensão de que as condições estabelecidas para a concessão de benefício tributário do qual decorra renúncia fiscal, dentre os quais se destaca a remissão tratada nos presentes autos, se destinam a garantir uma gestão pública responsável, com planejamento e transparência das ações que envolvam a previsão de receitas e fixação das despesas, com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas.

115. Assim, com base nas disposições da LRF e nas deliberações desta Corte, a instrução juntada à peça 42 havia sugerido que fosse dada ciência ao Cremesp de que:

‘94.2.1. as renúncias de receitas, inclusive as remissões de dívidas, devem ser estimadas na proposta orçamentária anual do conselho, de forma a dar cumprimento aos princípios do planejamento e da transparência, conforme Acórdão 1925/2019 – TCU – Plenário;’

116. Embora tal proposição não tenha sido acolhida pelo Ministro-Relator, pelos fundamentos apresentados no Despacho juntado à peça 44, já foram implementadas pelo Cremesp medidas com vistas à adequação do seu orçamento às disposições da LRF em atendimento à orientação do CFM. Prova disso extrai-se do confronto entre o Relatório do Controle Interno do CFM nº 09/2018, relativo ao exercício de 2017 (peça 133), e o Relatório CFM nº 02/2019, relativo ao exercício de 2018 (peça 131, p.19-23).

117. Por ocasião da avaliação das contas relativas ao exercício de 2017, o Controle Interno havia determinado que o Cremesp ‘precisa demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na Previsão Orçamentária Anual e que as isenções não afetarão as metas previstas, inclusive evidenciando todas as operações nos registros contábeis’ (peça 133, p.10, item 31, alínea ‘h.1). Já na avaliação das contas relativas ao exercício de 2018, o Controle Interno atestou que ‘o conselho regional demonstrou efetivamente o valor da renúncia de receita considerada na Previsão Orçamentária Anual, evidenciando que as isenções não afetarão as metas previstas, inclusive realizando todas as operações nos registros contábeis’ (peça 134, p.12, item 34). O Controle Interno igualmente atestou que a determinação expedida no exercício de 2017 havia sido acatada e implementada (peça 134, p.35).

118. Quanto à alegação de que as decisões sobre as remissões não são exclusivas dos gestores pois seguem normatização do CFM, além de rito interno que envolve outras instâncias, tais como setor jurídico e processo deliberativo em sessão plenária, torna-se pertinente uma análise sobre as responsabilidades dos atores envolvidos.

119. Neste sentido, observa-se, inicialmente, que não procede a afirmação de que a manifestação do plenário sobre as remissões estaria prevista no Regimento Interno, quando trata dos denominados 'expedientes'. Isto porque não foram apresentados quaisquer comprovantes ou expedientes em que tenha ficado demonstrada a manifestação do Plenário acerca das remissões. Além disso, os fluxogramas aplicáveis às remissões de pessoas físicas e jurídicas juntados às peças 142-143, não contemplam a apreciação das remissões pelo Plenário, mas sim da Diretoria como última instância.

120. No entanto, resta demonstrado que as remissões, antes da sua efetiva implementação, são submetidas a um processo interno de análise, culminando com a aprovação pela Diretoria, ou seja, a responsabilidade efetivamente não pode ser atribuída exclusivamente ao Presidente e ao 1º Tesoureiro, responsáveis apenas pela homologação dos atos de remissão. No mínimo, deveriam ser chamados a responder, caso confirmada a irregularidade das remissões, os demais membros da Diretoria.

121. Outro aspecto importante, é que a regulamentação das remissões no âmbito dos conselhos de medicina compete ao Conselho Federal, que editou, ou longo do período que abrange as remissões questionadas, as resoluções aplicadas pelo Cremesp. Ou seja, o Cremesp apenas seguiu as orientações do CFM. O entendimento do CFM acerca das remissões está demonstrado no Relatório do Controle Interno do CFM nº 09/2018, relativo às contas de 2017, onde ficou consignado o seguinte, no capítulo destinado às 'isenções fiscais':

‘29. Ao Conselho Federal de Medicina, amparado pela Lei nº 12.514/2011, cabe estabelecer o valor da anuidade, os descontos e os critérios de isenção, e ao Conselho Regional de Medicina efetivamente arrecadar todas as contribuições de sua competência institucional. Isto significa que cada Conselho Regional deverá explorar adequadamente a sua base tributária e, conseqüentemente, ter capacidade de estimar qual será a sua receita.

30. A renúncia de receita - ou seja, a anistia, a remissão ou a isenção em caráter não geral, que tenha como impacto a diminuição de receita - deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, conforme recentes Acórdãos TCU nº 398/2018 c 692/2018, assim especificados, respectivamente:

‘9.1. cientificar o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Amazonas (Crea/AM) de que a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos em anuidades na proposta orçamentária da entidade constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência fiscal subjacentes ao art. 165, § 7º da Constituição Federal de 1988, ao art. 113 do ADCT e ao art. 14 da LC 101/2000;

9.6. cientificar o Crea/MS de que a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos sobre as receitas da entidade, a exemplo dos estabelecidos nas decisões plenárias 03/2016 e 528/2016, na proposta orçamentária da entidade, constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência fiscal subjacentes ao art. 165, 7º, da Constituição Federal de 1988, ao art 113 do ADCT e ao art. 14 da LC Complementar 101/2000;’

31. h.1) Com base nesses elementos, para os próximos exercícios o Conselho Regional precisa demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na Previsão Orçamentária Anual e que as isenções não afetarão as metas previstas, inclusive evidenciando todas as operações nos registros contábeis.’

122. Assim, resta demonstrado que as remissões seguiam as orientações do Conselho Federal, que reconhecia a sua validade, sob o amparo da Lei 12.514/2011, desde que fossem acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva

iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, e, certamente, não eram exclusividade do Cremesp, mas de todos os conselhos regionais de medicina.

123. Quanto à eficiência da gestão como fundamento de defesa, e a demonstração de que as isenções não comprometeram o orçamento, entende-se que os dados arrolados na defesa comprovam as afirmações dos responsáveis, ainda que não tenham sido cumpridas as exigências da LRF nos exercícios de 2017 e anteriores, no sentido de demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na Previsão Orçamentária Anual e que as isenções não afetariam as metas previstas.

124. Também assiste razão aos responsáveis no que diz respeito às exigências estabelecidas pelo CFM por ocasião da formalização da proposta orçamentária, que não exigia estudo formal de impacto econômico, mas tão somente ‘estudo elaborado pelos conselhos de medicina, contendo a estimativa da receita e a fixação da despesa para cada exercício financeiro, que, após aprovada pelo plenário do CFM e publicada na imprensa oficial, converte-se na previsão orçamentária anual’. Note-se que o CFM somente expediu determinação para adequação da proposta orçamentária à LRF por ocasião da análise das contas relativas ao exercício de 2017, conforme consignado no item 117 desta instrução. No entanto, as disposições da LRF já se encontravam em vigor, inclusive com posicionamento desta Corte sobre matéria, consignado no Acórdão 341/2004 – Plenário, conforme detalhado nos itens 111-115 desta instrução.

125. Já quanto à alegação de que a concessão de isenções já foi apreciada por esta Corte em mais de uma oportunidade, nas quais não foram identificadas irregularidades, cabem algumas considerações mais detalhadas. A situação levantada no TC 024.851/2017-5 já foi abordada no item 104 desta instrução, onde ficou consignado que equipe de auditoria atestou a ausência de irregularidades nas amostras de renúncias de receitas examinadas, no âmbito do Cremesp.

126. O TC-036.608/2016-5 se refere ao relatório consolidador da Fiscalização de Orientação Centralizada que abarcou todos os conselhos federais e alguns regionais selecionados por amostragem, Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, que teve como objetivo avaliar, em âmbito nacional, os controles da gestão, as receitas, a regularidade das despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros, bem como prover panorama sobre as atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional. Os temas de caráter específico de cada conselho foram tratados nos respectivos relatórios, e os temas de caráter geral, dentre os quais as receitas, incluindo as fontes de receita, os ingressos extraorçamentários, as renúncias de receita e a cobrança de inadimplentes, foram tratados no relatório consolidador.

127. No relatório consolidador, as renúncias de receitas, que abarcam as remissões de débitos, foi abordada em caráter geral, sendo utilizados os casos específicos detectados nos conselhos fiscalizados apenas como evidência da situação encontrada. Neste sentido, cabe destacar os seguintes trechos do Relatório juntado à peça 330 daqueles autos (item 6.3, p.79-82):

‘420. Isto posto, foi realizada pesquisa nos normativos expedidos pelos conselhos federais que abarcariam descontos, isenções, remissões e outras ações que poderiam caracterizar renúncias de receitas. Além disso, cumpre salientar que estão nestes normativos as diretrizes e, conseqüentemente, os limites para a atuação dos respectivos conselhos regionais.

#### Quadro 29 – Normativos de Renúncias de Receitas

421. Cabe, inicialmente, ressaltar que, da análise empreendida nas normas, não foram verificadas ocorrências de renúncias não razoáveis, com indícios de direcionamento e/ou capazes de onerar financeiramente a autarquia a ponto de afetar o equilíbrio de suas contas.

(...)

424. Apesar disso, algumas equipes participantes da FOC verificaram ocorrências que merecem ser mencionadas acerca de possíveis irregularidades ocorridas nas autarquias regionais fiscalizadas. 425. A Secex-AM, conforme consta das p. 11 a 13 da peça 35 do TC 023.421/2017-7, constatou a concessão de renúncias de receitas, por meio da Portaria 167/2016-GP/Crea-AM, em desacordo com os arts. 7 e 21 da Resolução Confea 1.066/2015, uma vez que estabelece em seu art. 1º, § 2º, II, que os profissionais que estejam ou já tenham exercido cargo honorífico e gratuito no sistema Confea/Creas e Mútua, além de estarem inseridos em um dos casos previstos nos incisos do § 1º do mencionado artigo (desconto de 50%), teriam direito a um desconto adicional de 40%, totalizando 90%.

426. Além disso, aquela Secretaria verificou que a mencionada renúncia (art. 1º da Portaria 167/2016-GP/Crea-AM) foi realizada sem demonstração de seu impacto no planejamento orçamentário da entidade, contrariando o disposto na LRF e no item 9.2.2 do Acórdão 341/2004-TCU-Plenário. Segundo a equipe os descontos não são considerados na elaboração de seu orçamento anual, superestimando a expectativa de receita

427. A Secex-MS, de acordo com o exposto nas ps. 12 a 14 da peça 118 do TC 023.577/2017, verificou a ocorrência de irregularidade na concessão de renúncias de receita também relacionada ao art. 14 da LC 101/2000 e ao art. 21 da Resolução Confea 1.066/2015. Segundo aquela Secretaria, em função das Decisões Plenárias MS 03/2016 e MS 528/2016 teria ocorrido a concessão de descontos especiais no Crea-MS em desacordo com o princípio da legalidade, inscrito no art. 37 da CF/1988, e com as normas acima mencionadas, levando a uma renúncia R\$ 19.515,43. Além disso, não teria sido realizada demonstração de impacto orçamentário- financeiro das medidas.

428. Situações como estas apenas demonstram o ambiente de desconhecimento e incerteza em que estão inseridas estas autarquias, uma vez que não há segurança jurídica sobre os procedimentos, ações e, principalmente, a legislação que estas instituições são obrigadas a seguir.

429. Conforme anteriormente mencionado, a LC 101/2000 se aplica às autarquias de forma geral, uma vez que não consta do seu texto qualquer exclusão de aplicabilidade às autarquias que não recebem recursos do orçamento geral da união. Portanto, sugere-se recomendação aos conselhos federais e que estes orientem os respectivos conselhos regionais, no sentido de que adotem medidas para dar cumprimento às regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o disposto nos incisos I e II do art. 14.’

128. A proposta de encaminhamento sugerida do Relatório acima mencionado foi no seguinte sentido, em relação à renúncia de receitas:

‘III.1. Determinar aos conselhos federais, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que:

(...)

c) adotem as medidas necessárias para dar cumprimento as regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca de renúncia de receitas, especialmente quanto a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da entidade e as respectivas medidas de compensação, nos termos do disposto nos incisos I e II, art. 14, da Lei Complementar 101/2000, orientando os respectivos conselhos regionais a procederem no mesmo sentido; [item 6.3.]’

129. Ao apreciar a matéria, esta Corte restringiu a abrangência da determinação aos casos de descontos nas anuidades, conforme constou no Acórdão 1925/2019 – TCU – Plenário:

‘9.7. dar ciência aos conselhos federais de fiscalização profissional que:

9.7.2. a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos em anuidades na proposta orçamentária da entidade constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência;’

130. Destaca-se o relato da equipe do sentido de que as situações identificadas ‘demonstram o ambiente de desconhecimento e incerteza em que estão inseridas estas autarquias, uma vez que não há segurança jurídica sobre os procedimentos, ações e, principalmente, a legislação que estas instituições são obrigadas a seguir’. Além disso, a equipe consignou expressamente em seu relatório, no item 420 acima reproduzido, que havia identificado normativos expedidos pelos conselhos federais que abarcariam descontos, isenções, remissões e outras ações que poderiam caracterizar renúncias de receitas. Na época não houve qualquer questionamento quanto à ofensa ao princípio da reserva legal para expedição desses normativos.

131. Os fatos acima narrados demonstram que foi levantada e relatada a situação das renúncias de receitas no âmbito dos conselhos, em especial quanto à existência de normativos prevendo o instituto das remissões, tendo esta Corte optado por apenas tangenciar a matéria, deixando de expedir uma orientação que viabilizasse a padronização de procedimentos pelo conjunto dos conselhos de fiscalização profissional, ou até mesmo a caracterização das situações apontadas como irregulares. Assim, torna-se forçoso atribuir razão aos responsáveis quando afirmam que o TCU não apontou irregularidades nesses precedentes.

132. Apenas a título ilustrativo, menciona-se estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional’, de novembro de 2011, onde foi apontado que cerca de 36,4% de todas as execuções fiscais em trâmite no Brasil no âmbito federal possuem os Conselhos de Fiscalização na qualidade de exequentes. Foi registrado, também, que o valor cobrado médio – R\$ 1.540 – muitas vezes não cobria sequer os custos processuais da tramitação judicial do processo. ([https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnicadiest1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf)).

133. Menciona-se, ainda, a realização do ‘Seminário Dívida Ativa dos Conselhos Profissionais’, realizado no Conselho da Justiça Federal (CNJ) em 12/8/2019, onde ficou consignado que essas instituições recorrem à Justiça Federal para reaver, por meio de execuções fiscais, valores referentes a anuidades, multas e taxas de fiscalização, cujos executivos fiscais representam um gargalo para o funcionamento do Judiciário (<https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2019/08-agosto/especialistas-e-magistrados-debatem-saidas-para-dividas-a-conselhos-profissionais/view>).

