

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 036.235/2021-0 [Apenso: TC 025.687/2020-4]

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Conselho Nacional de Justiça; Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. VERIFICAÇÃO DA SISTEMÁTICA ADOTADA NA COBRANÇA DE INADIMPLENTES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

A presente auditoria foi realizada para avaliar a sistemática adotada pelos conselhos de fiscalização para cobrança de inadimplentes.

2. Reproduzo, com ajustes de forma pertinentes, o relatório apresentado pela equipe de auditoria da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), que contou com o endosso das instâncias superiores¹:

“INTRODUÇÃO

1.1 Identificação do objeto de auditoria

1.1.1 Trata-se de auditoria operacional, realizada pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), em complementação à auditoria operacional executada pela (então) Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (TC 025.687/2020-4), cujo objeto constitui-se na sistemática adotada pelos conselhos de fiscalização profissional (CFP) na cobrança de inadimplentes, conforme estabelecido em despachos proferidos pelo Ministro Relator (TC 022.559/2020-5, peça 5, p. 1, e TC 025.687/2020-4, peça 142, p. 1).

1.2 Antecedentes

1.2.1 A presente auditoria tem por origem comunicação realizada ao Plenário deste Tribunal, pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, registrada na Ata 12/2019, acerca de audiência que manteve, em seu gabinete, com representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Gabinete do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luiz Fux, e do Fórum dos Conselhos de Profissões Regulamentadas.

1.2.2 Nessa reunião, restaram assentes as dificuldades que a Justiça Federal (JF) tem enfrentado para processar e julgar o grande número de execuções fiscais ajuizadas pelos CFP, segundo maior promotor desse tipo de ação, com 28,15% dos processos, em âmbito nacional, ficando atrás apenas da União, com 44,02%.

1.2.3 Ressaltou-se, ainda, que os valores cobrados nas execuções fiscais promovidas pelos CFP muitas vezes não cobriam sequer os custos processuais da tramitação judicial do processo, segundo dados do relatório ‘Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal’, elaborado, em 2011, pelo CNJ e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_custounitario.pdf (acesso, em 13/9/2021), além de serem de mínima recuperabilidade.

¹ Peças 76 e 110-111.

1.2.4 Nesse curso, fundamentada em autorização proferida pelo Ministro Relator, em 7/7/2020 (TC 022.559/2020-5, peça 5), realizou-se uma primeira auditoria operacional abrangendo dez CFP: Cofen, CFC, Confere, Cofeci, CFF, Confef, CFM, CFO, CFA e Confea (TC 025.687/2020-4, peça 137); devolvida a esta unidade técnica para exames e saneamentos adicionais, circunstância que culminou na autuação deste processo (TC 025.687/2020-4, peças 143-145).

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

1.3.1 O objetivo geral da presente auditoria, conforme delineado pelo Ministro Relator (TC 022.559/2020-5, peça 5, p. 1 e 12, e TC 025.687/2020-4, peça 142, p. 1) é o de avaliar a sistemática adotada pelos CFP para cobrança de inadimplentes, a fim de reunir conhecimento e evidências suficientes de modo a contribuir para que essas entidades desenvolvam estratégias racionais e uniformes de cobrança, indicando e recomendando boas práticas já adotadas por outros conselhos.

1.3.2 Aponta-se ainda, como objetivos específicos, a identificação e disseminação de boas-práticas de gestão na cobrança de créditos inadimplidos, além da consolidação da jurisprudência quanto à matéria, estabelecimento de segurança jurídica para os gestores dos CFP e racionalização do acesso ao judiciário.

1.3.3 Em razão disso, o escopo da presente auditoria restou circunscrito a todos os 584 CFP (listados no Apêndice 1 deste relatório), distribuídos ao longo do território nacional, e abrangeu, quando o caso, o período de janeiro/2011 a dezembro/2020 (incluindo esses extremos), restringindo-se às matérias relativas à sistemática de cobrança de inadimplentes praticadas pelas referidas entidades autárquicas, em especial aos tópicos alusivos às questões levantadas pelo Ministro Relator (TC 022.559/2020-5, peça 5, p. 12-13).

1.4 Critérios e suas fontes

1.4.1 Os principais critérios normativos utilizados no presente trabalho para construção dos achados estão relacionados no Apêndice 4, em que pese sua descrição e explicação no Capítulo 3 deste relatório.

1.5 Métodos usados para coleta e análise de dados

1.5.1 Os trabalhos foram conduzidos em conformidade às Normas de Auditoria deste Tribunal (NAT-TCU), Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011, bem como às disposições do Manual de Auditoria Operacional adotado por esta Corte, Portaria-Segecex 18/2020.

1.5.2 O objeto da fiscalização, bem como seu objetivo, foram delimitados pelo Ministro Relator (TC 022.559/2020-5, peça 5, p. 1 e 12, e TC 025.687/2020-4, peça 142, p. 1), compondo-se, o primeiro, pela sistemática adotada pelos CFP para cobrança de inadimplentes, e, o segundo, à sua avaliação.

1.5.3 As questões de auditoria foram, igualmente, dispostas pelo Ministro Relator (TC 022.559/2020-5, peça 5, p. 12-13), que elencou doze perguntas a serem respondidas para atendimento do escopo da auditoria, as quais poderiam ser distribuídas nas seguintes macros questões: i) quais são as sistemáticas mais comuns atualmente adotadas pelos CFP para cobrança de inadimplentes?; ii) em que medida as sistemáticas adotadas para cobrança de inadimplentes têm se mostrado efetivas?; e iii) existem outras práticas que poderiam ser utilizadas para aperfeiçoar a sistemática de cobrança de inadimplentes?

1.5.4 A matriz de planejamento foi elaborada a partir do objeto, dos objetivos e das questões traçadas para o trabalho (peças 45 a 47).

1.5.5 Considerando-se a diversidade existente entre os 584 CFP, distribuídos em trinta sistemas profissionais, decidiu-se auditar todo esse conjunto, formado por trinta conselhos federais e 554 conselhos regionais, o que, em razão de dificuldades de comunicação, acabou por demandar a concentração das comunicações nas entidades centrais (conselhos federais), por

meio de intermediários indicados. A lista completa de siglas de todos os CFP está ao fim do relatório, após a assinatura, à pp. 40-50 desta peça.

1.5.6 Também em face das dificuldades de comunicação, mas, sobretudo, pela necessidade de agilidade e gestão de tempo, priorizou-se o contato via correio eletrônico, de modo que trocas de informação, ofícios de requisição, comunicação de prorrogações de prazo, esclarecimentos de dúvidas, etc. deram-se, primordialmente, por esse meio.

1.5.7 Ainda em função da quantidade de entidades jurisdicionadas, que demandava uma otimização das informações a serem requisitadas pela equipe de auditoria e prestadas pelos auditados, escolheu-se utilizar formulários eletrônicos, recurso que permitiria a tabulação das respostas a serem encaminhadas.

1.5.8 Nesse curso, para a construção da visão geral do objeto, foram encaminhados dois formulários: o Formulário 1, que abordou questões pertinentes a aspectos gerais, orçamentários e financeiros; e o Formulário 2, que abordou questões relativas a aspectos normativos, estratégicos, de recursos e de sistemas. Para responder às questões de auditoria, foi encaminhado o Formulário 3, que tratou das sistemáticas de cobrança (peça 41).

1.5.9 Os procedimentos consistiram, resumidamente, na análise da legislação aplicável, na análise e compilação dos dados recebidos dos conselhos (respostas encaminhadas), com a consequente elaboração de quadros, tabelas e gráficos, e na análise comparativa dos dados financeiros encaminhados.

1.5.10 Ainda em termos de procedimentos, registra-se que foram realizadas cinco reuniões, tanto para aprofundar conhecimentos sobre o objeto auditado, como para identificar possíveis boas práticas, com agentes da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), do CRA-MG, do Confea, conjuntamente com alguns Creas, do Banco do Brasil S/A e da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte.

1.5.11 Cabe ressaltar, ainda, a situação particular do CFOMB, sistema que, de acordo com as informações obtidas no curso deste trabalho, encontra-se impedido de obrigar a inscrição de profissionais e, por conseguinte, cobrar-lhes anuidades, mormente a partir do julgamento da ADPF 183, pelo STF, que, julgando-a procedente, declarou a inconstitucionalidade de parte da Lei 3.857/1960, que regulamenta a profissão de músico no Brasil e institui a referida entidade de fiscalização.

1.5.12 Ainda quanto a esse sistema, foi aprovada, conforme termos registrados na Ata 14, de 4/5/2021, da Primeira Câmara desta Corte, proposta de determinação à Segecex e à SecexPrevidência, no âmbito do TC 027.457/2018-4, para essas unidades analisem a oportunidade e conveniência de se programar averiguação acerca dos montantes de arrecadação das fontes de financiamento do referido conselho.

1.5.13 Em face dessas particularidades, que, embora afetem diretamente o objeto desta auditoria, mas a extrapolam, decidiu-se por não estender a essa entidade as recomendações decorrentes das análises realizadas, uma vez que sua situação demanda averiguação individualizada.

1.5.14 Não houve limitações significativas aos trabalhos.

2. VISÃO GERAL

2.1. Objetivos do objeto auditado

2.1.1. O objetivo do objeto constitui-se na recuperação de créditos inadimplidos.

2.2. Stakeholders

2.2.1. As principais partes interessadas no objeto da auditoria, bem como respectivos interesses, papéis, além dos potenciais impactos que possam sofrer, constam do quadro a seguir:

STAKEHOLDER	INTERESSE	++/-- +/- 0	IMPACTO	PAPEL DO STAKEHOLDER
Conselhos federais	<ul style="list-style-type: none"> Baixa inadimplência nos conselhos regionais; Identificar a melhor forma de cobrança (custo x benefício); Normatizar as formas de cobrança. 	++	<ul style="list-style-type: none"> Redução na arrecadação do sistema profissional devido ao não recebimento dos créditos devidos pelos inadimplentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Definir a forma de realizar essa cobrança Orientar os conselhos regionais sobre como realizar a cobrança; Normatizar a cobrança.
Conselhos regionais	<ul style="list-style-type: none"> Arrecadar o crédito devido pelos filiados inadimplentes. 	++	<ul style="list-style-type: none"> Não receber os créditos devidos pelos inadimplentes 	<ul style="list-style-type: none"> Promover a cobrança dos inadimplentes Seguir as orientações dadas pelo conselho federal a que está vinculado; Seguir as normas editadas pelos conselhos federais
CNJ	<ul style="list-style-type: none"> Desafogar o judiciário, reduzindo o número de execuções fiscais promovidas pelos CFP 	++	<ul style="list-style-type: none"> Sobrecarga de ações de execução fiscal de baixo valor 	<ul style="list-style-type: none"> Aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário
Cartórios de Protesto	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar a demanda por protestos extrajudiciais. 	0	<ul style="list-style-type: none"> Deixar de prestar serviços para um mercado em potencial. 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar a cobrança extrajudicial dos inadimplentes
Justiça Federal	<ul style="list-style-type: none"> Diminuir o número de ações de execução fiscal promovidas pelos CFP 	++	<ul style="list-style-type: none"> Sobrecarga de ações de execução fiscal de baixo valor 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar a cobrança judicial dos inadimplentes
Profissionais Filiados Inadimplentes	<ul style="list-style-type: none"> Regularizar sua situação junto ao CFP 	+	<ul style="list-style-type: none"> Manutenção de sua situação irregular junto ao CFP 	<ul style="list-style-type: none"> Pagar as dívidas

2.3. Responsáveis

2.3.1. Tendo em vista a considerável quantidade de entidades auditadas, 584, relacionam-se, no Apêndice 2, os dirigentes máximos das entidades centrais (conselhos federais) dos trinta sistemas de fiscalização profissionais auditados.

2.4. Legislação

2.4.1. Tendo em vista a profusão de normativos aplicáveis à criação e atuação dos CFP, optou-se por listá-los no Apêndice 3 a este relatório.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Objetivos, contextualização e descrição deste capítulo

3.1.1. O objetivo do presente capítulo é apresentar, de forma objetiva, os achados de auditoria, a partir da aplicação dos critérios indicados no item 1.4 deste relatório sobre as respostas apresentadas aos formulários eletrônicos encaminhados às entidades jurisdicionadas, indicadas no Apêndice 1 a este relatório.

3.1.2. De modo geral, os achados assinalados representam potenciais entraves ao bom funcionamento da cobrança de inadimplentes pelos CFP e, por isso, culminaram em recomendações, como estabelecido na Resolução-TCU 315/2020.

3.2. Ausência de norma, emitida pelo conselho federal, que regulamente os procedimentos de cobrança de inadimplentes e avaliação de carteira de recebíveis no âmbito dos conselhos regionais.

Situação encontrada:

3.2.1. Verificou-se que dos 29 conselhos federais ouvidos, 13, isto é, 45%, não possuem norma que regulamente, total ou parcialmente, no âmbito do respectivo sistema profissional, os procedimentos de cobrança de inadimplentes. Foi excluída da análise o CFOMB, conforme explicação no parágrafo 3.2.8.

3.2.2. Ademais, constatou-se que 25 dos 30 conselhos federais, ou seja, 83%, não possuem norma que determine a avaliação da carteira de recebíveis inadimplidos por seus conselhos regionais.

Critério:

3.2.3. Tal situação encontra-se em desacordo com o previsto no § 2º do art. 6º da Lei 12.514/2011, que estabelece que:

‘§ 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.’

3.2.4. Ademais, com as alterações trazidas pela lei 14.195/2021, a adoção deste procedimento se tornou ainda mais premente, visto ser condição essencial para o cumprimento do inciso II do art. 7 da Lei 12.514/2011:

‘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 irre recuperáveis, de difícil recuperação ou com custo de cobrança superior ao valor devido.’

3.2.5. Por fim, essa ausência de norma infringe também o item 5 do Pronunciamento Técnico CPC 48 e a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48.

Análise das evidências:

3.2.6. Foram ouvidos, via formulário eletrônico (Formulário 2 – aspectos normativo, estratégico, recursos e sistema, peça 41, p. 11-20), 30 conselhos federais. O Confef e o Cofem, que não haviam respondido ao formulário durante a fase de execução da auditoria, se manifestaram na etapa de comentários do gestor (capítulo 6).

3.2.7. Perguntou-se aos conselhos federais: ‘Existe norma emitida por esse Conselho Federal que regulamenta, no âmbito do respectivo sistema profissional, os procedimentos de cobrança de inadimplentes, ainda que de modo geral?’ Entre os conselhos respondentes, 27 informaram possuir normativo que trate do tema e indicaram a respectiva norma. Os três conselhos restantes responderam não possuir.

3.2.8. Entre os que responderam não possuir, cabe destacar a situação do CFOMB. Em setembro/2019 o STF decidiu acerca da ADPF 183, em que se discutia a obrigatoriedade da inscrição no Conselho e exigência de preenchimento de critérios para exercer a profissão de músico. Por unanimidade, o Supremo entendeu que a ADPF era procedente e declarou a inconstitucionalidade de parte da Lei 3.857/1960, que regulamenta a profissão de músico no Brasil e institui a CFOMB. Dessa forma, atualmente o CFOMB não pode obrigar a inscrição e o pagamento das anuidades. Por esse motivo, não é mais cabível se falar em inadimplência em relação a esse Conselho e ele não foi considerado nas análises aqui efetuadas.

3.2.9. Após as respostas, procedeu-se à análise dos normativos indicados, a qual concluiu que, dos 27 conselhos que informaram ter norma, apenas em treze situações a norma indicada de fato aborda integralmente procedimentos de cobrança de inadimplentes e recuperação de créditos.