134. A preocupação dos órgãos do poder judiciário sinaliza para a necessidade de um tratamento adequado dos débitos dos profissionais inscritos junto aos conselhos, tanto no que diz respeito à racionalização das execuções como no que diz respeito aos registros e baixas de débitos de difícil ou onerosa cobrança.

135. Com relação aos precedentes mencionados pela defesa (Acórdãos 2211/2019, 692/2018 e 398/2018, todos do Plenário) em que esta Corte apenas expediu orientações, entende-se pertinente a aplicação do mesmo posicionamento no presente caso, conforme já havia sido sugerido anteriormente.

136. Igualmente, entende-se justificada alegação de que os responsáveis não agiram com má-fé ou dolo, e tampouco cometeram erro grosseiro, haja vista que seguiram orientação do Conselho Federal, além de rito interno para o processamento das remissões, com alçadas de manifestação até o nível da Diretoria. As eventuais situações que não se amoldaram às prescrições dos normativos internos podem ser consideradas falhas formais, especialmente no que diz respeito ao enquadramento da motivação das remissões, haja vista que esses casos se enquadravam em outros dispositivos da norma, conforme consignado no item 107 desta instrução.

137. Em conclusão, entende-se que ficou esclarecida a questão da reserva legal para concessão de remissões. remanescendo apenas a necessidade da adequada formalização das remissões, com indicação dos motivos e referência ao dispositivo normativo aplicável a cada caso, e a necessidade de restringir as concessões de remissões aos casos previstos nos normativos editados pelo CFM, que podem ser sanadas mediante a expedição de ciência do Cremesp, conforme consignado no item 110 desta instrução.

Responsáveis: Mario Jorge Tsuchiya - Presidente do Cremesp - período de 1/10/2018 a 31/12/2019; Christina Hajaj Gonzalez - 1ª Tesoureira do Cremesp - período de 1/10/2018 a 31/12/2019;

Razões de justificativa (peças 232 e 239, respectivamente)

138. Observa-se, de início, que as razões de justificativa apresentadas por ambos são praticamente idênticas, com pequeno acréscimo em relação à responsável Chirstina Hajaj Gonzalez, no tocante à idoneidade dos pareceres jurídicos e da ausência de responsabilidade da ordenadora de despesas. Assim, a reprodução das razões de justificativa e respectiva análise serão baseadas na resposta mais completa, reiterando que as alegações relativas à idoneidade dos pareceres jurídicos e da ausência de responsabilidade da ordenadora de despesas alcança apenas a responsável Christina Hajaj Gonzalez.

139. Na parte inicial do seu arrazoado, os responsáveis apresentam um resumo da denúncia, da análise técnica da SecexTrabalho, da manifestação do Cremesp em atendimento à oitiva desta Corte e respectiva análise técnica, acompanhadas de comentários sobre os pontos esclarecidos e aqueles que se mantiveram controvertidos. (peça 239, p.1-9).

140. A partir desse breve histórico, os responsáveis expressam seu entendimento de que o único ponto trazido na denúncia na tentativa de apontar alguma irregularidade na conduta praticada pelo Cremesp — a suposta ausência de arcabouço normativo que autorizasse a remissão de débitos — já foi integralmente desconstituído na análise técnica promovida pela SecexTrabalho.

141. Apesar desse entendimento, para que não restem dúvidas, os responsáveis apresentam seus fundamentos na busca de demonstrar a regularidade do procedimento adotado pelo Cremesp, em observância aos princípios da publicidade e da economicidade, e, subsidiariamente, a ausência de responsabilidade subjetiva.

142. Antes, porém, os responsáveis fazem a observação de que foram listados nos ofícios de audiência inúmeros débitos baixados nos respectivos períodos de gestão, incluindo outras formas de renúncia, as quais sequer dependem da concessão pelo Cremesp, como aquelas conferidas por força de decisão judicial, as isenções devidas aos portadores de doenças graves e os débitos anteriores a 2011.

143. Como primeiro fundamento de defesa, os responsáveis invocam a existência de arcabouço jurídico que autoriza a remissão de débitos tributários pela autarquia. Neste sentido, observam que as anuidades devidas aos conselhos profissionais se revestem de natureza tributária, consoante jurisprudência dos Tribunais superiores, bem como do TCU, razão pela qual submetem-se ao princípio da legalidade, nos termos do art. 149, da Constituição Federal, representada, no caso dos conselhos, pela Lei nº 12.514/2011.

144. A referida lei, segundo os responsáveis, prescreve limites para a execução judicial, bem como autoriza os conselhos federais a definir os critérios de renúncia. A despeito de não prever, de forma explícita, o instituto da remissão de débitos já inscritos e/ou em fase de execução, sustentam que é plenamente razoável inferir que essa possibilidade está abrangida implicitamente pela disposição legal.

145. Assim, observam que, no uso da faculdade conferida pela mencionada lei, o CFM editou a Resolução n. 2.185/2018 para fixar as regras de inscrição e de execução dos créditos na dívida ativa e recuperação de crédito. Nessa linha, destacam que o art. 17, II, dessa norma, dispõe, com o intuito de conferir racionalização e economicidade à atuação administrativa, a

possibilidade de os conselhos regionais deixarem de promover a cobrança de dívidas cujo valor a ser recuperado for menor que os custos para promover a cobrança, com a devida formalização e aprovação dos ordenadores de despesas. Confira-se o dispositivo. O mesmo dispositivo autoriza a extinção de processos que ainda estejam em andamento, referentes aos créditos inscritos e/ou executados na dívida ativa até o exercício de 2011, tudo isso após a apresentação de estudos técnicos, jurídicos e econômicos, com a devida formalização e aprovação dos ordenadores de despesas, visando, principalmente, o interesse público e a eficiência na gestão orçamentária.

146. Sustentam os responsáveis que modalidade de renúncia fiscal prevista na norma consiste na remissão, a qual é definida como a hipótese de extinção do crédito tributário por meio do perdão total ou parcial da dívida pelo credor, conforme previsto no art. 172 do Código Tributário Nacional.

147. Em resumo, ponderam que essa disposição autorizadora da remissão se encontra em plena consonância com o princípio da legalidade tributária, uma vez que é a própria lei em sentido estrito — Lei n. 12.514/2011 — que confere aos conselhos profissionais a possibilidade de regulamentarem as questões atinentes à renúncia fiscal, sobretudo quanto à remissão, como no presente caso.

148. Essa prática adotada pela autarquia, segundo eles, não é novidade no âmbito da cobrança de débitos tributários, haja vista que, a partir do amadurecimento progressivo acerca da compreensão do princípio da eficiência e da economicidade, cada vez mais a Administração Pública tem adotado mecanismos dessa natureza. Como exemplo, mencionam a Portaria n° 130/2012, editada pelo Ministro da Fazenda, que determina, dentre outras providências, o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00.

149. Essa problemática do expressivo número de processos ajuizados pela Fazenda Pública ganha ressonância no âmbito dos conselhos profissionais, pois de acordo com os dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tais autarquias respondiam, em 2011, por 36,4% das execuções fiscais que tramitavam no Poder Judiciário, envolvendo débitos que, em média, equivaliam a R\$ 1.540,00, montante que é incapaz de cobrir os custos processuais inerentes à tramitação.

150. Outro fundamento utilizado pelos responsáveis diz respeito a auditoria operacional promovida pelo Conselho Federal de Medicina no Cremesp, e que abarcou o período de gestão ora questionado, com o intuito de promover ações de controle, de orientação, de supervisão e de prevenção dos atos de gestão financeira, contábil e administrativa, bem como verificar a correta aplicação dos normativos acerca da matéria.

151. Naquela oportunidade foi o Relatório Conclusivo n. 009/2018 (peça 240), que concluiu, quanto ao desempenho financeiro e orçamentário, que a média de arrecadação, em confronto com o orçado, foi considerada excelente, firmando conclusão de que os cálculos atendem plenamente à realidade fática.

152. Com relação à mesma gestão, a empresa Lage & Lage Auditores e Consultores Associados realizou a auditoria e emitiu a seguinte conclusão: ‘em nossa opinião, as demonstrações contábeis acima referidas apresentam (sic) adequadamente, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as leis vigentes, em destaque às Normas Brasileiras de Contabilidade aplicada ao Setor Público’.

153. Os responsáveis acrescentam que, no mesmo relatório do CFM, consta o registro de que houve uma evolução equivalente a 23,35% em relação ao total das receitas no mesmo período dos últimos 4 (quatro) anos, já descontados os aumentos referentes às anuidades. Além disso, observam que o índice de inadimplência junto ao Cremesp revela-se muito inferior quando comparado à média nacional, conforme constatado pelo CFM. Todos esses dados, segundo eles, corroboram a inequívoca idoneidade da prestação de contas da Autarquia.

154. Por fim, observam que, a título de recomendação, o CFM orientou o Cremesp a demonstrar, na previsão orçamentária anual, que a renúncia de receita foi considerada e que as isenções não afetariam as metas previstas. Em resposta, esclarecem que o Cremesp informou que, a título de renúncia de receita, apenas o desconto em razão da 1ª inscrição do médico e a isenção dos jubilados ainda não constavam nos demonstrativos. Com isso, afirmam que a recomendação foi prontamente acolhida, de forma que esses apontamentos passaram a constar da previsão orçamentária.

155. Acerca da recomendação do CFM acima referida, os responsáveis observam que não consta na Resolução que regula a matéria (Resolução CFM n. 2.063/2013) não contém os modelos necessários à implementação da recomendação (doc. 2, peça 241) não compreendem as renúncias de receitas, seja na modalidade de isenção, seja na modalidade de remissão — a qual sequer foi mencionada pelo CFM. Ou seja, na visão dos responsáveis, nem mesmo o próprio Conselho Federal, ao qual todos os conselhos regionais estão subordinados, possui regramento ou entendimento consolidado acerca da especificação da renúncia de receita na previsão orçamentária anual, sendo incabível cobrar que o Cremesp agisse de forma diversa. Observa-se, desde já, que o doc. 2 mencionado pelos responsáveis (peças 234 e 241), se refere, na verdade, à Resolução CFM 2.023/2013, que trata dos processos éticos, e não à Resolução 2.063/2013, que trata do processo orçamentário.

156. Igualmente entendem que não poderia esta Corte cobrar a adoção de medidas em conformidade às normas específicas da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Cremesp, tal como o art. 14, I e II, tendo em vista que o entendimento acerca da extensão da aplicabilidade da LRF aos conselhos profissionais pelo TCU já sofreu alterações. Para corroborar essa afirmação, mencionam o Acórdão nº 341/2004 – Plenário, replicado em outros julgados.

157. De qualquer forma, os responsáveis reconhecem que o entendimento consolidado, nos termos delineados nos julgados colacionados, de que os conselhos profissionais devem observância aos princípios e às normas gerais que regem a LRF, tais como a transparência e a responsabilidade, pilares que sempre orientaram, de forma inequívoca, a prestação orçamentária do Cremesp, bem como toda a sua atuação financeira.

158. Em síntese, reafirmam que as contas do conselho regional sempre foram aprovadas, com destaque aos elogios à idoneidade dos procedimentos adotados e, por conseguinte, aos resultados alcançados, os quais se sobressaem quando comparados aos dos demais conselhos regionais. Além disso, com atenção específica à prestação orçamentária anual, afirmam que sempre foi realizada em consonância com os ditames do CFM. Em razão disso, ponderam que eventual responsabilização não poderia recair sobre o regional, posto que sempre se limitou a seguir com precisão as orientações do Conselho Federal.

159. Prosseguindo na sua defesa, os responsáveis esclarecem que a matéria tratada nestes autos foi levada ao conhecimento do Ministério Público Federal pelo mesmo denunciante, resultando no Acórdão nº 3986, relatado pela Procuradora da República, Dra. Maria Iraneide Olinda Santoro Facchini, por meio do qual foi determinado o arquivamento do procedimento preparatório nº 1.34.001.008420/2019-17 (peça 243).

160. Na sua manifestação, a referida procuradora salientou que não foram constatadas irregularidades nas remissões concedidas pela Autarquia, uma vez que há norma infralegal que disciplina a extinção dos créditos e a renúncia de receitas (Resolução CFM n. 2.185/2018). Com isso os responsáveis sustentam a improcedência dos termos da denúncia, porquanto a matéria já foi analisada pelo MPF, o qual entendeu pela inexistência de qualquer irregularidade.

161. Em nova linha de argumentação, os responsáveis alegam a ausência de responsabilidade por parte dos denunciados, uma vez que não consta dentre as atribuições dos respectivos cargos ocupados à época (Primeira Tesoureira e presidente), garantir a idoneidade ou a lisura de procedimento de concessão de benefícios fiscais, seja qual for a sua modalidade. Para tanto, reproduzem as respectivas atribuições arrolados nos arts. 17 e 21 do Regimento Interno do Conselho.

162. Na realidade, suas competências consistiam apenas em verificar a implicação financeira e orçamentária nas contas da Autarquia para conceder o benefício fiscal sob o legítimo pretexto de preservar a higidez fiscal e de guardar o patrimônio do Conselho (Primeira Secretária), e, assinar, com o Primeiro Tesoureiro, a proposta orçamentária (Presidente), o que, segundo eles, foi cumprido.

163. Além disso, conforme já consignado anteriormente, reafirmam que o Cremesp tem apresentado superávit considerável, obtido quando da subtração da diferença entre as receitas efetivamente arrecadadas e as despesas empenhadas, o que demonstra que as remissões em nada afetaram o orçamento da Autarquia. Afirma, também, que esse entendimento foi reconhecido pela SecexTrabalho quando da análise técnica realizada, nos seguintes termos: 'reitera-se, por oportuno, que é procedente a afirmação do conselho no sentido de que as remissões não afetaram as metas fiscais da sua execução orçamentária'.

164. Ainda acerca da eventual responsabilização, ponderam que deve ser realizada analogia com instituto do Direito Penal, o qual se aproxima, em certa medida, do Direito Administrativo sancionador. Assim, além da busca pelo fato ilícito, deve-se perquirir se a conduta foi realizada com culpabilidade e, sobretudo, se não incide ao caso alguma de suas excludentes. Na hipótese dos autos, ganha ressonância a inexigibilidade de conduta diversa, a qual consiste na impossibilidade de o agente público, em determinada situação, agir conforme os ditames do ordenamento jurídico. Isto porque o procedimento de remissão de débitos é praticado pelo Cremesp há vários anos e perpetuado por todas as gestões que assumiram a diretoria do Conselho, sempre pautado no entendimento favorável do Departamento Jurídico, no sentido de constituir prática idônea.