3.2.10. As que não se enquadram, em apertada síntese, tratam de campanha de conciliação e/ou parcelamento de débitos anteriores (CFB, Cofem, CFBM, Cofeci, CFMV, CFQ, Cofem), prescrição de créditos (CFFA, CFO) ou regras gerais relacionadas às anuidades (CFN).

3.2.11. Alguns normativos ainda abordam parcialmente o tema cobrança, como é o caso do promulgado pelo CFF (dívida ativa e cobrança judicial), Coffito (parcelamento de débitos anteriores e cobrança judicial) e Conter (dívida ativa).

3.2.12. A tabela abaixo sintetiza os resultados obtidos:

TABELA 5:

EXISTÊNCIA DE NORMA FEDERAL REGULAMENTADORA DE PROCEDIMENTOS DE COBRANÇA DE INADIMPLENTES NOS SISTEMAS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

NÃO	SIM, TOTAL	SIM, PARCIAL
CFTA, CFQ, CFO, CFN, CFMV, CFFA, Cofen, Confe, CFED, Cofeci, CFBM, CFB e Cofem	CFT, CFESS, Confere, CFP, Conferp, CFM, Confea, Cofecon, CFC, CFBIO, CFA, CAU e Confef	CFF, Coffito e Conter

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 2 (peça 44)

3.2.13. Por fim, foi questionado aos conselhos federais se, em caso de existência de norma, ela está em consonância com as alterações trazidas pela Lei 14.195/2021. Isso é especialmente importante, já que esse normativo ampliou a responsabilidade dos conselhos federais em relação às cobranças realizadas por seus regionais, principalmente com a nova redação do art. 7º da Lei 12.514/2011.

3.2.14. Entre os respondentes que têm norma, apenas quatro (CAU-BR, CFM, Conferp e CFT) afirmaram que está consonante. No entanto, outros oito conselhos (CFESS, Confere, CFP, Confea, Cofecon, CFC, CFBIO, CFA) informaram que estão atualizando e indicaram o respectivo processo administrativo ou grupo de trabalho. Apenas o Confef informou ainda não ter iniciado a revisão, mas que a iniciará em breve.

3.2.15. Nesta seara foi também perguntado, agora aos conselhos regionais, via formulário eletrônico (Formulário 3 – Sistemáticas de cobrança, peça 41, p. 21-53), sobre a existência de norma, publicada pelo conselho federal ou pelo próprio regional, que determine a avaliação da carteira de créditos a receber (valores inadimplidos). Em caso positivo, solicitou-se sua indicação.

3.2.16. Este formulário foi respondido por 491 conselhos regionais, dos quais: 382 informaram não possuir tal norma; 41 informaram possuir norma para todos os créditos inadimplidos; 26 informaram ter norma para alguns tipos de créditos inadimplidos; e dois não responderam. Ainda, 43 conselhos deram respostas inconsistentes, que foram descartadas. Tais informações encontram-se sintetizadas no Gráfico 1, constante do Apêndice 5.

3.2.17. Entre os 67 conselhos que informaram possuir norma (para todos os créditos ou para alguns tipos de créditos), apenas em dois dos casos a norma era regional (Crea/MG e CRF/MS).

3.2.18. A equipe de auditoria então analisou as normas indicadas e concluiu que, dos normativos citados, apenas os elencados na Tabela 6 (abaixo) se referem, de fato, à avaliação de créditos a receber:

TABELA 6
NORMAS INTERNAS ACERCA DA AVALIAÇÃO DE CRÉDITOS A RECEBER

CFP	NORMA INDICADA
CAU/BR	MANUAL DE PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS DO SISTEMA CAU – 1ª EDIÇÃO 2017.
CFC	PRONUNCIAMENTO CFC 85/2012
CREA/MG	OFÍCIO DAF 001 - METODOLOGIA DE AJUSTE PARA PERDAS DA DÍVIDA ATIVA 2021
CFF	RESOLUÇÃO CFF 531/2010
CFFA	RESOLUÇÃO CFFA 560/2020
CFP	RESOLUÇÃO CFP Nº 20/2018

TABELA 6
NORMAS INTERNAS ACERCA DA AVALIAÇÃO DE CRÉDITOS A RECEBER

CFP	NORMA INDICADA
CRF/MS	DELIBERAÇÃO 6253/20 DO CRF/MS

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

3.2.19. As demais normas indicadas tratam de outros assuntos relacionados à cobrança de inadimplentes e procedimentos contábeis de forma geral, como parcelamento, campanha de conciliação, valor de anuidade, multas e programas de regularização de débitos (Refis).

3.2.20. Interessante observar que, mesmo no âmbito de um mesmo sistema profissional, conselhos regionais diferentes deram respostas distintas. Por exemplo, o CAU/BR possui o 'Manual de Procedimentos Contábeis do Sistema CAU', que orienta sobre avaliação e ajuste de créditos inadimplidos. No entanto, dos 24 regionais do sistema CAU respondentes, 21 informaram inexistir norma nesse sentido.

Causas:

3.2.21. Deficiência organizacional.

3.2.22. Falta de centralização de funções no conselho federal.

3.2.23. Imaturidade institucional dos sistemas profissionais, em que os conselhos federais não assumem todas as funções e responsabilidades atinentes ao papel de órgão/entidade central.

Efeitos:

3.2.24. A ausência de um procedimento normativo central preestabelecido potencializa o risco de ineficiência administrativa, uma vez que a atividade de cobrança é realizada sem estudo prévio.

3.2.25. Na prática, no âmbito de um mesmo sistema profissional, é possível encontrar conselhos regionais com níveis diferentes de organização e maturidade em relação à cobrança de inadimplentes, o que influencia na obtenção de taxas de recuperabilidade e de inadimplência díspares.

3.2.26. Em relação à inexistência de norma emitida pelo conselho federal que trate de avaliação de carteira de recebíveis inadimplidos, há ainda o potencial de enfraquecer o controle sobre os créditos a serem recuperados.

3.2.27. Tal efeito pode ser observado também em situações como a do CAU/BR, em que há norma central, mas os conselhos regionais do mesmo sistema profissional demonstram desconhecê-la e, conseqüentemente, não a utilizam.

Boas Práticas:

3.2.28. Entre os conselhos federais que de fato possuem norma geral de cobrança de inadimplentes, dois conselhos se destacam pela completude e abrangência de seus normativos. Estas normas consubstanciam boas práticas e podem, inclusive, ser usadas de modelo pelos conselhos que ainda não elaboraram as suas. São elas:

a) Manual de Cobrança do Sistema CFC/CRCs: Inicialmente editado em 2010, o presente normativo passou por revisão em 2018. Seu objetivo, segundo o prefácio, é '(...) dinamizar todos os procedimentos que contribuam, direta ou indiretamente, para melhorar os índices de adimplência dos profissionais da contabilidade (...)' Em que pese o normativo ainda não estar consoante à Lei 14.195/2021, já há comissão, instituída pela Portaria CFC nº 75/2022, para revisá-lo juntamente com as demais normas de cobrança aplicadas aos conselhos de contabilidade (Resoluções CFC n.º 1.545/2018 e 1.546/2018).

b) Resolução CFM nº 2.280/2020, publicada no DOU de 18 de agosto de 2020. Tal norma, promulgada pelo CFM, entre outros 'fixa regras para inscrição e execução dos créditos na dívida ativa e recuperação de crédito'. Já se encontra de acordo com as alterações trazidas pela Lei 14.195/2021.

3.2.29. Ademais, cinco conselhos federais possuem norma que regula a avaliação da carteira de recebíveis, a saber CAU/BR, CFC, CFF, CFFA e CFP. Todos os normativos aqui citados são suficientemente abrangentes de forma a serem apontados como boas práticas.

Proposta de encaminhamento:

3.2.30. Recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao CFTA; ao CFQ; ao CFO; ao CFN; ao CFMV; ao CFFA; ao Cofen; ao Confe; ao CFED; ao Cofeci; ao CFBM; ao CFB; e ao Cofem que elaborem normativo interno para cobrança de inadimplentes, de modo a unificar os procedimentos adotados pelos conselhos regionais e, assim, aumentar a eficiência da recuperação de créditos inadimplidos.

3.2.31. Recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao CFA; ao CFTA; ao CFQ; ao CFO; ao CFN; ao CFM; ao CFMV; ao Cofen; ao Confe; ao Confea; ao CFED; ao Cofeci; ao CFBM; ao CFB; ao CFBio; ao CFT; ao CFESS; ao Coffito; ao Conter; ao Confef, ao Cofecon; ao Cofem; ao Confere; e ao Conferp que publiquem normativo regulamentando a avaliação da carteira de créditos a receber de seus conselhos regionais.

3.2.32. Recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao CAU-BR; ao CFC; ao CFF; ao CFFA; e ao CFP, que seja dada a devida publicidade, entre todos seus conselhos regionais, à norma relativa à avaliação da carteira de créditos inadimplidos, dando ênfase à necessidade de seu cumprimento.

Benefícios Esperados:

3.2.33. Incremento de eficiência na cobrança de inadimplentes, oriundo da sistematização de medidas de recuperação de crédito e de métodos de avaliação da carteira de créditos a receber inadimplidos no âmbito de um mesmo sistema de fiscalização profissional.

3.3. Ausência de informações financeiras, principalmente históricas.

Situação encontrada:

3.3.1. Constatou-se que vários CFP possuem dificuldades em recuperar informações financeiras relevantes para a entidade, tais como: i) montante de recebíveis; ii) volume de créditos levados à execução judicial e valores recuperados nessa modalidade; iii) volume de créditos cobrados administrativamente e valores recuperados por essa modalidade; iv) volume de créditos levados à recuperação por meio de pagamento espontâneo e valores recuperados por essa modalidade; v) volume de créditos levados à inscrição no Cadin e valores recuperados a partir dessa inscrição; vi) volume de créditos levados à inscrição em serviços privados de proteção ao crédito e valores recuperados a partir dessa inscrição; vii) volume de créditos levados a protesto em cartório e valores recuperados a partir dessa modalidade de cobrança; e viii) volume de renúncia de receitas; circunstância contrária à finalidade do disposto nos arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964, conforme já interpretado por esta corte, a exemplo do disposto no item 1.7.9.4 do Acórdão 1567/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Critérios:

3.3.2. O art. 85 da Lei 4.320/1964 dispõe que os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

3.3.3. Aplica-se, também, ao referido caso, o art. 89 do diploma legislativo retro mencionado, o qual dispõe que a contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

3.3.4. Ressalta-se, ainda, o Acórdão 1567/2021-TCU-Plenário, que, entre outros pontos, e de modo resumido, apreciando auditoria financeira, integrada com conformidade, realizada no Ministério da Economia, recomendou a esse jurisdicionado, após interpretar os dispositivos

legais retro mencionados, nos termos do item 1.7.9.4 da parte dispositiva, que mantivesse histórico de informações financeiras.

Análise das evidências:

3.3.5. Por meio de formulário eletrônico, no caso, o Formulário 3 (sistemáticas de cobrança), questionou-se os conselhos regionais a respeito de informações financeiras relativas a: i) montante de recebíveis (perguntas 18, 20, 22, 24, 26, 28, 30, 32, 34, e 36); ii) volume de créditos levados à execução judicial e valores recuperados nessa modalidade (perguntas 48 e 49); iii) volume de créditos cobrados administrativamente e valores recuperados por essa modalidade (perguntas 56, 57); iv) volume de créditos levados à recuperação por meio de pagamento espontâneo e valores recuperados por essa modalidade (perguntas 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, e 77); v) volume de créditos levados à inscrição no Cadin e valores recuperados a partir dessa inscrição (perguntas 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, e 113); vi) volume de créditos levados à inscrição em serviços privados de proteção ao crédito e valores recuperados a partir dessa inscrição (perguntas 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, e 122); vii) volume de créditos levados a protesto em cartório e valores recuperados a partir dessa modalidade de cobrança (perguntas 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, e 131); e viii) volume de renúncia de receitas (perguntas 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, e 93).

3.3.6. Pela análise das respostas apresentadas ao primeiro dos itens mencionados, o montante de recebíveis, verifica-se que 21 dos 491 conselhos regionais respondentes afirmaram não ter meios de gerar as informações solicitadas, para a data de 31/12/2020. E esse número aumenta à medida que se avança para exercícios mais antigos, como resume a Tabela 7, constante no Apêndice 6.

3.3.7. Por outro lado, quanto ao segundo item, volume de créditos levados à execução judicial, bem como valores recuperados nessa modalidade, observa-se, pelas respostas apresentadas, que 83 conselhos regionais não possuem informações relativas ao montante inscrito nessa modalidade de cobrança e 104 não possuem informações a respeito da quantia recuperada por intermédio desses processos judiciais.

3.3.8. Quanto ao volume de créditos cobrados administrativamente, bem como valores recuperados por essa modalidade, verifica-se que 129 conselhos, dos 491 que responderam ao formulário, não possuem informações concernentes aos valores cobrados por intermédio dessa modalidade, enquanto 132 conselhos de fiscalização não possuem informações relativas à quantia recuperada administrativamente.

3.3.9. Já em relação ao volume de créditos levados à recuperação por meio de pagamento espontâneo, bem como os valores efetivamente recuperados por esse modo de cobrança, verifica-se que 164 dos conselhos respondentes não possuem informações pertinentes ao volume de recursos destinados a esse tipo de recuperação e 177 não sabem quanto haviam efetivamente recuperado a partir dessa prática.

3.3.10. Relativamente ao total de créditos levados à inscrição no Cadin, bem como valores recuperados a partir dessa inscrição, tem-se que 31 das entidades jurisdicionadas que responderam ao questionário afirmaram não possuir a informação, enquanto 33 não sabiam o quanto teria sido recuperado a partir da inscrição no referido cadastro.

3.3.11. De outro modo, quanto ao volume de créditos inscritos em serviços privados de proteção ao crédito, bem como valores recuperados a partir dessa inscrição (item vi), observa-se que 36 conselhos afirmaram não saber quanto foi inscrito nessa modalidade de recuperação de créditos, enquanto outros 39 não sabem informar quanto teria sido recuperado por esse meio.

3.3.12. No que se refere ao volume de créditos levados a protesto em cartório, bem como os valores recuperados a partir dessa modalidade de cobrança (item vii, acima), observa-se que 39 conselhos de fiscalização afirmaram não ter informações acerca da inscrição e 52 afirmaram não saber informar quanto foi recuperado a partir dessa cobrança.

3.3.13. Finalmente, em relação ao volume de renúncia de receitas, 127 dos 491 conselhos que responderam ao formulário afirmaram não possuir informações que indicassem esse valor para o exercício de 2020, número que cresce até o exercício de 2012, quando inverte a tendência, como resumido na Tabela 8, constante no Apêndice 6.

3.3.14. A relação dos conselhos que afirmaram não possuir as informações retro mencionadas encontra-se nas Tabelas 9 a 14, constantes no Apêndice 6.

3.3.15. De modo geral, de acordo com as respostas apresentadas, a ausência dessas informações ocorreu, predominantemente, por insuficiências nos sistemas informatizados dos CFP, mormente pelo fato de eles não gerarem relatórios com essas informações.

3.3.16. Não obstante, algumas entidades relataram: i) a inexistência de controles, notadamente em exercícios anteriores; ii) a existência de controles, porém, em processos físicos, o que não permitiu uma resposta tempestiva; iii) início recente do processo de cobrança; iv) início recente da gestão; v) ausência das informações na contabilidade antiga.

3.3.17. Ressalta-se que a ausência das informações acima mencionadas em associação com a ausência de informações de custos, que será tratada adiante neste relatório, tem o condão de até mesmo inviabilizar que as entidades jurisdicionadas analisem qual o meio utilizado para recuperação de seus recebíveis apresenta melhores resultados, isto é, maior volume recuperado, em menor tempo e com menor custo.