165. Nos seus casos específicos, os responsáveis ponderam que a excludente de culpabilidade é ainda mais flagrante, uma vez que o período de pelo qual respondem corresponde a 1º/10/2018 a 31/12/2019, ou seja, parte final do interregno sob investigação dessa Corte — desde 2012. Dessa maneira, entendem que não é necessário demasiado esforço interpretativo para que se conclua que a prática já estava, há muito, consolidada no âmbito do Conselho, de forma que seria irrazoável imputar a eles eventual irregularidade no procedimento.

166. Acrescentam que, no âmbito do Direito Administrativo essa excludente de culpabilidade consiste na impossibilidade de responsabilizar o agente sem entender, de maneira profunda, seu comportamento e as circunstâncias que envolveram o ato apurado. Assim, observam que não se pode compreender o poder disciplinar como verdadeiro cheque branco entregue à Administração para punir seus agentes, na medida que as sanções devem ser limitadas pelos direitos e garantias constitucionais.

167. Nesse contexto, entendem que a responsabilização deveria recair, em primeiro lugar, sobre o próprio denunciante que, na condição de advogado e integrante do Departamento Jurídico do Cremesp, durante o período sob investigação, ocupando, inclusive, o cargo de Superintendente Jurídico, exarou inúmeros pareceres favoráveis às remissões de dívidas referentes a médicos e a empresas inscritos junto à Autarquia. Segundo os responsáveis, ainda em outubro de 2019, o denunciante assinava as peças para requerer a desistência de execuções fiscais propostas contra pessoas físicas e jurídicas que haviam contraído dívida de anuidades.

168. Além disso, observam que a suposta alteração de entendimento alegada pelo denunciante, na realidade, foi cuidadosamente pensada para prejudicar o Conselho e, em específico, os denunciados, isto porque sua atuação teria sido movida pela má-fé e a ausência de fundamento legal da denúncia, o que pode ser comprovado, em primeiro lugar, pelo fato de que a alteração legislativa se deu em 2011 e, desde então, o denunciante nunca se posicionou contra a prática adotada.

169. Em conclusão, ponderam que poderia ser exigida do denunciante, na condição de advogado, com o conhecimento jurídico necessário para compreender o arcabouço técnico que envolve a remissão de débitos, a atuação em conformidade com o entendimento firmado por esta Corte, sendo irrazoável exigir isso apenas dos denunciados, que possuem formação profissional médica, sem qualquer expertise jurídica.

170. Na condição de ordenadora de despesas, a responsável Christina Hajaj Gonzalez, invoca a idoneidade dos pareceres jurídicos e a sua ausência de responsabilidade, uma vez que sua atuação sempre ocorreu amparada por um parecer jurídico, o qual era emitido pelo Departamento Jurídico do Cremesp, sobretudo quando se tratava das remissões de débitos, ocasião em que esse órgão emitia memorandos para informar a não propositura de execuções fiscais e para sugerir o oferecimento de contraditório antes de se proceder ao cancelamento da inscrição.

171. Nessa hipótese, pondera que é irrazoável responsabilizar o agente público que confia legitimamente nos demais atores envolvidos e que age amparado em fundamentação de uma dezena de profissionais capacitados para aquela avaliação aprofundada e especializada.

172. Segundo a responsável, o próprio TCU tem o seguinte entendimento, conforme Acórdão nº 2346/2005 – Primeira Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo:

‘O posicionamento desta Corte admite que não é pertinente a responsabilização de administrador que age sob o entendimento de parecer jurídico. Entretanto, para tal posicionamento, devem ser examinadas as circunstâncias de cada caso, para verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência.’

173. Embora reconheça a necessidade de a análise ser realizada caso a caso, com vistas a verificar se as circunstâncias que levaram o ordenador de despesas a cometer o ato não estava eivada de vícios, pondera que, na hipótese dos autos, todo o cenário que antecedeu sua gestão como Primeira Tesoureira a levou a crer na idoneidade dos pareceres jurídicos e, por conseguinte, na regularidade dos procedimentos referentes à remissão de débitos, ou seja, a situação, da forma como foi conduzida, foi revestida de patente legalidade, ocorria há quase 10 anos, e estava pautada nas Resoluções do CFM, com respaldo do Departamento Jurídico e com o reconhecimento da legalidade das contas do Cremesp.

174. Por fim, os responsáveis invocam como fundamento de defesa a sua responsabilidade sob a ótica subjetiva. Nesse sentido, observam que a responsabilidade decorre do cometimento de ato ilícito, o qual é definido como a violação de um dever jurídico e, caso gere ofensa a bem de outrem, nasce o dever de reparação pelo ofensor.

175. No âmbito da responsabilidade civil, o Código Civil adotou, como regra, a teoria subjetiva, de sorte que além do ato ilícito, o nexos causal e o dano, faz-se imprescindível demonstrar a culpa *lato sensu*. Esse elemento, por sua vez, somente será afastado nos casos de responsabilidade objetiva, a qual ocorre em duas hipóteses: (i) quando lei específica assim dispuser; ou (ii) quando a atividade desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua própria natureza, risco aos direitos de outrem.

176. No caso dos autos, entendem que a responsabilidade é inequivocamente subjetiva, como se observa o entendimento pacífico da jurisprudência do TCU:

‘[...] 11. Tais argumentos não procedem. A responsabilização pela utilização de recursos públicos federais no âmbito desta Corte de Contas observa a teoria da responsabilidade subjetiva, na medida em que necessário se faz demonstrar, ao menos, culpa do responsável na utilização indevida desses recursos, a exemplo do que restou decidido pelos Acórdãos 433/2012-TCU-Plenário, 249/2010-TCU-Plenário e 487/2008-TCU-Plenário, entre tantos outros. Despiciendo, portanto, demonstrar a conduta dolosa da responsável no trato dos recursos públicos a ela confiados para fins de sua responsabilização perante esta Corte de Contas.

(TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 02242020134, Primeira Câmara, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 26/05/2020, grifos aditados)

Nesse sentido, observa-se contradição do Acórdão com as próprias deliberações que vem sendo adotadas pelo Tribunal de Contas da União em sua constante evolução, consolidando como jurisprudência dominante a teoria da responsabilidade subjetiva

exigindo para aplicação de punição ao agente, a existência do ato ilícito praticado com dolo ou culpa, donexo causal e do dano. Veja-se:

‘49. A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal (...) segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa.’

(TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 00591020196, Segunda Câmara, Relator: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 05/11/2019)’

177. Com base nesses precedentes, ponderam que a responsabilidade nos processos dos Tribunais de Contas se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito aplicável àqueles que administram recursos do Estado, ou seja, se a conduta não é culposa ou dolosa, não há responsabilidade do agente.

178. No presente caso, entendem que a conduta culposa não se verifica, uma vez que agiram com diligência e cuidado ao analisar a disponibilidade financeira do Cremesp para proceder às remissões.

179. Da mesma forma, entendem que não há como identificar o elemento do dolo nos atos praticados, que corresponderiam à vontade livre e consciente de alcançar o resultado, uma vez que não experimentaram qualquer proveito econômico do ato tido como supostamente irregular.

180. Na mesma linha de argumentação, os responsáveis invocam a alteração promovida pela Lei nº 13.655/2018 ao Decreto-Lei n. 4.657/42, conhecido como a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), que fixa regras objetivas para a responsabilização de gestores, com o objetivo de conferir maior segurança jurídica à atuação dos agentes públicos.

181. A esse respeito, observam que o art. 22 determina que deve ser considerada toda circunstância fática em que o administrador está inserido quando da interpretação de normas sobre gestão pública. Neste sentido, considerando-se as condições fáticas em que estavam inseridos os gestores, afirma que todos os procedimentos realizados conferiram inequívoca expectativa de regularidade à remissão dos débitos, sendo incabível exigir outra conduta dos gestores.

182. Caso esta Corte entenda pela irregularidade da prática adotada, ponderam que sofreram simulação por parte dos antigos responsáveis pelo procedimento analisado, assim como por parte do Departamento Jurídico do Cremesp, sendo indevidamente manipulados a acreditar na idoneidade do expediente.

183. Por fim, observam que a intenção do legislador é intensificar a fiscalização não apenas punitiva, mas também ponderada em condições práticas existentes. Nessas condições, o julgamento desta Corte deve considerar todo o cenário subjetivo no qual estavam inseridos os gestores quando da atuação concernente à remissão de débitos.

#### *Análise*

184. Quanto à afirmação de que o único ponto trazido na denúncia na tentativa de apontar alguma irregularidade na conduta praticada pelo Cremesp — a suposta ausência de arcabouço normativo que autorizasse a remissão de débitos — já foi integralmente desconstituído na análise técnica promovida pela SecexTrabalho, torna-se importante observar

que a manifestação da Unidade Técnica é apenas opinativa, cabendo ao colegiado competente desta Corte deliberar sobre a matéria.

185. Acerca da lista de débitos baixados apresentada pelo Cremesp, incluindo outras formas de renúncia, as quais sequer dependem da concessão pelo conselho, cabe observar que, exceto aquelas decorrentes de decisões judiciais, aplicam-se às demais remissões as mesmas regras, estejam elas previstas em normativos internos ou não, caso venha a ser confirmada por esta Corte a afronta à reserva legal para autorizá-las.

186. Com relação ao arcabouço jurídico que autoriza a remissão de débitos tributários pela autarquia, incluindo CTN, Lei nº 12.514/2011, e Resoluções do conselho Federal, reporta-se à análise apresentada nos itens 91-122 desta instrução.

187. A parte da defesa que busca demonstrar o desempenho financeiro e orçamentário no período de gestão dos responsáveis, e esclarecer que o CFM não exigia a especificação da renúncia de receita na previsão orçamentária anual, dispensa maiores comentários, haja vista que o próprio Controle Interno do CFM, em seu Relatório 2/2019, relativo às contas de 2018, atestou que ‘o conselho regional demonstrou efetivamente o valor da renúncia de receita considerada na Previsão Orçamentária Anual, evidenciando que as isenções não afetarão as metas previstas, inclusive realizando todas as operações nos registros contábeis’ (peça 134, p.12, item 34). A gestão dos responsáveis ora ouvidos abarcou o período de 1/10/2018 a 31/12/2019, ou seja, já primeiro ano do mandato, a situação se encontrava regularizada.

188. O fato de a matéria tratada nestes autos já ter sido levada ao conhecimento do Ministério Público Federal pelo mesmo denunciante, resultando no Acórdão nº 3986, relatado pela Procuradora da República, Dra. Maria Iraneide Olinda Santoro Facchini, por meio do qual foi determinado o arquivamento do procedimento preparatório nº 1.34.001.008420/2019-17 (peça 243), não vincula a decisão desta Corte, uma vez que vigora no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da independência das instâncias, em face do qual podem ocorrer apurações e condenações simultâneas nas diferentes esferas - cível, criminal e administrativa. Assim, este Tribunal de Contas não se sujeita às decisões oriundas de outros órgãos ou poderes do Estado, salvo em situações de absolvição na esfera penal por inexistência do fato ou negativa de autoria, o que não é a situação discutida nos presentes autos (Acórdão 940/2019-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz; 6.903/2018-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes; 131/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 2.983/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; 30/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes) .

189. Quanto à alegação de que não consta dentre as atribuições dos respectivos cargos ocupados à época (Primeira Tesoureira e presidente), garantir a idoneidade ou a lisura de procedimento de concessão de benefícios fiscais, observa-se que, havendo ou não previsão expressa acerca das responsabilidades, não resta dúvida que os responsáveis atuaram da homologação dos processos de remissão. No entanto, reitera-se que as remissões, antes da sua efetiva implementação, são submetidas a um processo interno de análise, conforme fluxogramas juntados às peças 142-143, culminando com a aprovação pela Diretoria, ou seja, a responsabilidade efetivamente não pode ser atribuída exclusivamente ao Presidente e ao 1º Tesoureiro, responsáveis apenas pela homologação dos atos de remissão. No mínimo, deveriam ser chamados a responder, caso confirmada a irregularidade das remissões, os demais membros da Diretoria.

190. Não merece acolhida a ponderação de que deve ser realizada analogia com instituto do Direito Penal, o qual se aproxima, em certa medida, do Direito Administrativo sancionador, avaliando a culpabilidade e a incidência de excludentes. Isto porque o posicionamento desta Corte é no sentido de que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário (Acórdão 9004/2018-TCU-Primeira Câmara, 635/2017-Plenário, 2781/2016-Plenário, dentre outros).

191. A alegação de que a responsabilidade teria que ser atribuída, em primeiro lugar, ao próprio denunciante, que, na condição de advogado e integrante do Departamento Jurídico do Cremesp, durante o período sob investigação, teria exarado inúmeros pareceres favoráveis às remissões de dívidas referentes a médicos e a empresas inscritos junto à Autarquia, dispensa maiores comentários haja vista o posicionamento adotado nesta instrução, no sentido de que as remissões estão respaldadas na legislação e normativos internos aplicáveis ao conselho.

192. Quanto à invocação da idoneidade dos pareceres jurídicos para justificar a ausência de responsabilidade, observa-se que este Tribunal entende que não são vinculantes ao gestor, o que não significa ausência de responsabilidade daqueles que os firmam. Tem o administrador obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração (Acórdão 723/2005-TCU-Plenário, Acórdão 19/2002-TCU-Plenário e Acórdão 364/2003-TCU-Plenário).

193. Por fim, quanto à alegação de que a responsabilidade deve ser analisada sob a ótica subjetiva, na forma adotada pelo Código Civil, reitera-se o entendimento desta Corte já consignado no item 190 desta instrução.

194. Embora rebatidos alguns argumentos de defesa em matérias de direito, conforme consignado acima, entende-se que ficou esclarecida a questão da reserva legal para concessão de remissões. remanescendo apenas a necessidade da adequada formalização das remissões, com indicação dos motivos e referência ao dispositivo normativo aplicável a cada caso, e a necessidade de restringir as concessões de remissões aos casos previstos nos normativos editados pelo CFM, que podem ser sanadas mediante a expedição de ciência do Cremesp, conforme consignado no item 110 desta instrução.

Responsáveis: Lavínio Nilton Camarin - Presidente do Cremesp - período de 1/7/2017 a 30/9/2018; João Márcio Garcia - 1º Tesoureiro do Cremesp - período de 1/7/2017 a 30/9/2018;

Razões de justificativa (peça 130 e 344, respectivamente)

195. Especificamente em relação ao responsável Lavínio Nilton Camarin, a defesa esclarece que não fazem mais parte do Cremesp desde 30/9/2018 desde a posse da nova diretoria, e, portanto, não tem mais acesso a muitos documentos que seriam de grande valia para ilustrar a defesa que ora está sendo realizada. Tais documentos foram requisitados ao conselho, mas não recebidos até a apresentação da defesa, razão pela qual a estão sendo juntados documentos que foram extraídos do Portal da Transparência, do site do CREMESP e alguns que tinha arquivados em seu histórico.