3.3.18. Ademais, tem-se que a situação descrita não atende à melhor interpretação dos arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964, como, inclusive, já interpretado por esta Corte, conforme se depreende do item 1.7.9.4 do Acórdão 1567/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Causas:

3.3.19. Deficiências nos sistemas informatizados utilizados pelos CFP, bem como inexistência de controles administrativos; existência de controles, porém, em processos físicos; início recente do processo de cobrança; início recente da gestão; e ausência de informações na contabilidade antiga.

Efeitos:

3.3.20. A ausência das informações acima mencionadas, em associação com a ausência de informações de custos, que será tratada adiante neste relatório, tem o condão de até mesmo inviabilizar que as entidades jurisdicionadas analisem qual o meio utilizado para recuperação de seus recebíveis traz melhores resultados, isto é, mais créditos recuperados, em menor tempo e com menor custo.

Boas Práticas:

3.3.21. Não foram identificadas boas práticas.

Proposta de encaminhamento:

3.3.22. Recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao CFA; ao CAU/BR; ao CFB; ao CFBio; ao CFBM; ao CFC; ao Cofeci; ao Cofecon; ao CFED; ao Confef; ao Cofen; ao Confea; ao Confe; ao CFF; ao Coffito; ao CFFA; ao CFM; ao CFMV; ao Cofem; ao CFN; ao CFO; ao CFP; ao CFQ; ao Conferp; ao Confere; ao CFESS; ao CFTA; ao Conter; e ao CFT; que estudem modos de implementar, em seus respectivos sistemas profissionais, e, em especial, nos conselhos regionais listados nas Tabelas 9 a 14 (Apêndice 6), melhorias em seus sistemas de gestão, bem como nos controles internos, notadamente aqueles com reflexo na contabilidade das entidades, a fim de atender adequadamente ao disposto nos arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964.

Benefícios Esperados:

3.3.23. Espera-se que a adequação sugerida passe a prover as entidades jurisdicionadas de informações aptas e melhorar a tomada de decisões, em especial no processo de gestão das carteiras de recebíveis.

3.4. Ausência de sistema de custos apto a apurar o custo da atividade de cobrança dos inadimplentes

Situação encontrada:

3.4.1. Dos 491 conselhos regionais que responderam ao Formulário 3, relativo às sistemáticas de cobrança, 399, isto é, 81% dos respondentes, afirmaram não possuir sistemas de custos implantado, especialmente na atividade de cobrança de créditos inadimplidos, como resumido na Tabela 15, constante no Apêndice 7 a este relatório.

Critério:

3.4.2. O art. 83 da Lei 4.320/1964 dispõe que a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

3.4.3. Já o art. 85 do mesmo diploma legislativo dispõe que os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

3.4.4. Por sua vez, o art. 89, também da Lei 4.320/1964, impõe que a contabilidade dos órgãos e entidades sujeitos ao seu regramento evidencie todos os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.

3.4.5. Ademais, a Lei Complementar 101/2000 estabelece, em seu art. 50, §3º, que além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, os órgãos e entidades da Administração deverão manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

3.4.6. Conjuntamente, o art. 14, §3º, II, dessa mesma lei complementar, dispõe, sucintamente, que 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, exceto nos casos de cancelamento de débitos cujos montantes sejam inferiores ao dos respectivos custos de cobrança.

Análise das evidências:

3.4.7. Por meio de formulário eletrônico, no caso o Formulário 3, questionou-se os trinta sistemas de fiscalização profissional a respeito da existência de sistemas de custos implantado, especialmente na atividade de cobrança de créditos inadimplidos (Formulário 3, Pergunta 101, peça 41, p. 45).

3.4.8. A situação descrita encontra-se em desconformidade com o disposto nos arts. 83, 85 e 89 da Lei 4.320/1964, que, resumidamente, estabelecem a obrigatoriedade da evidenciação patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública, de modo a possibilitar, entre outros, a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

3.4.9. Verifica-se desconformidade, ainda, com o disposto no §3º do art. 50 da LRF, que estabelece a obrigatoriedade dos órgãos e entidades da administração pública manterem sistemas de custos que permitam a avaliação e o acompanhamento de suas gestões orçamentária, financeira e patrimonial.

3.4.10. Ressalta-se, ainda, que a ausência de um sistema de custos adequado tende a inviabilizar a consecução do disposto no inciso II do §3º do art. 14 da já mencionada LC

101/2000, o qual, em apertada síntese, dispõe acerca da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

3.4.11. Por fim, as relações dos 491 conselhos regionais que afirmaram não possuir o sistema de custos ora tratado, bem como dos 51 conselhos que afirmaram possuir, encontram-se, respectivamente, nas Tabelas 17 e 18, constantes do Apêndice 7 a este relatório.

Causas:

3.4.12. Deficiência organizacional.

Efeitos:

3.4.13. Ausência de informações necessárias para a gestão da carteira de recebíveis das entidades jurisdicionadas, circunstância apta a gerar riscos de processos antieconômicos, caracterizados por cobranças (administrativas ou judiciais) de recebíveis cujos custos não compensem os valores recuperados.

Boas Práticas:

3.4.14. Não foram identificadas boas práticas.

Proposta de encaminhamento:

3.4.15. Recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao CFA; ao CAU-BR; ao CFB; ao CFBio; ao CFBM; ao CFC; ao Cofeci; ao Cofecon; ao CFED; ao Confef; ao Cofen; ao Confea; ao Confe; ao CFF; ao Coffito; ao CFFA; ao CFM; ao CFMV; ao Cofem; ao CFN; ao CFO; ao CFP; ao CFQ; ao Conferp; ao Confere; ao CFESS; ao CFTA; ao Conter; e ao CFT; que estudem modos de implementar, em seus respectivos sistemas profissionais, e, em especial, nos conselhos regionais indicados na Tabela 17 do Apêndice 7 a este relatório, sistemas de custos que atendam às finalidades dos arts. 83, 85 e 89, todos, da Lei 4.320/1964, bem como dos arts. 14, §3º, II, e 50, §3º, todos, da LC 101/2000.

Benefícios Esperados:

3.4.16. Espera-se que, com a implantação de sistemas de custos que atendam ao disposto nos arts. 83, 85 e 89 da Lei 4.320/1964, bem como nos arts. 14, §3º, II, e 50, §3º, todos, da LC 101/2000, as mencionadas entidades jurisdicionadas tenham em mãos um conjunto de informações de índole econômico-financeiras aptas a potencializar positivamente sua gestão econômico-financeira, nela incluída a gestão relativa à cobrança de inadimplentes.

3.5. Inexistência de procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis e de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa.

Situação encontrada:

3.5.1. Constatou-se que 293 conselhos regionais, isto é, aproximadamente 59% dos respondentes (que totalizaram 491 entidades) não realizam qualquer procedimento de avaliação da carteira de recebíveis, enquanto outros 56 (11% dos respondentes) só realizam procedimentos de avaliação para alguns créditos, o que totaliza 349 conselhos (71% dos respondentes) sem avaliar a integralidade dos créditos inadimplidos. Além disso, também restou constatado que 316 conselhos regionais (64% dos respondentes) não constituem provisão para créditos de liquidação duvidosa. Tais circunstâncias contrariam as atuais práticas de contabilidade, preconizadas no item 5.5 do Pronunciamento Técnico CPC 48, bem como na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48.

Critério:

3.5.2. O pronunciamento Técnico CPC 48, cujo objetivo é estabelecer princípios para os relatórios financeiros de ativos e passivos financeiros, que devem apresentar informações pertinentes e úteis aos usuários de demonstrações contábeis para a sua avaliação dos valores, época e incerteza dos fluxos de caixa futuros da entidade, disciplina, em especial, em seu item 5.5, que trata da abordagem geral para o reconhecimento de perda de crédito, por meio da

redução ao valor recuperável, que a entidade (entidade contábil) deve reconhecer provisão para perdas de crédito esperadas.