196. Os responsáveis alegam em seguida, ainda em preliminar, que o assunto tratado nos autos, remissão débitos, fez parte da Auditoria FOC - TC 024.851/2017-5, realizada no CREMESP no final do auto de 2017, a qual sobre este mesmo tema concluiu não ter havido irregularidades e fez apontamento para que o Cremesp incluísse as renúncias fiscais nos Programas Orçamentários anuais, provisionando o impacto financeiro e, por fim, solicitou o arquivamento. Considerando o resultado da apreciação daqueles autos, aliado ao entendimento da própria SecexTrabalho, requerem o arquivamento dos presentes autos sem análise de mérito, para que não incorra no risco de decisões dúbias; por economia processual e pelo fato do tema já ter sido tratado na FOC mencionada.

197. Quanto ao mérito, após fazer um breve histórico do parecer técnico emitido nos autos e da posição divergente do Ministro-Relator, os responsáveis alegam que, no exercício das suas atribuições legais, o Cremesp é hierarquicamente subordinado ao Conselho Federal de Medicina, cumprindo as suas normatizações e Resoluções, além de receber auditorias anuais, com objetivo avaliar a adequação das operações e os controles internos utilizados no acompanhamento das atividades dos Conselhos Regionais, bem como verificar a correta aplicação dos recursos financeiros e oferecer suporte técnico para o cumprimento das determinações legais e regimentais, especialmente em relação às disposições contidas no art. 70 da Constituição Federal, Lei 4.320/64, Lei 3.268/57, Decreto Lei 200/67, Decreto 93.872/86, Lei 8.666/93, alterada pela Lei 8.883/94, Lei 10.520/2002, Decreto 5.450/05, Instruções,

decisões e determinações do Tribunal de Contas da União (TCU), além das demais Resoluções Normativas do próprio Cremesp e do CFM.

198. Além disso, acrescentam o Cremesp também é auditado externamente por auditoria independente todos os anos, além de ter também suas contas e gestão avaliadas, anualmente, em Assembleia Geral da classe médica convocada em Diário Oficial para prestação, avaliação e aprovação de contas e desempenho de gestão. Reiteram, também, que Cremesp recebeu Auditoria e Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) do próprio TCU no ano de 2017, com a finalidade de avaliar a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão do CREMESP, inclusive o assunto em tela nesta denúncia inicial, ou seja, auditar a remissão de débitos concedidos pelo Conselho, fato que será detalhado mais à frente.

199. Assim, afirmam que demonstrarão demonstrar que não houve qualquer irregularidade na concessão de remissões, assim como haviam critérios cristalinos, previamente estabelecidos para essas concessões, e que o Cremesp sempre foi cumpridor das normativas estabelecidas pelo CFM, das Auditorias Externas/Independentes, das deliberações das Assembleias (Regulamentadas pela Lei 3.268/57, artigo 24, inciso I) e cumpridor das normas do TCU e de suas orientações e encaminhamentos, em especial da Auditoria FOC-TC 024.851/2017-5. Ponderam, ainda, que todos os assuntos de alta relevância, como o aspecto tributário, eram pautados e aprovados em Reunião de Diretoria e Reunião Plenária do conselho.

200. Para corroborar suas afirmações, os responsáveis reproduzem trechos das Resoluções do CFM n°s 2.150/2016 e 2.166/2017 (peças 131-132); do Relatório do CFM n° 09/2018, relativo ao exercício de 2017 (peça 133), e 02/2019, relativo ao exercício de 2018 (peça 134); do Relatório da Auditoria Independente (peça 135); do Parecer da Comissão de Tomada de Contas do Cremesp (peça 139); da Assembleia Geral Ordinária; da FOC TCU TC 024.851/2017-5 (peça 136); do Relatório de Gestão do Cremesp 2017 (peça 137); e do Relatório Jurídico 04/2019, relativo às execuções fiscais (peça 138).

201. No caso das Resolução CFM n°s 2.150/2016 e 2.166/2017, os responsáveis reproduzem os trechos das normas que tratam das isenções para pessoas físicas e jurídicas, do programa de recuperação de créditos (peças 130 e 344, p.7-12).

202. Do Relatório do Controle Interno do CFM n° 09/2018, relativo ao exercício de 2017 (peça 130, p.14-18), os responsáveis destacam que a prestação de contas do Cremesp relativamente ao exercício de 2017, foi analisada pela Comissão de Tomada de Contas, que opinou pela regularidade dos atos e recomendou a aprovação, conforme parecer de 23/02/2018. Destacam, também, que as contas foram auditadas pela empresa Lage & Lage Auditores e Consultores Associados - EPP, sendo emitida em 16/02/2018 a seguinte opinião: ‘...Em nossa opinião, as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as leis vigentes, em destaque às Normas Brasileira de Contabilidade aplicada ao Setor Público.’

203. Além disso, observam que, em decorrência da norma legal e objetivando a apreciação das contas do exercício de 2017, houve a publicação do edital no Diário Oficial do Estado e no jornal ‘O Estado de São Paulo’, todos do dia 24/1/2018, convocando assembleia para o dia 09/03/2018, exatamente nos termos do inciso IV do art. 8° da Resolução CFM n° 2.159/2017, de 26 de janeiro de 2017, que estabelece normas e procedimentos para tomada e prestação de contas dos Conselhos de Medicina. De acordo com a ata da Assembleia Geral, de 09/03/2018, a prestação de contas do Cremesp, referente ao exercício de 2017, foi aprovada por unanimidade.

204. Destacam, por fim, a afirmação do Controle Interno no sentido de que, após a análise dos balanços, relatórios e demonstrativos, referentes ao exercício de 2017, foi constatado que o processo contém todos as peças especificadas no art.8° da Resolução CFM n° 2.159/2017, publicada no Diário Oficial da União, de 1 de fevereiro de 2017 e se apresentam devidamente consistente.

205. Constatou, ainda, no Relatório do CFM a menção de que o relatório de Gestão do Cremesp, referente ao exercício de 2017, foi elaborado de acordo com as regras estabelecidas na Decisão Normativa TCU Nº 161/2017 e contempla todos os itens indicados na Resolução CFM Nº 2.159/2017, de 26 de janeiro de 2017.

206. Em conclusão, o referido relatório consignou o seguinte:

‘Em face dos exames realizados e em atendimento as disposições no art. 6º da Resolução CFM nº 2.159, de 26 de janeiro de 2017, que estabelece as normas e os procedimentos para a tomada e prestação de contas dos Conselhos de Medicina, em conformidade com a Instrução Normativa nº 63, de 01 de setembro de 2009 e legislação correlata do Tribunal de Contas da União, e com base nos elementos que integram o presente processo de Prestação de Contas do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, referente ao exercício de 2017, conjugados com os acompanhamentos realizados, conforme relatório CFM 2.159/2017, as contas estão em condições de serem apreciadas pelo Conselho Tesoureiro e posterior encaminhamento ao Plenário do CFM para julgamento.’

207. Do Relatório do Controle Interno do CFM 02/2019 (peça 131, p.19-23), relativo ao exercício de 2018, os responsáveis destacam que já a partir daquele exercício o Cremesp havia demonstrado efetivamente o valor da renúncia de receita considerável na previsão orçamentária anual, evidenciando que as isenções não afetaram as metas previstas, inclusive realizando todas as operações nos registros contábeis.

208. Neste sentido os responsáveis destacam que o Controle Interno consignou expressamente em seu relatório que o conselho acatou e implementou a determinação expedida nas contas do exercício de 2017 (item 31, h.1, peça 131, p.16), no sentido de que o conselho regional precisaria demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na Previsão Orçamentária Anual e que as isenções não afetarão as metas previstas, inclusive evidenciando todas as operações nos registros contábeis.

209. Em sua conclusão, o controle atestou que a prestação de contas foi elaborada obedecendo as normas que regulam a sua composição, e estavam em condições de serem aprovadas.

210. À peça 131, p.23, consta menção aos Relatórios da Auditoria Independente relativos aos anos de 2017 e 2018, os quais nada apontaram sobre possíveis irregularidades em remissão de tributos; Parecer da Comissão de Tomada de Contas do Cremesp, que após análise das peças contábeis e balanços apresentados pelo Cremesp, aprovou as contas no ano de 2017 por unanimidade dos 6 membros da Comissão; e manifestação da Assembleia Geral Ordinária que aprovou as contas de 2017 e 2018.

211. Com relação ao TC 024.851/2017-5, relativo à FOC realizada pelo TCU (peça 131, 24-30), diante na manifestação do Ministro Relator acerca da remissão de tributos do Cremesp, os responsáveis entendem que deve ser dado enfoque especial à questão 2 de auditoria, que foi a seguinte:

‘Questão 2: As receitas auferidas pelo Conselho, incluindo as renúncias, estão em conformidade com o disposto na Lei 4.320/1964, na LRF (LC 101/2000), na lei de criação/Regimento Interno/Estatuto do Conselho e demais normas que as regulam?’

212. Acerca da resposta a essa questão, elaborada pela equipe de auditoria da Secex/SP, os responsáveis destacam a seguinte afirmação: ‘com relação às renúncias de receitas é ‘sim’, haja vista que nos processos da amostra selecionada não foram constatadas irregularidades’ (peça 59, p. 34, ‘b’, do TC-024.851/2017-5). Destacam, ainda, que a própria auditoria do TCU, propugnou pelo arquivamento dos autos, após a expedição das determinações pertinentes. Além disso, reproduzem o Acórdão nº 1282/2018-TCU- Plenário, que não trouxe qualquer determinação sobre a matéria tratada nos autos.

213. Assim, ponderam que ficou cristalino que, após ampla auditoria e estudo por equipe técnica altamente capacitada (Secex/SP) e após análise, discussão e votos de Exmos. Ministros de alto saber, proferiram o Acórdão e não se falaram em momento algum de atos irregulares praticados nas remissões do Cremesp, como não se falaram em descumprimento da legislação ou outras discordâncias nas renúncias fiscais, por se tratar de fato que realmente não ocorreu.

214. Os responsáveis reproduzem, ainda, trechos do Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2017 (peça 131, p.30-36), que corroboram as informações já mencionadas anteriormente, inclusive pareceres sobre as contas.

215. Por fim, os responsáveis abordam o conteúdo do Relatório Jurídico 04/2019, relativo às execuções fiscais (peça 130, p.36-37), que contém recomendação do setor jurídico para que fossem imediatamente suspensos os atos administrativos de remissão dos débitos tributários em favor do Conselho, na medida em que não havia lastro que assim permita. Esse parecer decorreu do posicionamento do Procurador Jurídico do Conselho à época, que invocou a sua autonomia profissional, por se sentir pressionado, já na gestão posterior à dos responsáveis ora ouvidos, na data de 1/4/2019. Assim, concluem que, com o advento da Lei 12.514/11, o entendimento jurisprudencial foi sendo alterado com as demandas que foram surgindo durante os anos subsequentes.

216. Os responsáveis encerram sua manifestação demonstrando como eram realizadas as renúncias e remissões de créditos na gestão do Cremep no período de 1/7/2017 a 30/9/2019. Afirmam que na gestão conduzida por eles sempre agiram e pautaram seus atos dentro da legalidade, moralidade e da impessoalidade, obedecendo a legislação vigente, seguindo as normatizações do CFM e atendendo as recomendações do próprio TCU. Neste sentido, referente a remissão de débitos, no período de 01/07/2017 a 30/09/2018, o Cremesp efetuou essas remissões de acordo com a avaliação de impacto orçamentário (mormente no que diz respeito ao ano de 2018), tendo como base a autorização de Pareceres Jurídicos, a aprovação de Reunião de Diretoria (RD) e Reunião Plenária (RP) e seguindo critérios estritamente bem definidos, sem nenhuma discriminação ou ato de imparcialidade na sua execução.

217. Em seguida, arrolam os critérios para concessões desse benefício:

‘CRITÉRIOS DE REMISSÃO DE DÉBITOS PARA PF:

- a) Óbito do médico – retroativo a data do óbito, desde que anexada a Declaração de Óbito;
- b) Médicos com mais de 70 anos – de acordo com as Resoluções do CFM publicadas anualmente (isenção por idade);
- c) Cancelamento de inscrição por transferência para outro Estado ou por viagem ao exterior – sempre com comprovação cabal de que não houve atividade no Estado de São Paulo nesse período;
- d) Doença grave (as mesmas que geram isenção no IR) – definidas na Resolução CFM 1979/11 e seguintes, que regulamentam a anuidade; retroativo a data do diagnóstico do relatório do médico assistente;
- e) Médico militar – isenção de acordo com a resolução do CFM;
- f) Prescrição sem que tenha atingido o limite mínimo para cobrança, de acordo com a Lei Federal 12. 514/11;
- g) Quando o valor da dívida é irrisório, menor que o custo da cobrança;
- h) Extinção do débito por decisão judicial;
- i) Remissão de multa eleitoral de PF – justificativa de ausência ao pleito de acordo com a Resolução do CFM que trata da eleição (semelhante à Justiça Eleitoral).

CRITÉRIOS DE REMISSÃO DE DÉBITO PARA PJ:

- a) Cancelamento de inscrição por dissolução da PJ, com CNPJ inativo na Receita Federal - a empresa não existe mais e é uma dívida que não seria recebida apesar dos esforços; tudo com comprovação de inatividade, com parecer Jurídico e com previsão orçamentária, conforme Resolução CFM nº 1.980/2011, artigo 13, 'e' combinado com artigo 16;
- b) Prescrição sem que tenha atingido o limite mínimo para cobrança de acordo com a Lei 12.514/11;
- c) Valores irrisórios, ou seja, menor que o custo da cobrança;
- d) PJ que cumpre os requisitos de isenção ou redução do valor (desconto) de acordo com a Resolução anual do CFM que regulamenta a cobrança.'

218. Em conclusão, os responsáveis sintetizam os fundamentos apresentados em sua defesa, e requerem o arquivamento dos autos, sugerindo, ainda, que em razão das mudanças de entendimento jurisprudencial decorrer dos anos, a partir do advento da nova Lei 12.514/2011, esta Corte poderia expedir orientação a todos os Conselhos Profissionais de Fiscalização das diversas áreas em todo o país, visando ter uma sistemática regularizada.

#### *Análise*

219. Quanto às dificuldades de acesso aos documentos necessários para dar consistência à defesa, junto ao conselho, cabe apenas observar que os responsáveis dispõem dos meios necessários para obtê-los, podendo acionar, inclusive, o poder judiciário, caso entendam que seus direitos foram prejudicados.