3.5.3. Por seu turno, a norma brasileira de contabilidade, NBC TG 48, cujo objetivo também é estabelecer princípios para os relatórios financeiros de ativos e passivos financeiros, que devem apresentar informações pertinentes e úteis aos usuários de demonstrações contábeis para a sua avaliação dos valores, época e incerteza dos fluxos de caixa futuros da entidade, possui disciplina similar à do mencionado pronunciamento técnico, em especial, no item 5.5, que, igualmente, trata da abordagem geral para o reconhecimento de perda de crédito, por meio da redução ao valor recuperável, que a entidade (entidade contábil) deve reconhecer provisão para perdas de crédito esperadas.

Análise das evidências:

3.5.4. Por meio de formulário eletrônico, no caso, o Formulário 3: sistemáticas de cobrança, questionou-se os trinta sistemas de fiscalização profissional (pergunta 66) acerca da adoção, independentemente da existência de norma, no âmbito do respectivo sistema de fiscalização, de procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, assim entendidos créditos inscritos ou não em dívida ativa, desde que já vencidos, isto é, inadimplidos.

3.5.5. Dos 491 conselhos regionais que responderam ao mencionado formulário, 293, isto é, aproximadamente, 60% afirmaram não realizar qualquer procedimento de avaliação da carteira de recebíveis, conforme preconizado no Pronunciamento Técnico CPC 48, bem como na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48.

3.5.6. De outro modo, 78 conselhos afirmaram realizar procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis para todos os créditos inadimplidos, o que representa 16% dos respondentes; enquanto outros 56 jurisdicionados afirmaram realizar procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis para somente alguns créditos inadimplidos, o que representa 11% do conjunto em questão.

3.5.7. Tem-se, portanto, que 349 conselhos, ou, aproximadamente, 71% dos respondentes, não adotam procedimentos de avaliação de sua carteira de recebíveis para a integralidade de seus créditos, como o deveriam fazer, nos termos daquelas normas de contabilidade.

3.5.8. Considerando-se que o conjunto universo de CFP possuidores (e, por conseguinte, gestores) de carteiras de recebíveis (que se constituem especialmente em anuidades e multas vencidas) é constituído por 554 conselhos regionais e um conselho federal, o CFTA, ainda não ramificado em conselhos regionais, observa-se que, aproximadamente, 63% do conjunto universo não avalia a carteira de recebíveis, nos moldes preconizados.

3.5.9. A situação acima descrita está sintetizada na Tabela 52 (Apêndice 13, peça 65), que resume as respostas apresentadas. A Tabela 53 (Apêndice 13, peça 65) descreve a distribuição, por sistemas de fiscalização profissional, de conselhos que afirmaram não realizar qualquer procedimento de avaliação da carteira de recebíveis; enquanto a Tabela 54 (Apêndice 13, peça 65) relaciona os referidos conselhos.

3.5.10. Por outro lado, dos 491 conselhos regionais que responderam ao mencionado formulário, 316, isto é, aproximadamente, 64% dos respondentes, afirmaram não constituir a referida 'provisão' (conta redutora do ativo), conforme preconizado no Pronunciamento Técnico CPC 48, bem como na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48.

3.5.11. Considerando-se o conjunto universo dos CFP que administram carteiras de recebíveis, acima indicado, observa-se que, pelo menos, 57% do conjunto universo não constituem provisão para créditos de liquidação duvidosa.

3.5.12. Essa última situação descrita está sintetizada na Tabela 55 (Apêndice 13, peça 65), que resume as respostas apresentadas. A Tabela 56 (Apêndice 13, peça 65) descreve a distribuição, por sistemas de fiscalização profissional, dos conselhos que afirmaram não

constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa; enquanto a Tabela 57 (Apêndice 13, peça 65) relaciona os referidos conselhos.

Causas:

3.5.13. desestrutura organizacional;

3.5.14. imaturidade institucional; e

3.5.15. gestão contábil deficiente.

Efeitos:

3.5.16. A não realização de procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis tem o potencial de inviabilizar o conhecimento do grau de recuperabilidade dos créditos inadimplidos, o que, por sua vez, pode inviabilizar a constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, podendo distorcer o valor do patrimônio (mormente pela majoração do ativo), circunstância que compromete a correta evidenciação contábil, além da gestão financeira da entidade.

Boas Práticas:

3.5.17. Entre os conselhos analisados, destaca-se o CRA/MG, cuja prática de avaliação da carteira de recebíveis já remonta há algum tempo, conforme se verificou em reunião entre agentes do mencionado regional e os membros desta equipe de auditoria. De acordo com o consignado nessa ocasião, outros conselhos já procuram o CRA/MG para conhecer sua sistemática de avaliação da carteira de recebíveis.

3.5.18. Destacam-se, ainda, os casos do Crea/MG e do CRF/MS, ambos com legislações regionais acerca da matéria.

3.5.19. Por fim, cabe registrar o caso da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, gestora da Dívida Ativa da União e que, desde 2015, vem implantando uma nova cultura na recuperação de créditos, tendo, inclusive, aprimorado a classificação desses valores, conforme estabelecido, por exemplo, na Portaria Ministério da Fazenda 293/2017.

Proposta de encaminhamento:

3.5.20. Recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao CFA; ao CAU-BR; ao CFB; ao CFBio; ao CFBM; ao CFC; ao Cofeci; ao Cofecon; ao CFED; ao Confef; ao Cofen; ao Confes; ao Confe; ao CFF; ao Coffito; ao CFFA; ao CFM; ao CFMV; ao Cofem; ao CFN; ao CFO; ao CFP; ao CFQ; ao Conferp; ao Confere; ao CFESS; ao CFTA; ao Conter; e ao CFT; que estudem modos de implementar, em seus respectivos sistemas profissionais, e, em especial, nos conselhos regionais listados nas Tabelas 54 e 57 do Apêndice 13 a este relatório, procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, bem como de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, nos termos atualmente preconizados no Pronunciamento Técnico CPC 48, bem como na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48.

Benefícios Esperados:

3.5.21. Espera-se que a implementação de procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, bem como de constituição da provisão para créditos de liquidação duvidosa, nos conselhos relacionados, melhore, sobretudo, a evidenciação contábil, retratando-se, por conseguinte, mais fielmente o patrimônio da entidade, além de propiciar uma melhor gestão financeira, tendo em vista a melhora no conhecimento dos recursos dessa natureza efetivamente à disposição das instituições.

3.6. Conclusão do capítulo

3.6.1. Os achados supracitados demonstram a fragilidade do sistema de cobrança de inadimplentes operado por grande parte dos CFP.

3.6.2. Os dados obtidos demonstram que quinze dos trinta conselhos federais (50%) não possuem norma que regulamente, ao menos de forma parcial, os procedimentos de cobrança de inadimplentes no âmbito de seus conselhos regionais.

3.6.3. Em relação à avaliação da carteira de créditos a receber, etapa fundamental para recuperação de crédito inadimplidos, tem-se que apenas 67 dos 491 conselhos regionais ouvidos (13,64%) informam possuir norma que regule o assunto, de forma total ou parcial.

3.6.4. Ainda sobre avaliação da carteira de recebíveis, constatou-se que 293 conselhos respondentes não realizam qualquer procedimento de avaliação da carteira de recebíveis, enquanto outros 56 só realizam procedimentos de avaliação para alguns créditos, o que totaliza 349 conselhos (71%) ouvidos sem avaliar a integralidade dos créditos inadimplidos. Também restou constatado que 316 conselhos (64,35%) respondentes não constituem provisão para créditos de liquidação duvidosa.

3.6.5. Observou-se também que vários CFP possuem dificuldades em reaver informações financeiras históricas relevantes para a entidade, como, por exemplo, volume de créditos cobrados e recuperados nas diversas modalidades.

3.6.6. Por fim, constatou-se que 399 conselhos respondentes (81%) não possuem sistema de custos implantado, apto a apurar o custo da atividade de cobrança dos inadimplentes, o que dificulta a avaliação da entidade acerca de qual a melhor forma de cobrança ou qual valor real recuperado.

4. QUESTÕES DE AUDITORIA

4.1. Objetivos, contextualização e descrição deste capítulo

4.1.1. O objetivo do presente capítulo é o de responder, de forma objetiva aos questionamentos essenciais da auditoria, delineados pelo Ministro Relator, conforme visto no item 1.5.3 desta instrução, representados pelo seguinte conjunto de perguntas:

- qual é o montante de recebíveis em cada CFP, de modo geral e per capita?;
- qual é o montante endereçado à cobrança administrativa e à judicial?;
- a execução fiscal judicial se mostra efetiva quanto à recuperação do crédito?;
- o protesto em cartório de devedores se mostra efetivo quanto à recuperação do crédito?;
- a inclusão de devedores no Cadin se mostra efetiva quanto à recuperação do crédito?;
- a inclusão de devedores em serviço privado de proteção ao crédito se mostra efetiva quanto à recuperação do crédito?;
- há um procedimento para avaliação da carteira de recebíveis com o consequente registro de provisão para créditos de liquidação duvidosa nos assentos contábeis?;
- as renúncias de receitas ocorrem para casos de débitos já inadimplentes?;
- as anistias, isenções ou remissões são gerais ou específicas?;
- há procedimentos para incentivo ao pagamento espontâneo?;
- há outras práticas que podem ser utilizadas para recuperação administrativa?; e
- os CFP enxergam algum meio de recuperação de créditos que seja mais efetivo?

4.2. Qual é o montante de recebíveis em cada CFP, de modo geral e per capita.

Montante de Recebíveis de Modo Geral

4.2.1. Inicialmente, cabe registrar que, dos trinta sistemas de fiscalização profissionais consultados, compostos por trinta conselhos federais e 554 conselhos regionais (584 entidades

no total), administram carteira de recebíveis: um conselho federal, o CFTA (conforme explicado em 3.5.8), e todos os 554 regionais, o que totaliza 555 entidades gestoras de recebíveis (conjunto universo).

4.2.2. Além disso, para as finalidades deste trabalho, foram considerados recebíveis os créditos pertencentes àqueles 555 CFP provenientes, sobretudo (mas não unicamente), de anuidades e multas, inscritos ou não em dívida ativa, desde que vencidos, isto é, inadimplidos.

4.2.3. Feitos esses registros iniciais, tem-se que, de modo sucinto, a fim de se responder ao questionamento elaborado pelo Ministro Relator, os CFP foram consultados acerca do montante de recebíveis existente em 31/12 dos exercícios de 2011 a 2020 (Formulário 3, perguntas 18, 20, 22, 24, 26, 28, 30, 32, 34 e 36), obtendo-se respostas de 491 das entidades consultadas, embora nem todas aproveitadas, tendo em vista algumas relataram a inexistência de informações acerca do saldo requerido e outras se mostraram inconsistentes.

4.2.4. De modo geral, a partir das respostas apresentadas pelas entidades jurisdicionadas, relacionadas nas Tabelas 17 a 26 (Apêndice 8), e tendo em vista que nem todos os CFP informaram o respectivo saldo de recebíveis, nos termos solicitados, verifica-se que o volume desses créditos totalizaria os valores aproximados resumidos abaixo, cuja distribuição por sistema de fiscalização apresenta-se nas Tabelas 27 a 36 do mesmo apêndice.

CFP: MONTANTE DE RECEBÍVEIS DE MODO GERAL

DATA	SALDO (R\$)
31/12/2020	9.313.659.702,39
31/12/2019	8.516.222.696,88
31/12/2018	8.248.958.337,02
31/12/2017	6.562.920.675,14
31/12/2016	5.281.082.194,08
31/12/2015	4.651.993.153,75
31/12/2014	4.275.854.708,14
31/12/2013	3.374.141.290,63
31/12/2012	2.580.485.068,24
31/12/2011	2.138.188.456,30

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

Montante de Recebíveis Per Capita

4.2.5. Quanto ao volume de recebíveis per capita, verifica-se, a partir das respostas apresentadas, e, tendo em mente, como ressaltado acima, que nem todos os CFP apresentaram informações relativas a essa informação, nos moldes solicitados (Formulário 3, perguntas 19, 21, 23, 25, 27, 31, 33, 35 e 37), e que, neste caso particular, eventualmente ocorreu a necessidade de exclusão de valores extremos, díspares dos demais valores indicados, que a média em questão aproxima-se das estimativas abaixo indicadas, cuja discriminação, por conselho, encontra-se relacionada nas Tabelas 37 a 46 do Apêndice 10, que ainda indicam os menores e maiores valores per capita, por exercício.

CFP: MONTANTE DE RECEBÍVEIS PER CAPITA (R\$)

EXERCÍCIO	MÉDIA <i>PER CAPITA</i>	MENOR VALOR	MAIOR VALOR
31/12/2020	1.747,37	142,50	9.502,33
31/12/2019	1.681,42	107,37	9.383,00
31/12/2018	1.694,88	162,96	9.779,40
31/12/2017	1.590,97	138,93	7.020,38
31/12/2016	1.496,65	149,84	6.674,85
31/12/2015	1.441,38	134,97	9.950,43

31/12/2014	1.327,91	107,99	7.068,49
31/12/2013	1.343,30	123,54	9.975,00
31/12/2012	1.261,35	103,67	7.634,95
31/12/2011	1.279,34	100,93	8.187,19

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

4.3. Qual é o montante endereçado à cobrança administrativa e à judicial?

4.3.1. Como visto, dos trinta sistemas de fiscalização profissionais auditados, 555 entidades administram carteiras de recebíveis, sendo uma delas um conselho federal, o CFTA, e as demais 554 entidades, conselhos regionais vinculados aos diversos sistemas de fiscalização.

4.3.2. Nesse curso, com o propósito de responder ao questionamento elaborado pelo Ministro Relator, inquiriu-se o mencionado conjunto de entidades, por meio de formulário eletrônico, acerca dos montantes levados à cobrança judicial (Formulário 3, pergunta 48) e à cobrança administrativa (Formulário 3, pergunta 56), no período de janeiro/2011 a dezembro/2020.

4.3.3. Cabe registrar que, para os fins deste trabalho, considerou-se cobrança judicial aquela realizada por meio de execução fiscal, ação judicial regulada pela Lei 6.830/1980; enquanto a cobrança administrativa corresponderia a todo e qualquer meio de cobrança diferente do judicial.

4.3.4. Desse modo, a partir das respostas consideradas aptas, apresentadas pelas 491 entidades jurisdicionadas respondentes, relacionadas nas Tabelas 48-49 (Apêndice 9, peça 56), verifica-se que o montante de recursos endereçados à cobrança administrativa e à cobrança judicial aproxima-se dos valores indicados na Tabela 47, abaixo, cuja distribuição por sistema de fiscalização profissional apresenta-se nas Tabelas 50-51 (Apêndice 9, peça 56).

TABELA 47: MONTANTES LEVADOS À COBRANÇA ADMINISTRATIVA E JUDICIAL (JANEIRO/2011 A DEZEMBRO/2020)

MODALIDADE DE COBRANÇA	DE	TOTAL LEVADO À COBRANÇA	PARTICIPAÇÃO ¹
Cobrança administrativa		15.403.373.017,54	84%
Cobrança judicial		2.940.326.978,56	16%
TOTAL		18.343.699.996,10	100%

¹ - Participação frente ao valor total

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

4.4. A recuperação de créditos (inadimplidos) por meio de execução fiscal, protesto em cartório, inclusão de devedores no Cadin, bem como em serviços privados de proteção ao crédito se mostra efetiva?

4.4.1. Inicialmente, cabe esclarecer que a presente questão condensa, em razão do contexto, quatro das perguntas elaboradas pelo Ministro Relator, quais sejam: se i) a execução fiscal judicial se mostra efetiva quanto à recuperação do crédito; se ii) o protesto em cartório de devedores se mostra efetivo quanto à recuperação do crédito; se iii) a inclusão de devedores no Cadin se mostra efetiva quanto à recuperação do crédito; e se iv) a inclusão de devedores em serviços privados de proteção ao crédito se mostra efetiva quanto à recuperação do crédito.