220. O requerimento de arquivamento dos autos em razão de apreciação anterior da matéria no âmbito do TC-024.851/2017-5, no qual não foram identificadas irregularidades, e em razão da manifestação anterior da SecexTrabalho, não justifica, haja vista que a manifestação da Unidade Técnica é apenas opinativa, cabendo ao colegiado competente deliberar sobre a matéria. No caso do TC-024.851/2017-5, de fato, a equipe de auditoria da Secex/SP, ao responder à questão 2 de auditoria, relacionada às renúncias de receitas, atestou não haver encontrado irregularidades na amostra examinada. No entanto, deve ser destacado que a não identificação de irregularidades naquela oportunidade, não invalida a apreciação por esta Corte, no caso de serem identificadas, em momento posterior, outras situações que justifiquem a sua atuação.

221. A subordinação hierárquica do Cremesp ao Conselho Federal de Medicina já foi abordada nesta instrução, ocasião em que ficou consignado que a regulamentação das remissões no âmbito dos conselhos de medicina compete ao Conselho Federal, que editou, ou longo do período que abrange as remissões questionadas, as resoluções aplicadas pelo Cremesp. Ou seja, o Cremesp apenas seguiu as orientações do CFM. Ficou consignado, também, que o Conselho Federal reconhecia a validade das remissões, sob a amparo da Lei 12.514/2011, desde que fossem acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, e, certamente, não eram exclusividade do Cremesp, mas de todos os conselhos regionais de medicina. Assim, ratifica-se os fundamentos apresentados nos itens 118-122 anteriores.

222. Igualmente já foram abordadas as manifestações do CFM nos relatórios de auditoria das contas do Cremesp, conforme item 124 desta instrução. Neste caso, reitera-se que o CFM somente expediu determinação para adequação da proposta orçamentária à LRF por ocasião da análise das contas relativas ao exercício de 2017. Assim, considerando que o período de gestão dos responsáveis ora ouvidos foi de 1/7/2017 a 30/9/2018, resta demonstrado que, tão logo receberam orientação do CFM relativa às contas do exercício de 2017, formuladas já no exercício de 2018, conforme Relatório de Auditoria 09/2018, implementaram as medidas determinadas, conforme consignado nos itens 116-117 desta instrução.

223. Quanto à manifestação da auditoria independente e do próprio TCU, no âmbito do TC-024.851/2017-5, sobre a regularidade dos procedimentos adotados no âmbito do Cremesp,

observa-se que, a ausência de ressalvas sobre a matéria em um determinado relatório, não convalida atos irregulares eventualmente praticados, haja vista a possibilidade de serem identificados em momentos posteriores e submetidos à apreciação das alçadas competentes. Da mesma forma, a apreciação das contas de 2017 pela Assembleia Geral de 09/03/2018, apenas demonstra a sua aprovação a partir dos dados e demonstrativos apresentados, mas não representa uma chancela de legalidade sobre os todos os atos praticados naquele exercício.

224. A afirmação de que todos os assuntos de alta relevância, como o aspecto tributário, eram pautados e aprovados em Reunião de Diretoria e Reunião Plenária do conselho, é parcialmente procedente, haja vista que não há qualquer evidência ou demonstração de que as remissões tenham sido submetidas à apreciação do Plenário. Neste sentido, conforme já consignado nos itens 118-120 desta instrução, o fluxograma aplicável às remissões de pessoas físicas e jurídicas juntados às peças 142-143, não contempla a apreciação das remissões pelo Plenário, mas sim da Diretoria como última instância. Cabe reiterar, no entanto, que as remissões são submetidas a um processo interno de análise, culminando com a aprovação pela Diretoria, ou seja, a responsabilidade efetivamente não pode ser atribuída exclusivamente ao Presidente e ao 1º Tesoureiro, responsáveis apenas pela homologação dos atos de remissão. No mínimo, deveriam ser chamados a responder, caso confirmada a irregularidade das remissões, os demais membros da Diretoria.

225. A alteração do posicionamento do setor jurídico do Cremesp, que vinha convalidando as remissões até a emissão do Relatório Jurídico 04/2019, relativo às execuções fiscais (peça 130, p.36-37 e peça 138), efetivamente induziu os responsáveis a autorizarem as remissões no seu período de gestão (1/7/2017 a 30/9/2018), com amparo em procedimentos internos que já estavam consolidados no âmbito do conselho.

226. Por fim, quanto à afirmação de que as renúncias e remissões, eram pautadas pela legalidade, moralidade e impessoalidade, obedecendo a legislação vigente, seguindo as normatizações do CFM e atendendo as recomendações do próprio TCU, reitera-se os fundamentos já apresentados nos itens 91-122 desta instrução.

227. Também quanto a esses responsáveis, embora rebatidos alguns argumentos de defesa em matérias de direito, conforme consignado acima, entende-se que ficou esclarecida a questão da reserva legal para concessão de remissões. remanescendo apenas a necessidade da adequada formalização das remissões, com indicação dos motivos e referência ao dispositivo normativo aplicável a cada caso, e a necessidade de restringir as concessões de remissões aos casos previstos nos normativos editados pelo CFM, que podem ser sanadas mediante a expedição de ciência do Cremesp, conforme consignado no item 110 desta instrução.

*Responsável: Roberto Lotfi Júnior - 1º Tesoureiro do Cremesp, no período de 1/1/2015 a 30/6/2017;*

*Razões de justificativa (peça 260)*

228. Após um breve histórico do processo até o momento, o responsável inicia seu arrazoado afirmando que durante longo período de tempo o Cremesp manteve entendimento no sentido de que o fato gerador para o pagamento das anuidades perante o Conselho era o efetivo exercício da atividade, e não o registro no órgão.

229. Em razão deste entendimento, o Conselho, por meio de decisões avalizadas pelo departamento jurídico e confirmadas por órgão colegiado de sua administração, autorizava a concessão de remissões nos casos em que restava comprovado que o devedor se encontrava inativo ou se enquadrava em alguma outra hipótese que impossibilitava o pleno exercício de suas atividades profissionais.

230. Neste sentido, esclarece que, no período em que atuou como tesoureiro do órgão, entendia-se pela possibilidade de concessão de remissão a médicos nos seguintes casos, conforme previsto nas Resoluções CFM 2108/2014, 2125/2015, 2150/2016, 1979/2011 e 1980/2011, as quais encontram-se anexadas (peça 263):

- a) Óbito, de forma retroativa à data do falecimento;
- b) Médico idoso, conforme isenção por idade concedida de acordo com resolução anual do CFM;
- c) Cancelamento de inscrição por transferências para outros estados ou por viagem ao exterior, nos casos em que provada a inatividade no estado;
- d) Doenças graves que dão causa a isenção do IRPF, de acordo com Resolução anual CFM que regulamenta a anuidade, de forma retroativa à data do diagnóstico, e com relatório do médico assistente;
- e) Médico militar, isenção de acordo com a resolução anual do CFM que regulamenta a anuidade;
- f) Prescrição sem que tenha atingido o limite mínimo para cobrança de acordo com a lei federal 12.514/11;
- g) Valor da dívida irrisório, inferior ao custo da cobrança.
- h) Extinção do débito por decisão judicial.

231. Esclarece, também, que se entendia pela necessidade de concessão de remissão a débitos de pessoas jurídicas em condições específicas, quais sejam:

- a) Cancelamento de inscrição por dissolução da pessoa jurídica, com CNPJ inativo na Receita Federal;
- b) Prescrição sem que tenha atingido o limite mínimo para a cobrança, de acordo com a lei nº 12.514/11 (vide art. 156 do CTN);
- c) Valores irrisórios, menor que o custo da cobrança;
- d) Pessoa Jurídica que cumpre os requisitos de isenção ou redução do valor (desconto), de acordo com a Resolução anual do CFM que regulamenta a cobrança.

232. Assim, o responsável assevera que as decisões em relação às concessões de remissões ao pagamento das anuidades pelo período em que exerceu a função de 1º Tesoureiro, ou seja, de 1º/1/2015 a 30/6/2017, obedeceram ao rito procedimental de autorização do Conselho e de seu departamento jurídico, que tratavam do cumprimento das regras então existentes a respeito de situações nas quais a cobrança era entendida pelo órgão como indevida. Acrescenta, também, que os critérios utilizados possibilitavam que os procedimentos atendessem a parâmetros razoáveis e que não houvesse qualquer decisão discricionária na concessão de remissões, pois apenas eram remidos os débitos enquadrados nas hipóteses de inatividade especificadas anteriormente.

233. Esses procedimentos, segundo ele, podem ser confirmados junto ao ex-chefe do Departamento Jurídico do Cremesp, Dr. Osvaldo Pires G. Simonelli, que exerceu o cargo de 2005 a 2015, o qual poderá ratificar todas as alegações aqui trazidas, bem como pela Gerente Financeira do Suzana Dantas, e pela chefe da seção de cobrança do conselho, Sra. Damaris de Souza Carvalho, os quais requer que sejam intimados a prestar tais esclarecimentos.

234. O responsável ressalta que, até 2017, inexistia uma jurisprudência consolidada no STJ a respeito de qual viria a ser o fato gerador da cobrança das anuidades, sendo o tema ainda objeto de discussões judiciais por não haver definição a este respeito. Por essa razão, os departamentos financeiro e jurídico do Cremesp seguiram a orientação há muito firmada pelo Conselho, de que a inatividade tinha como consequência a inoccorrência do fato necessário à cobrança dessas contribuições.

235. Apenas após o final do seu mandato o Departamento Jurídico do Cremesp passou a rever sua posição a respeito da possibilidade de concessão de remissão de anuidades, especialmente em razão da sedimentação do entendimento do STJ de que o fato gerador da

contribuição constituiria o registro no órgão e não a atividade médica, conforme deliberação no AgInt no REsp 1.615.612/SC, Rel Min. Og Fernandes, DJ de 15/03/2017.

236. Assim, no seu período de gestão não havia uma jurisprudência consolidada no sentido de que o fato gerador para cobrança de anuidades é o mero registro no conselho, e não o efetivo exercício da profissão, não havendo, portanto, qualquer ato discricionário seu, nem dolo ou má-fé nas concessões de remissão às anuidades pelo Cremesp, uma vez que, baseavam-se no entendimento anterior à consolidação da jurisprudência e, como já dito, no entendimento do órgão e de seu Departamento Jurídico.

237. O responsável afirma, ainda, que as decisões proferidas pelo Conselho sempre foram pautadas em critérios equitativos, de modo que não houve, em momento algum, decisão diferente para situações iguais, prevalecendo o tratamento isonômico entre todas as pessoas registradas perante o conselho.

238. Apensar de afirmar a ausência de subjetividade na concessão de remissões às anuidades, o responsável passa a mencionar a constante realização de auditorias por parte dos órgãos hierarquicamente superiores no período em que se exerceu o cargo de 1º tesoureiro, tendo todas elas atestado pela lisura dos procedimentos adotados pelo órgão – nos quais se enquadram as concessões de remissões de débitos de anuidades.

239. A título de exemplo, menciona que anualmente ocorriam as auditorias pelo Conselho Federal de Medicina, sendo que em momento algum foram apontadas quaisquer irregularidades pelo órgão. Isso pode ser verificado nos Relatórios Conclusivos de Auditoria emitidos pelo CFM em relação aos anos em que exerceu o cargo de 1º Tesoureiro (peça 264), quais sejam, de 2015 a 2017, nos quais não há qualquer menção a eventuais irregularidades em relação à concessão de remissões ao pagamento das anuidades, apenas se limitando a recomendações sobre a disposição do controle de receitas nos relatórios gerenciais do Cremesp

240. Além disso, afirma que Conselho Federal de Medicina aprovou as demonstrações contábeis do Cremesp nos períodos em que exerceu o cargo de 1º Tesoureiro, o que se pode verificar, a título de exemplo, pela análise do ofício CFM nº 410/2017-SECIN, que aprovou a auditoria contábil e financeira do exercício de 2015 (peça 264, p.120), e nos Relatórios de auditoria independente, que atestaram a validade na concessão de remissões às anuidades pela aprovação das demonstrações contábeis emitidas pelo Cremesp (peça 265). Acrescenta, também, que o conselho encaminhava, anualmente, Relatórios de Gestão em referência aos respectivos exercícios, nos quais se destacavam as principais ações realizadas pelo Conselho no período (peça 266).

241. O responsável menciona, ainda, que no final sua gestão, em 2017, o TCU promoveu uma auditoria na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, na qual foram verificadas por amostragem as remissões às anuidades realizadas no período e, como esperado, não foram constatadas quaisquer irregularidades ou realizadas recomendações a respeito (peça 267).

242. Acerca da auditoria do TCU (TC 024.851/2017-5), o responsável destaca a questão 2 de auditoria, que foi a seguinte:

‘Questão 2: As receitas auferidas pelo Conselho, incluindo as renúncias, estão em conformidade com o disposto na Lei 4.320/1964, na LRF (LC 101/2000), na lei de criação/Regimento Interno/Estatuto do Conselho e demais normas que as regulam?’

243. Nesse caso, a resposta elaborada pela equipe de auditoria da Secex/SP, foi no sentido de que: ‘com relação às renúncias de receitas é ‘sim’, haja vista que nos processos da amostra selecionada não foram constatadas irregularidades’ (peça 59, p. 34, ‘b’, do TC-024.851/2017-5).

244. Em conclusão, o responsável afirma que resta indiscutível a ausência de responsabilidade da sua parte em relação à remissão às anuidades praticadas no período questionado por este Tribunal, uma vez que, conforme reiteradamente aduzido, os

procedimentos foram pautados sempre em questões objetivas, técnicas e hierárquicas, não atingindo requisitos pessoais de favorecimento, dolo ou, ainda, má-fé.

245. Por fim, o responsável invoca a manifestação anterior da Unidade Técnica deste Tribunal, a qual entendeu que seria suficiente a expedição de ciência ao Cremesp acerca das deficiências identificadas, para que se procedesse a normatização e regularização do tema de forma prospectiva, no seguinte sentido:

‘94.2.1. cabe ao conselho, se ainda não o fez, definir formalmente os procedimentos atinentes à remissão de dívidas, definindo critérios e condições para concessão, assim como o fluxo de recebimento e apreciação dos requerimentos, disponibilizando essas informações em seu portal, em observância ao art. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), de forma a dar cumprimento aos princípios da equidade, igualdade e publicidade;’

246. Embora o Ministro-Relator tenha discordado da proposta da Unidade Técnica, o responsável entende que, na mesma linha da instrução, caberia única e exclusivamente ao Cremesp definir formalmente os procedimentos e hipóteses para a remissão de dívidas, de modo que a decisão da Unidade Técnica não poderia implicar a responsabilização pessoal dos profissionais que tivessem agido conforme os procedimentos adotados pelo próprio conselho e vigentes à época. Ou seja, o objeto da presente denúncia trata de uma regulamentação das remissões pela própria instituição, e não atinge atos individuais praticados pelos seus integrantes que, conforme reiteradamente demonstrado, foram realizados com anuência e determinação do Cremesp.