4.4.2. Ainda preliminarmente, ressalta-se que, segundo o Vocabulário de Controle Externo do TCU, efetividade pode ser entendida como a relação entre os resultados de uma ação, em termos de efeitos sobre a população-alvo e os objetivos pretendidos, dizendo respeito ao alcance dos resultados desejados, o que, no caso em tela, configura-se na capacidade de recuperação de créditos inadimplidos de cada uma daquelas modalidades de cobrança.

4.4.3. Nessa linha, a fim de se responder às mencionadas quatro questões, indagou-se aos trinta sistemas de fiscalização profissional, por meio de formulário eletrônico, acerca dos montantes levados à cobrança, no período de janeiro/2011 a dezembro/2020, por meio de

execução fiscal (Formulário 3, pergunta 48); protesto extrajudicial (Formulário 3, pergunta 123); inscrição no Cadin (Formulário 3, pergunta 105); bem como por meio de inclusão de devedores em serviços privados de proteção ao crédito (Formulário 3, pergunta 114).

4.4.4. Ainda foram inquiridos acerca dos valores totais recuperados por essas modalidades de recuperação (Formulário 3, perguntas 49, 124, 106, e 115), bem como acerca dos valores recuperados em até doze meses, de doze a 24 meses, de 24 a 36 meses, de 36 a 48 meses, de 48 a sessenta meses e acima de sessenta meses (Formulário 3, perguntas 50-55, 125-130, 107-112, 116-121); além dos custos incorridos nesses processos (Formulário 3, perguntas 104, 131, 113 e 122).

4.4.5. Quanto a isso, frisa-se que as respostas apresentadas pelas 491 entidades jurisdicionadas respondentes, no que diz respeito às questões pertinentes à recuperação de valores em até doze meses, de doze a 24 meses, de 24 a 36 meses, de 36 a 48 meses, de 48 a sessenta meses e acima de sessenta meses, como acima explanado, não puderam ser aproveitadas, tendo em vista o grande número de respostas inadequadas à pergunta feita, o que acarretou uma considerável insegurança em sua utilização.

4.4.6. Por outro lado, como relatado no achado relativo à ‘ausência de sistema de custos apto a apurar o custo da atividade de cobrança dos inadimplentes’ (item 3.4 deste relatório), verificou-se que 81% dos 491 conselhos que responderam ao formulário eletrônico não possuem sistemas de custos implantados, mormente na área de cobrança de inadimplentes, fato que, associado a outras circunstâncias, como ausência de informações e informações inconsistentes prestadas pelos jurisdicionados, acarretou valores com pouca expressividade, embora utilizados.

4.4.7. Desse modo, a partir das respostas consideradas válidas apresentadas pelas 491 entidades jurisdicionadas, relacionadas nas Tabelas 59-70 (Apêndice 10), verifica-se que a taxa de recuperabilidade dos créditos cobrados, nas modalidades indicadas pelo Ministro Relator, aproxima-se dos valores indicados abaixo:

TABELA 58
TAXA DE RECUPERABILIDADE DE CRÉDITO NAS MODALIDADES INDICADAS

MODALIDADE DE COBRANÇA	VALORES COBRADOS (R\$)	VALORES RECUPERADOS (R\$)			TAXA DE RECUPERAÇÃO ¹
		VALORES BRUTOS	CUSTO	VALORES LÍQUIDOS	
EXECUÇÃO FISCAL	2.940.326.978,56	749.291.405,46	11.857.541,98	737.433.863,48	25%
PROTESTO EM CARTÓRIO	534.461.396,34	140.030.538,54	1.470.569,82	138.559.968,72	26%
CADIN	189.117.575,90	40.660.280,87	645.157,64	40.015.123,23	21%
SERVIÇOS PRIVADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO	3.097.568.296,90	16.121.126,08	295.701,80	15.825.424,28	1%

¹ - Valores Líquidos/Valores Cobrados

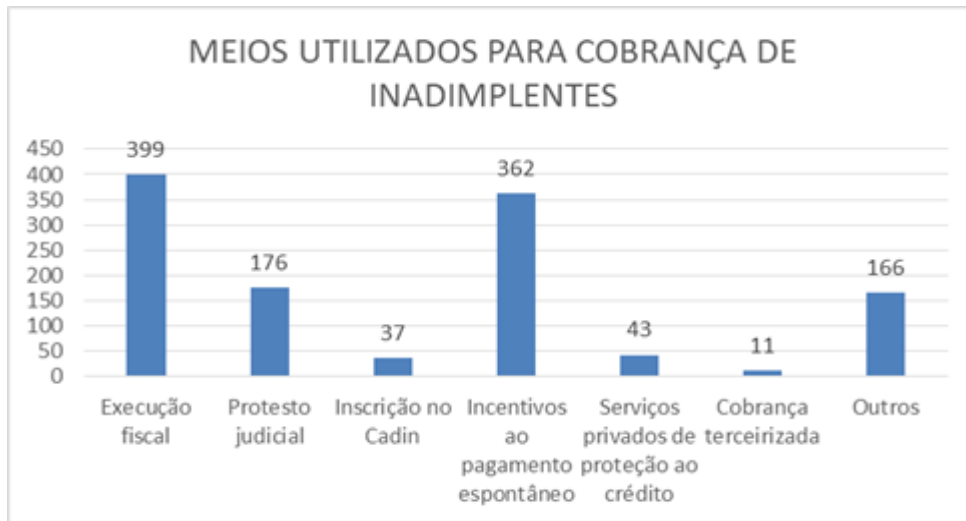
Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

4.4.8. Tais percentuais, com exceção da taxa de recuperação de créditos por intermédio (exclusivamente) da inscrição dos devedores em serviços privados de proteção ao crédito, não divergem, substancialmente, por exemplo, da proporção de 19,2% de recuperação, obtida pela PGFN, entre março/2013 e outubro/2015, por meio de protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa (CDA), conforme indicado no sítio eletrônico desse órgão (in ‘Protesto de CDAs possui taxa de recuperação de 19%’, disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2016/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19>, acesso em: 17/1/2022).

4.4.9. De modo semelhante, segundo Marcel Balassiano e Vitor Vidal, no artigo: ‘A parcimônia com o mercado de crédito’ (disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/parcimoniam-com-o-mercado-de-credito>, acesso em: 17/1/2021), o Banco Mundial teria estimado a taxa brasileira de recuperação judicial de créditos, no ano de 2018, em 13%, abaixo da média mundial de 34% para esse ano.

4.4.10. Assim, a partir do exposto, e tendo em mente o contexto da recuperação de créditos no Brasil, considera-se que tanto a execução fiscal, como o protesto em cartório, além da inclusão de devedores no Cadin, são práticas de cobrança de créditos inadimplidos que vem se mostrando efetivas, mas a inclusão de devedores em serviços privados de proteção ao crédito não.

4.4.11. Por outro lado, embora o protesto judicial e a inscrição no Cadin mostrem-se, pelo menos em termos absolutos e relativos (tendo em vista que o aspecto temporal não pôde ser verificado), tão efetivas quanto à execução fiscal, de acordo com as respostas apresentadas, elas são modalidades menos utilizadas do que essa, conforme resumido no quadro a seguir:



Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

4.4.12. Essa circunstância, embora não afronte abertamente nenhum padrão normativo estabelecido, tendo em vista a considerável liberdade na escolha das modalidades de cobrança legalmente à disposição dos CFP, não parece refletir a racionalidade esperada de uma gestão pública eficiente, tendo em vista que menos de metade dos conselhos utiliza métodos tão efetivos quanto a execução fiscal.

4.4.13. Nesse sentido, considerando que se constitui objetivo desta auditoria avaliar a sistemática adotada pelos CFP para cobrança de inadimplentes, a fim de reunir conhecimento e evidências suficientes de modo a contribuir para que essas entidades desenvolvam estratégias racionais e uniformes de cobrança, tem-se por oportuno recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