247. Amparado nos fundamentos apresentados em sua defesa, o responsável requer que seja afastada sua eventual responsabilidade sobre concessão de remissões aos pagamentos de anuidade vinculadas ao Cremesp no período de 01/01/2015 a 30/06/2017, no qual cumpriu a função de 1º Tesoureiro, e pleiteia a intimação das testemunhas antes arroladas para esclarecimentos dos fatos, caso este Tribunal entenda necessário.

#### *Análise*

248. No que diz respeito à alteração de posicionamento do setor jurídico do conselho, que vinha convalidando as remissões até a emissão do Relatório Jurídico 04/2019, relativo às execuções fiscais (peça 130, p.36-37, e peça 138), reitera-se posicionamento anterior no sentido de que o responsável foi induzido a autorizar as remissões no seu período de gestão, com amparo em procedimentos internos que já estavam consolidados no âmbito do conselho.

249. Quanto à implementação das remissões com amparo de normatização expedida pelo conselho federal, reitera-se os fundamentos apresentados nos itens 91-122 desta instrução, acerca da legalidade das remissões.

250. Já com relação às remissões de débitos decorrentes do cancelamento de inscrições pela ausência de exercício profissional, cabe observar que a alteração do fato gerador da cobrança de anuidades passou a ser a inscrição no conselho e não o exercício profissional, a partir da edição da Lei nº 12.514/2011, ante a previsão expressa contida no seu art.5º, abaixo transcrito, e não a partir de jurisprudência do STJ, que teria se consolidado, na visão do responsável, apenas a partir de 2017:

‘Art. 5º O fato gerador das anuidades é a existência de inscrição no conselho, ainda que por tempo limitado, ao longo do exercício.’

251. A manifestação do STJ no âmbito do AgInt no REsp 1.615.612/SC, Rel Min. Og Fernandes, DJ de 15/03/2017, mencionado pelo responsável, efetivamente dirimiu qualquer dúvida que ainda persistisse naquela época sobre a matéria:

‘TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73. FUNDAMENTO GENÉRICO. SÚMULA 284/STF. ART. 174, IV, DO CTN. ARTS. 3º E 14 DA LEI N. 1.411/51. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. ANUIDADES. PERÍODO ANTERIOR À VIGÊNCIA

DA LEI N. 12.514/2011. FATO GERADOR. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. 1. A alegada ofensa ao art. 535 do CPC foi apresentada de forma genérica pelo recorrente, tendo em vista que não demonstrou, de maneira clara e específica, a ocorrência de omissão no julgado, o que atrai o enunciado da Súmula 284/STF. 2. Não obstante a oposição de embargos declaratórios, os dispositivos legais tidos por malferidos (arts. 174, IV, do CTN; 3º e 14 da Lei n. 1.411/51) deixaram de ser apreciados pela instância ordinária. Assim, ausente o indispensável prequestionamento das matérias inseridas na legislação infraconstitucional tida por violada, incide no caso a Súmula 211 desta Corte, a qual impede o conhecimento do especial. 3. A jurisprudência desta Corte tem entendimento firmado 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. 4. 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. 5. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1.615.612/SC, Rel Min. Og Fernandes, DJr de 15/03/2017).’

252. Amparado na alegada ausência de jurisprudência consolidada sobre a matéria, o responsável arrola, entre os motivos que eram reconhecidos para concessão de remissões, conforme itens 230-231 desta instrução, o cancelamento da inscrição pela ausência de exercício profissional. No entanto, este motivo não se encontrava expressamente previsto na Resolução CFM nº 2150/2016, vigente à época da sua gestão.

253. A justificativa apresentada é de que apenas após o final do seu mandato é que o Departamento Jurídico do Cremesp passou a rever sua posição a respeito da possibilidade de concessão de remissão de anuidades, especialmente em razão da sedimentação do entendimento do STJ.

254. De fato, assiste razão ao responsável, uma vez que o Departamento Jurídico do conselho se manifestou pela remissão indevida de débitos, com destaque especial para os casos de cancelamento da inscrição pela ausência de exercício profissional, por meio do Parecer Jurídico nº 004/2019 (peça 138). Ou seja, torna-se forçoso reconhecer que, até então, os gestores responsáveis pelas remissões seguiam as orientações do próprio Departamento Jurídico, conforme procedimentos consolidados no âmbito do conselho.

255. Assim, entende-se que, embora indevidas as remissões em razão do cancelamento da inscrição, considerando-se as orientações internas que vigoravam no conselho, é suficiente a expedição de ciência acerca da necessidade de limitar as remissões às situações definidas nos normativos expedidos pelo CFM.

256. A realização de auditorias por parte dos órgãos hierarquicamente superiores, que atestaram a lisura dos procedimentos, conforme já consignado anteriormente, não tem o condão de convalidar atos irregulares eventualmente praticados, haja vista a possibilidade de serem identificados em momentos posteriores e submetidos à apreciação das alçadas competentes.

257. Por fim, quanto à manifestação anterior da Unidade Técnica deste Tribunal, a qual entendeu que seria suficiente a expedição de ciência ao Cremesp acerca das deficiências identificadas, ainda que a presente instrução mantenha esse posicionamento, trata-se de um parecer opinativo, cabendo ao colegiado competente desta Corte apreciar a matéria.

258. Em conclusão, embora rebatidos alguns argumentos de defesa em matérias de direito, conforme consignado acima, reitera-se que ficou esclarecida a questão da reserva legal para concessão de remissões, remanescendo apenas a necessidade da adequada formalização das remissões, com indicação dos motivos e referência ao dispositivo normativo aplicável a cada caso, e a necessidade de restringir as concessões de remissões aos casos previstos nos normativos editados pelo CFM, que podem ser sanadas mediante a expedição de ciência do Cremesp, conforme consignado no item 110 desta instrução.

CONCLUSÃO

259. Foram analisadas, nesta instrução, a manifestação do Conselho Federal de Medicina – CFM em atendimento à oitava promovida por esta Corte, além das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em confronto com as irregularidades a eles imputadas nos respectivos ofícios de audiência prévia.

260. A análise da manifestação do CFM resultou nas seguintes constatações:

a) a matéria se encontra regulamentada no âmbito de todos os conselhos de medicina, e não apenas no Cremesp, constando a descrição detalhada dos procedimentos internos, critérios e condições a serem observados na aplicação do instituto da renúncia de receitas, entre elas a remissão de débitos;

b) os conselhos regionais foram orientados acerca da necessidade de demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na Previsão Orçamentária Anual e que as isenções não afetarão as metas previstas e principalmente evidenciar todas as operações nos registros contábeis, desde a previsão inicial de renúncia até os ajustes no final do exercício, inclusive, conforme expressão usada pelo CFM, para cumprimento da ‘determinação’ no item 1.8.2.2. do Acórdão de Relação nº 2912/2019 – Plenário;

c) o CFM se antecipou à manifestação definitiva desta Corte sobre a matéria, passando a exigir que ficassem demonstrados, nas concessões de remissões, os dados exigidos em diligência desta Corte, contida no Acórdão de Relação nº 2912/2019 – Plenário;

d) o CFM instituiu modelos/formulários para elaboração da proposta orçamentária, pelos conselhos regionais, que exigem a demonstração entre outras, das seguintes informações: pessoas/tributos atingidos, base de cálculo (anuidade), quantidade de beneficiados, valor estimado, justificativa/medidas de compensação, além de impacto na receita estimada;

e) os conselhos regionais devem observar a definição dos casos que se caracterizam como renúncia de receitas, além de demonstrar que as renúncias não afetarão as metas de resultados previstas na Previsão Orçamentária, ou a apresentação de medidas compensatórias, por exemplo aumento de outras receitas;

f) o CFM esclareceu que realiza auditorias regulares nos regionais, por amostragem, e que não tem conhecimento de que o Cremesp não aplica o devido processo legal aos procedimentos de remissão de dívidas.

261. A análise das irregularidades atribuídas aos responsáveis em confronto com as respectivas razões de justificativa permitiu concluir que, em nossa opinião, foi respeitada a reserva legal para aplicação da remissão de débitos, estando a matéria devidamente regulamentada no âmbito dos conselhos de medicina, conforme atestado pelo próprio conselho federal.

262. Por outro lado, foi identificada a concessão de remissões que não estavam expressamente previstas nos normativos internos vigentes nos respectivos períodos de gestão analisados, tais como cancelamento por viagem ao exterior, cancelamento da inscrição secundária, cancelamento do registro pela ausência de exercício profissional e baixas de multas eleitorais, além de deficiência na demonstração de que as remissões não possuem caráter discriminatório e que estão amparadas em critérios previamente estabelecidos, justos e objetivos. Para esses casos sugere-se a expedição de ciência acerca dos procedimentos a serem observados pelo conselho.

263. Inobstante as impropriedades identificadas, ficou consignado que a maioria dos casos em que foram aplicadas as remissões, em razão da modicidade dos valores, poderiam ter sido enquadrados em outros dispositivos ou normativos, que tratam de dívidas inferiores a 4 vezes o valor da anuidade ou dos casos em que o custo da cobrança for superior ao valor a ser recuperado. Também ficou consignado que a expressiva maioria dos casos estão previstos nas normas internas, ressalvada a existência de algumas situações em que não há indicação do motivo da remissão nos demonstrativos sintéticos encaminhados a esta Corte.

264. Restou esclarecida a dúvida levantada anteriormente acerca do processamento das remissões, ante a demonstração de que o conselho dispõe de definição formal do roteiro para as etapas de análise, aprovação e homologação das remissões.

265. As orientações expedidas pelo CFM aos seus regionais, no que diz respeito incorporação das renúncias de receitas na proposta orçamentária, já foram implementadas pelo Cremesp a partir do exercício de 2018, conforme atestado pelo Controle Interno do CFM em seu Relatório nº 02/2019 (peça 131, p.19-23).

266. Em conclusão, entende-se que a adequada formalização das remissões, com indicação dos motivos e referência ao dispositivo normativo aplicável a cada caso, pode ser sanada mediante a expedição de ciência do Cremesp, na forma prevista na Resolução TCU nº 315/2020, art. 9º, I.

267. Por fim, torna-se oportuno observar que a questão da renúncia de receitas no âmbito dos conselhos já havia sido abordada no TC-036.608/2016-5 (Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário), versando sobre fiscalização de orientação centralizada realizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros e para prover um panorama sobre as atividades finalísticas, que abrangeu todos os conselhos federais e alguns regionais por amostragem, ocasião em que ficou consignado que havia regulamentação interna no âmbito de vários conselhos. Assim, caso esta Corte se posicione pela inobservância da reserva legal para fins de renúncia de receitas no âmbito dos conselhos de fiscalização profissional, deverá ser promovida a ampla divulgação do entendimento sobre a matéria, de forma a uniformizar a sua aplicação ao conjunto conselhos.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

268. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes proposições:

268.1. que a presente denúncia, já conhecida por meio do Acórdão 2912/2019 - TCU – Plenário, seja considerada parcialmente procedente;

268.2. que sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis no que diz respeito à observância da reserva legal para fins de concessão de remissões de débitos no âmbito do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo - Cremesp;

268.3. que seja expedida ciência ao Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo – Cremesp acerca do seguinte:

268.3.1. cabe ao conselho, se ainda não o fez, discriminar, nos demonstrativos de remissões de débitos, o motivo e o respectivo dispositivo normativo aplicável a cada caso, de forma a demonstrar que estão amparadas em critérios previamente estabelecidos, justos e objetivos, disponibilizando essas informações em seu portal, em observância ao art. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), de forma a dar cumprimento aos princípios da equidade, igualdade e publicidade;

268.3.2. as concessões de remissões devem se restringir aos casos expressamente previstos nos normativos editados pelo CFM;

268.4. que seja expedida comunicação ao denunciante acerca da deliberação adotada.

268.5. que seja autorizado o arquivamento dos autos”.

É o relatório.

### Voto

Em exame, denúncia a respeito de possível ocorrência de irregularidades na remissão de débitos de pessoas físicas e jurídicas inscritas no Conselho Regional de Medicina de São Paulo (Cremesp)<sup>2</sup>.

2. O denunciante afirma que o Cremesp vinha concedendo remissão de dívidas mediante atos administrativos, sem base legal e sem a definição de critérios objetivos para concessão do benefício, “na medida em que, da mesma forma que o tributo é estabelecido por lei, suas causas de extinção assim o devem ser”<sup>3</sup>.
3. Requereu que o Tribunal instasse os responsáveis do Cremesp a “prestarem o devido esclarecimento quanto às remissões tributárias realizadas, ao menos, nos últimos 8 meses quando, mesmo devidamente alertados, continuaram a praticar tais atos administrativos em desconformidade com a lei (...) determinando-se o ressarcimento ao erário quanto a estas remissões concedidas”<sup>4</sup> e que fosse expedida medida cautelar para suspensão imediata das remissões.
4. Mediante acórdão 2912/2019--Plenário<sup>5</sup>, o Tribunal indeferiu o requerimento de medida cautelar e devolveu os autos à unidade instrutiva, para a realização de oitiva e de diligência ao Cremesp, nos moldes propostos na instrução preliminar da então SecexTrabalho, envolvendo, em síntese:
  - a) oitiva “sobre o fundamento legal para concessão das remissões de dívidas”;
  - b) diligência para obtenção dos (i) “normativos internos que fixaram as regras para inscrição e execução dos créditos na dívida ativa e recuperação de crédito, incluindo remissão de dívidas, a partir da edição da Lei 12.514/2011” e do (ii) “demonstrativo das remissões de dívidas concedidas a partir da edição da Lei 12.514/2011”.

### II

5. O Cremesp forneceu os normativos e os demonstrativos das remissões solicitados e teceu os argumentos sobre o assunto, resumidos a seguir.
6. Alegou que desde a promulgação da Lei 12.514/2011 havia entendimento pacífico sobre a legalidade das remissões de dívidas de médicos e empresas inscritas no conselho<sup>6</sup>.
7. Aduziu que cabe ao Conselho Federal de Medicina (CFM) estabelecer os critérios para a fixação, cobrança e isenção das anuidades arrecadadas pelos regionais e que, ao conceder as remissões de dívidas nos 8 meses anteriores, respaldou-se nas resoluções do CFM 1.980/2011 (pessoas jurídicas) e 2.185/2018 (pessoas físicas)<sup>7</sup>.
8. Informa que “desde 2011, a Lei nº 12.514 impôs restrições à cobrança judicial e à inscrição na dívida ativa de débitos tributários, obrigando os entes públicos a buscarem formas alternativas para a solução do impasse, evitando a judicialização da questão”.
9. Assim, “tendo em vista o princípio da economicidade administrativa, considerou, como desdobramento das isenções e hipóteses de recuperação de créditos, previstas na Resolução CFM 2.185/2018, bem como no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a possibilidade de concessão de remissão de dívidas, em casos específicos, para pessoas físicas e jurídicas que

---

<sup>2</sup> Peça 3.

<sup>3</sup> Peça 3, p. 5.

<sup>4</sup> Peça 3, p. 6.

<sup>5</sup> Peça 7.

<sup>6</sup> Peça 11, p. 4.

<sup>7</sup> Peça 11, p. 9.

comprovem a inatividade, a despeito de sua inscrição no rol de profissionais, até como um mecanismo de contingenciamento da demanda executiva existente”<sup>8</sup> e, portanto, entende que não se poderia apontar a prática de ato de improbidade administrativa, tampouco a inobservância da LRF.

10. Esclarece que, no julgamento da ADI 4.762/DF (de relatoria do ministro Edson Fachin), o STF, “além de declarar a constitucionalidade da Lei 12514/2011, esclareceu que as contribuições exigidas pelos conselhos de classe submetem-se ao disposto no artigo 149 da Constituição Federal e que a definição de seus valores, bem como critérios de isenções e recuperação de crédito, seja realizada por meio de ato infralegal dos conselhos, sem que haja ofensa ao princípio da legalidade tributária”<sup>9</sup> (não grifado no original).
11. Desse modo, acrescenta, “a mesma regra, pressupostos e consequências delineadas pela Suprema Corte, que balizam a definição de valores das anuidades, pelos conselhos de classe, aplicam-se às hipóteses de isenções e recuperação de crédito, incluindo-se, dentre estas, as remissões de dívidas decorrentes dos pedidos de cancelamento de registro, objeto da presente denúncia”<sup>10</sup> e, ainda, que não há exigência de lei específica para tratamento das remissões dos conselhos, “bastando, para tanto, ato infralegal, devidamente fundamentado, pelo conselho, no exercício do poder público”.
12. Por fim, adicionou que o art. 172 do CTN dispõe que a “lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário”, desde que atendidas as condições estabelecidas no normativo<sup>11</sup> e requereu que a presente denúncia fosse arquivada, diante do reconhecimento da legalidade e eficácia das remissões de dívida efetuadas no período, ou, alternativamente, que fosse ouvido o Conselho Federal de Medicina, “para que, na qualidade de ente legitimado a regulamentar a matéria, em âmbito nacional”, apresentasse suas considerações<sup>12</sup>.

### III

13. Após a análise das respostas encaminhadas pelo Cremesp, foi elaborada a primeira instrução de mérito<sup>13</sup>.
14. A secretaria ressaltou que, conforme relatório consolidado das baixas de débitos a partir da Lei 12.514/2011<sup>14</sup>, os montantes anuais das remissões concedidas foram os seguintes:

Exercício	Remissões Pessoa Física (R\$)	Remissões Pessoa Jurídica (R\$)	Total (R\$)
2012	390.227,94	2.222.019,76	2.612.247,70
2013	480.935,19	1.119.935,33	1.600.870,52
2014	443.477,89	4.064.643,38	4.508.121,27
2015	758.473,90	2.525.616,40	3.284.090,30
2016	591.941,14	1.628.561,59	2.220.502,73
2017	650.527,81	2.509.413,78	3.159.941,59
2018	1.095.122,59	2.986.824,81	4.081.947,40
2019	1.004.557,67	1.983.032,16	2.987.589,83
Totais	5.415.264,13	19.040.047,21	24.455.311,34

<sup>8</sup> Peça 11, p. 9.

<sup>9</sup> Peça 11, p. 13-14.

<sup>10</sup> Peça 11, p. 15.

<sup>11</sup> Peça 11, p. 15-16.

<sup>12</sup> Peça 11, p. 20.

<sup>13</sup> Peça 42.

<sup>14</sup> Peça 23.

15. Aduziu que a documentação encaminhada em atendimento à diligência não continha o detalhamento dos motivos das baixas da maioria das dívidas<sup>15</sup>.

16. Concordou com os argumentos do conselho regional no sentido de que a regulamentação da remissão de débitos compete ao Conselho Federal de Medicina, na forma definida no art. 6º, § 2º, da Lei 12.514/2011, abaixo reproduzido:

“Art. 6º (...):

§ 2º O valor exato da anuidade, o desconto para profissionais recém-inscritos, os critérios de isenção para profissionais, as regras de recuperação de créditos, as regras de parcelamento, garantido o mínimo de 5 (cinco) vezes, e a concessão de descontos para pagamento antecipado ou à vista, serão estabelecidos pelos respectivos conselhos federais”.

17. Anuiu ao entendimento do Cremesp de que as remissões de dívidas de pessoas físicas e jurídicas, ao contrário das alegações do denunciante, adequaram-se ao ordenamento jurídico vigente, reportando-se a ponderações registradas na instrução preliminar<sup>16</sup>, da qual extraio o seguinte trecho:

“(…) 31. Vê-se, portanto, que a Lei 12.514/2011 estabeleceu limites para a execução judicial, assim como autorizou os conselhos federais, nas respectivas jurisdições, a definir os critérios de isenção e regras para recuperação de créditos, não prevendo de maneira explícita, o instituto da remissão de débitos já inscritos e/ou em fase de execução. É possível inferir, no entanto, que, em tese, essa possibilidade estaria implícita na autorização para que os conselhos definam as regras para recuperação de créditos, uma vez que essa autorização foi estabelecida de maneira genérica.

32. No uso da faculdade conferida pela Lei 12.514/2011, o Conselho Federal de Medicina editou a Resolução 2.185/2018, a qual define atualmente os valores das anuidades e taxas para o exercício de 2019, fixa regras para inscrição e execução dos créditos na dívida ativa e recuperação de crédito. (...)” (não grifado no original).

18. Quanto à ausência de critérios objetivos, apontou que, embora o conselho tivesse descrito o roteiro adotado no processamento das remissões, não havia restado claro se esse roteiro estava definido formalmente, de forma a assegurar que os agentes envolvidos estivessem submetidos a regras internas que assegurassem a igualdade de tratamento na apreciação dos requerimentos de remissão.

19. Ao final, a unidade instrutiva teceu considerações sobre a afirmação do Cremesp de que as renúncias de receitas teriam sido consideradas na sua previsão orçamentária, lembrando que esta Corte exarou o seguinte entendimento, no acórdão 1925/2019-Plenário:

“9.7. dar ciência aos conselhos federais de fiscalização profissional que:

9.7.2. a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos em anuidades na proposta orçamentária da entidade constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência; (...)”.

20. Assinalou que, na previsão orçamentária da autarquia para o exercício de 2020<sup>17</sup>, no que tange às pessoas físicas, somente foram previstas renúncias decorrentes de isenção por idade, desconto na 1ª inscrição (60%), desconto por pagamento antecipado em janeiro (5%) e fevereiro (3%), isenção por doenças incapacitantes e médico militar, no caso de pessoas físicas, no montante de R\$ 16.780.506,00. Quanto às pessoas jurídicas, houve desconto para empresas com até dois sócios e 1ª faixa de capital (80%) e isenção aos estabelecimentos de utilidade

<sup>15</sup> Peças 16-22.

<sup>16</sup> Peça 5.

<sup>17</sup> Peça 30.

pública, no montante de R\$ 6.525.407,00. Tais valores foram deduzidos da receita estimada, mas não afetaram o resultado estimado, que continuou apresentando superávit.

21. Assim, entendeu que “não houve estimativa das concessões de remissões na proposta orçamentária” da entidade.
22. Em conclusão, a então SecexTrabalho formulou a seguinte proposta de encaminhamento<sup>18</sup>:

“1.8.1. dar ciência ao Conselho Regional de Medicina de São Paulo (Cremesp) acerca do seguinte:

1.8.1.1. as renúncias de receitas, inclusive as remissões de dívidas devem ser estimadas na proposta orçamentária anual do conselho, de forma a dar cumprimento aos princípios do planejamento e da transparência, conforme acórdão 1925/2019-TCU-Plenário; e

1.8.1.2. cabe ao conselho, se ainda não o fez, estabelecer formalmente os procedimentos atinentes à remissão de dívidas, definindo critérios e condições para concessão, assim como o fluxo de recebimento e apreciação dos requerimentos, disponibilizando essas informações em seu portal, em observância ao art. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), de forma a dar cumprimento aos princípios da equidade, igualdade e publicidade”.

#### IV

23. Conforme despacho de 24/11/2020<sup>19</sup>, observei que a mencionada resolução CFM 2185/2018<sup>20</sup> (que fixou os valores das anuidades referentes a 2019) estabeleceu hipóteses de extinção de dívidas, conforme dispositivos transcritos a seguir:

“Art. 10 O falecimento do médico é motivo para o cancelamento de inscrição de pessoa física. Além disso, os possíveis débitos originados serão anistiados, mediante realização de processo administrativo, aprovado em sessão plenária, em obediência ao princípio da economicidade da ação administrativa.

(...)

Art. 17 (...)

II - A título de racionalização e economicidade na ação administrativa, com base no inciso II do § 3º do art. 14 da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e com vistas a evitar que o custo da cobrança dos créditos oriundos da dívida ativa seja superior ao valor da importância a ser recebida, fica facultado aos Conselhos Regionais de Medicina, após apresentação de estudos técnicos, jurídicos e econômicos, propor a extinção de processos que ainda estejam em andamento, referentes aos créditos inscritos e/ou executados na dívida ativa até o exercício de 2011, ou quando o valor a ser recuperado for menor que o valor dos custos para a realização da cobrança, com a devida formalização e aprovação dos ordenadores de despesas, visando, principalmente, o interesse público e a eficiência na gestão orçamentária” (não grifado no original).

24. A previsão de baixa de débito de médico falecido também está contida nas normas que fixaram as anuidades dos conselhos de medicina desde, pelo menos, 2015 (resoluções CFM 2125/2015<sup>21</sup>, 2150/2016<sup>22</sup> e 2166/2017<sup>23</sup>). A menção da norma acerca da anistia de débitos por motivo de cancelamento de inscrição de pessoa física pode ter decorrido de equívoco, visto que a anistia é instituto referente a multas.

<sup>18</sup> Peça 42.

<sup>19</sup> Peça 44.

<sup>20</sup> Disponível em: <<https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2018/2185>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2015/2125>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2016/2150>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2017/2166>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

25. Conforme assinalado pela extinta SecexTrabalho, embora o Cremesp não tenha detalhado os motivos das baixas das dívidas realizadas entre 2012 e 2019<sup>24</sup>, observa-se que, em alguns poucos casos, informou-se que se tratou de cancelamento do registro pela ausência de exercício profissional, baixas de multas eleitorais, profissional acometido por doença, entre outros.
26. No que tange às pessoas jurídicas, conforme memorandos de outubro/2016<sup>25</sup> e novembro/2017<sup>26</sup>, foram concedidas remissões, respectivamente, de R\$ 3.251.557,07 e de R\$ 1.578.397,10, referentes a dívidas de empresas com situação cadastral irregular no Cremesp, as quais se encontravam baixadas junto à Secretaria da Receita Federal.
27. Desse modo, observa-se que, além da constatação da unidade instrutiva acerca da ausência de roteiro formal para operacionalização dos procedimentos atinentes à remissão de dívidas, não há, nas normas do CFM, dispositivos que abarquem as remissões de dívidas concedidas pelo Cremesp referentes a cancelamento do registro pela ausência de exercício profissional, baixas de multas eleitorais e profissional acometido por doença.
28. Desse modo, restitui os autos à unidade instrutiva, com vistas à realização de audiências e determinei oitiva do Conselho Federal de Medicina, para que se manifestasse acerca da previsão, em seus normativos, da concessão de remissões, matéria reservada a lei específica, conforme art. 150, § 6º, da Constituição Federal.

## V

29. O CFM, em resposta à oitiva, referindo-se à Resolução CFM 2.231/2019<sup>27</sup>, a qual fixou as regras para a cobrança das anuidades do exercício de 2020, aduziu que a referida norma, em seu art. 22, II, repetindo o comando do art. 17, II, da 2185/2018, previu a possibilidade de “extinção de processos que ainda estejam em andamento, referentes aos créditos inscritos e/ou executados na dívida ativa até o exercício de 2011, ou quando o valor a ser recuperado for menor que o valor dos custos para a realização da cobrança”<sup>28</sup>.
30. Argumentou que o motivo principal desse texto seria “dar autonomia aos Conselhos Regionais de Medicina para avaliar as possíveis consequências financeiras sobre a cobrança de anuidades que ainda estariam amparadas pela Lei 11.000, de 15 de dezembro de 2004, em face das frequentes declarações de inconstitucionalidade do art. 2º, quando delegava aos conselhos profissionais a competência para definir as anuidades, tornando a cobrança das anuidades até o exercício de 2011 um meio temerário e oneroso aos cofres do sistema”<sup>29</sup>.
31. Adicionou, no que diz respeito às demais renúncias atinentes às pessoas jurídicas, que até o exercício de 2019 prevalecia o estabelecido no art. 13 do anexo à Resolução CFM 1.980/2011, a qual previa, em seu inciso I, a possibilidade de cancelamento do registro da pessoa jurídica, na hipótese de encerramento das atividades. Defendeu que o objetivo principal da referida disposição foi a racionalização da cobrança de possíveis devedores, em caso de identificação inequívoca da inexistência da empresa no endereço de origem, tornando a cobrança ainda mais difícil e onerosa<sup>30</sup>.
32. Informou, de outra parte, que orientou os conselhos regionais acerca da necessidade de demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na previsão orçamentária anual e que as

---

<sup>24</sup> Peças 16-22.

<sup>25</sup> Peça 25.

<sup>26</sup> Peça 26.

<sup>27</sup> Disponível em: <<https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2019/2231>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

<sup>28</sup> Peça 47, p. 3-4.

<sup>29</sup> Peça 47, p. 4.

<sup>30</sup> Peça 47, p. 4.

isenções não afetarão as metas previstas, “para cumprimento da determinação no item 1.8.2.2 do acórdão de relação 2912/2019-Plenário”<sup>31</sup>.

33. Por fim, o conselho federal esclareceu que realiza auditorias regulares nos regionais, por amostragem, e que não tem conhecimento de que o conselho não aplica o devido processo legal aos procedimentos de remissão de dívidas.
34. A unidade instrutiva, na derradeira instrução de mérito<sup>32</sup>, ao analisar as informações fornecidas pelo CFM, observou que o item 1.8.2.2 do acórdão 2912/2019-Plenário, mencionado pelo CFM como “determinação”, refere-se, na realidade, a um dos itens da diligência, em que esta Corte requisitou informações detalhadas acerca das remissões de débitos concedidas pelo Cremesp. No entanto, considerou evidenciada a antecipação, pelo CFM, em relação à manifestação definitiva desta Corte sobre a matéria, passando a exigir que ficassem demonstrados, nas concessões de remissões, os dados exigidos naquela diligência.

## VI

35. Quanto às audiências acerca “da concessão de remissões de créditos tributários referentes a anuidades e multas não pagas sem explicitação dos motivos e sem referência ao dispositivo normativo que as autorizam”, a unidade instrutiva direcionou-as a:
- a) Sílvia Helena Rondina Mateus (1ª Tesoureira do Cremesp no período de 1º/1/2012 a 31/12/2014);
  - b) Roberto Lotfi Júnior (1º Tesoureiro do Cremesp no período de 1º/1/2015 a 30/6/2017);
  - c) João Márcio Garcia (1º Tesoureiro do Cremesp no período de 1º/7/2017 a 30/9/2018);
  - d) Christina Hajaj Gonzalez (1ª Tesoureira do Cremesp no período de 1º/10/2018 a 31/12/2019);
  - e) Renato Azevedo Júnior (presidente do Cremesp no período de 1º/1/2012 a 30/9/2013);
  - f) João Ladislau Rosa (presidente do Cremesp no período de 1º/10/2013 a 31/12/2014);
  - g) Bráulio Luna Filho (presidente do Cremesp no período de 1º/1/2015 a 31/3/2016);
  - h) Mauro Gomes Aranha de Lima (presidente do Cremesp no período de 1º/4/2016 a 30/6/2017);
  - i) Lavínio Nilton Camarin (presidente do Cremesp no período de 1º/7/2017 a 30/9/2018);
  - j) Mário Jorge Tsuchiya (presidente do Cremesp no período de 1º/10/2018 a 31/12/2019).
36. Na instrução de mérito final<sup>33</sup>, a secretaria aduziu, inicialmente, que “as razões de justificativa apresentadas em nome desses responsáveis diferem apenas em razão do acréscimo da alegação de prescrição da pretensão punitiva em relação aos ex-gestores João Ladislau Rosa, Renato Azevedo Junior e Silvia Helena Rondina Mateus”. Desse modo, procedeu à análise conjunta das defesas apresentadas.
37. Sintetizo as razões de justificativa encaminhadas pelos responsáveis:
- a) possível prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, pois, até a data do atendimento da audiência prévia, não haviam conseguido obter os documentos em posse do Cremesp, especialmente a cópia integral dos processos de remissões objeto de apuração nesta denúncia;

<sup>31</sup> Peça 47, p. 6.

<sup>32</sup> Peça 396.

<sup>33</sup> Peça 396.

b) documentos que deram suporte às suas manifestações teriam sido obtidos por meio do portal da transparência do CFM e do Cremesp, cujo acervo, limitado, inclusive temporalmente, não teria possibilitado o acesso amplo à informação;

c) ocorrência de prescrição e ausência de erro grosseiro.

38. A então SecexAdministração entende que as questões relativas à apresentação de documentação requisitada junto ao Cremesp dizem respeito unicamente aos próprios interessados, que dispõem de meios para sua obtenção, inclusive judiciais.
39. Acerca dos demais argumentos, aduziu que “a Lei 12.514/2011 estabeleceu limites para a execução judicial, assim como autorizou os conselhos federais, nas respectivas jurisdições, a definir os critérios de isenção e regras para recuperação de créditos, não prevendo de maneira explícita, o instituto da remissão de débitos já inscritos e/ou em fase de execução. É possível inferir, no entanto, que, em tese, essa possibilidade estaria implícita na autorização para que os conselhos definam as regras para recuperação de créditos, uma vez que essa autorização foi estabelecida de maneira genérica”<sup>34</sup>.
40. Acrescentou que “o autor da ADI 4697 arguiu, entre outras inconstitucionalidades, que artigo 6º, §2º, do diploma impugnado viola ao princípio da legalidade tributária, uma vez que delega ao âmbito infraconstitucional a fixação do valor exato de anuidades, descontos, critérios de isenção, regras de recuperação de créditos, parcelamentos e descontos, conforme constou expressamente no Voto do Relator, Ministro Edison Fachin. Embora não tenha constado menção expressa a esse dispositivo da ementa da deliberação do STF, deve ser reconhecido que a declaração de constitucionalidade da lei abarcou também essa previsão legal nela contida”<sup>35</sup>.
41. A secretaria adicionou, ademais, o seguinte:

“(…) 107. Ainda que as situações acima mencionadas não estejam expressamente previstas nas Resoluções mencionadas, a maioria dos casos em que foram aplicadas, em razão da modicidade dos valores, poderiam ter sido enquadrados na previsão contida no art.17 da citada Resolução, que trata das dívidas inferiores a 4 vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente (4 vezes o valor da anuidade), na forma prevista na Lei Federal nº 12.514/11; e dos casos em que o custo da cobrança for superior ao valor a ser recuperado. O valor atual da anuidade é R\$ 772,00, para pessoas físicas, e varia de R\$ 772,00 a R\$ 6.176,00, para pessoas jurídicas, conforme Resolução CFM nº 2.298/2021.

108. Torna-se forçoso reconhecer, ainda, que, boa parte dos casos de remissão estão previstos na referida norma, em especial nos casos de doença grave, ou decorrentes de decisão judicial, conforme se verifica às peças 16-24, havendo vários casos que o motivo não foi explicitado. De qualquer forma, poderá ser dada ciência ao conselho acerca da necessidade de fundamentar adequadamente as remissões de débito, além de restringir as concessões aos casos previstos nos normativos expedidos pelo CFM.

109. Ficou consignado, também, na instrução juntada à peça 42, que, embora o conselho tenha descrito o roteiro adotado no processamento das remissões, não havia ficado claro se esse roteiro estava definido formalmente, de forma a assegurar que os agentes envolvidos estejam submetidos a regras internas que assegurem a igualdade de tratamento na apreciação dos requerimentos de remissão. No entanto, em atendimento às audiências promovidas por esta Corte, foram carreados aos autos documentos pertinentes demonstrando os fluxos das remissões no âmbito do Cremesp, incluindo análise, aprovação e homologação (peças 142-143) (...)”.

<sup>34</sup> Parágrafo 97 da instrução de mérito (peça 396).

<sup>35</sup> Parágrafo 98 da instrução de mérito (peça 396).

42. No que tange à prescrição suscitada pelos responsáveis João Ladislau Rosa, Renato Azevedo Júnior e Sílvia Helena Rondina Mateus, a unidade instrutiva, baseando-se nos critérios do acórdão 1441/2016-TCU-Plenário<sup>36</sup>, afirma que não ocorreu.
43. Ao final, propõe: acolher parcialmente as razões de justificativa, observando que restou evidenciada a ausência de descrição completa e fundamentada nas remissões nos relatórios encaminhados a esta Corte, de modo que considerou pertinente dar ciência ao Cremesp de que:
- a) cabe ao conselho, se ainda não o fez, discriminar, nos demonstrativos de remissões de débitos, o motivo e o respectivo dispositivo normativo aplicável a cada caso, de forma a demonstrar que estão amparadas em critérios previamente estabelecidos, justos e objetivos, disponibilizando essas informações em seu portal, em observância ao art. 8º da Lei 12.527/2011 (LAI), de forma a dar cumprimento aos princípios da equidade, igualdade e publicidade;
  - b) as concessões de remissões devem se restringir aos casos expressamente previstos nos normativos editados pelo CFM.

## VII

44. A posição da unidade instrutiva é a de que a autorização aos conselhos de fiscalização profissional de regulamentarem os casos de remissão de dívidas estaria implícita na previsão do art. 6º, § 2º, da Lei 12.514/2011, referente à permissão para que os conselhos definam as regras para recuperação de créditos, “uma vez que essa autorização foi estabelecida de maneira genérica”.
45. Também o Cremesp, na resposta à primeira diligência realizada nos autos, já havia defendido o entendimento de que as remissões de dívidas estariam no âmbito das providências para recuperação de crédito, de modo que sua regulamentação poderia ser realizada por meio de ato infraregal dos conselhos, sem que houvesse ofensa ao princípio da legalidade tributária.
46. Observo que o CFM não se manifestou sobre a questão central da oitiva realizada, que foi o fato de existir previsão, nos normativos da entidade, da concessão de remissões, matéria reservada a lei específica, conforme art. 150, § 6º, da Constituição Federal. A unidade instrutiva também não abordou especificamente a adequação da norma ao disposto na Constituição: “qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g”.
47. Segundo o art. 6º, § 2º, da Lei 12.514/2011, “o valor exato da anuidade, o desconto para profissionais recém-inscritos, os critérios de isenção para profissionais, as regras de recuperação de créditos, as regras de parcelamento, garantido o mínimo de 5 (cinco) vezes, e a concessão de descontos para pagamento antecipado ou à vista, serão estabelecidos pelos respectivos conselhos federais”.
48. Como se vê, a lei aborda, expressamente, apenas a “isenção para profissionais”.
49. Recentemente, a Lei 12.514/2011 que foi alterada pela Lei 14.195/2021 de forma a permitir que os conselhos regulamentem internamente as situações em que não haverá a cobrança de dívidas, sem, no entanto, configurar remissão das dívidas, tendo em vista que o art. 7º dispôs,

---

<sup>36</sup> Foi apontado pela secretaria, contudo, que, à época, o Tribunal, mediante o acórdão 459/2022-TCU-Plenário, havia determinado a elaboração de estudo técnico acerca do alcance da prescrição da pretensão ressarcitória e prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, que veio resultar na Resolução TCU 344/2022.

expressamente, que os conselhos poderiam deixar de realizar a cobrança “sem renunciar ao valor devido”:

“Art. 7º Os Conselhos poderão, nos termos e nos limites de norma do respectivo Conselho Federal, independentemente do disposto no art. 8º desta Lei e sem renunciar ao valor devido, deixar de cobrar:

I - administrativamente, os valores definidos como irrisórios; ou

II - judicialmente, os valores considerados irrecuperáveis, de difícil recuperação ou com custo de cobrança superior ao valor devido.

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.

§ 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” (não grifado no original).

50. Ou seja, pode-se deixar de cobrar administrativamente débitos irrisórios, bem como de encaminhar à cobrança judicial débitos inferiores a 5 anuidades e os que, mediante avaliação, sejam considerados “irrecuperáveis, de difícil recuperação ou com custo de cobrança superior ao valor devido”.
51. Ressalto que esta Corte, mediante o acórdão 2402/2022-Plenário, de minha relatoria, proferido no TC 036.235/2021-0, que tratou de relatório de auditoria que teve por objetivo avaliar a sistemática adotada pelos conselhos de fiscalização profissional para a cobrança de profissionais inadimplentes, o Tribunal proferiu a seguinte determinação aos conselhos federais de fiscalização profissional:
- “9.1.7. editem norma regulamentando o que dispõem os arts. 7º e 8º da Lei 12.514/2011, identificando as situações que envolvem débitos irrisórios, irrecuperáveis, de difícil recuperação ou cujo custo seja superior ao valor devido. Destinatários: todos os conselhos federais”.
52. Considerando o que consta destes autos, reputo oportuno, a esse respeito, que seja determinado ao CFM que, na regulamentação dos arts. 7º e 8º da Lei 12.514/2011, determinada no item 9.1.7 do acórdão 2402/2022-TCU-Plenário, estabeleça a obrigatoriedade da adequada formalização, pelos conselhos regionais, dos processos de arquivamento das dívidas, com indicação dos motivos e referência ao dispositivo normativo que a fundamentou.
53. Entendo ainda, acerca da matéria central deste processo, que esta Corte, considerando: o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal; que o art. 6º, § 2º, da Lei 12.514/2011 refere-se expressamente a, apenas, “critérios de isenção”; e que, o art. 7º da mesma lei, com a redação dada pela Lei 14.195/2011, não autoriza os conselhos a renunciarem ao valor devido, deve fixar entendimento no sentido de que o disposto no art. 6º, § 2º, da Lei 12.514/2011 não permite aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a concessão de anistia e remissão de dívidas, sem expressa autorização em lei.
54. Por fim, quanto às audiências, devem ser acatadas parcialmente as razões de justificativa encaminhadas pelos responsáveis, não sendo o caso de buscar apenações, haja vista que o entendimento acerca da possibilidade de os conselhos federais disciplinarem a remissão de dívidas tributárias, com base na interpretação do art. 6º, § 2º, da Lei 12.514/2011, conforme análises constantes da instrução, envolve dúvida razoável.



Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de março de 2023.

**WEDER DE OLIVEIRA**

Relator

## ACÓRDÃO Nº 369/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.349/2019-8.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Denúncia.
3. Responsáveis/Interessados:
  - 3.1. Responsáveis: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
  - 3.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).
8. Representação legal: Carlos Carmelo Balaro (OAB/SP 102.778), Lídia Valério Marzagão (OAB/SP 107.421) e outros, representando João Ladislau Rosa, Mauro Gomes Aranha de Lima e Sílvia Helena Rondina Mateus; Alessandra Colmanetti e Silva Camarim (OAB/SP 158.529), representando João Márcio Garcia e Lavínio Nilton Camarim; Carlos Carmelo Balaro (OAB/SP 102.778), Ricardo Rodrigues Farias (OAB/SP 249.615) e outros, representando Renato Azevedo Júnior; Adriana Teixeira da Trindade Ferreira (OAB/SP 152.714) e Aline Carlota da Silva Ernesto, representando Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Caroline Ramos dos Santos (OAB/SP 389.865), Marcos Galante e outros, representando Roberto Lotfi Júnior; Isabel Caminada Brandão de Albuquerque Alves (OAB/DF 68.138), Caetano Santos de Almeida e outros, representando Christina Hajaj Gonzalez; Paulo Vitor Liporaci Giani Barbosa (OAB/DF 50.301), representando Mário Jorge Tsuchiya; Lucas Lazzarini (OAB/SP 330.010), Daniela Rocegalli Rebelato (OAB/SP 270.532) e outros, representando Bráulio Luna Filho.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na concessão de remissão de débitos de pessoas físicas e jurídicas inscritas no Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

  - 9.1. considerar procedente a presente denúncia, já conhecida por meio do acórdão 2912/2019-TCU-Plenário;
  - 9.2. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis;
  - 9.3. fixar o entendimento, com fulcro no art. 16, V, do RI/TCU, de que o disposto no art. 6º, § 2º, da Lei 12.514/2011 não permite aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a concessão de anistia e remissão de dívidas, sem expressa autorização em lei, em razão do disposto no art. 150, § 6º, da CF/1988;
  - 9.4. determinar ao Conselho Federal de Medicina que, na regulamentação dos arts. 7º e 8º da Lei 12.514/2011, determinada no item 9.1.7 do acórdão 2402/2022-TCU-Plenário, estabeleça a obrigatoriedade dos conselhos regionais promoverem a adequada formalização dos processos de arquivamento das dívidas, com indicação dos motivos e referência ao dispositivo normativo que a fundamentou;
  - 9.5. encaminhar cópia deste acórdão ao denunciante, aos responsáveis, ao Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp), Conselho Federal de Medicina e aos demais conselhos federais de fiscalização profissional.
10. Ata nº 8/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/3/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0369-08/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral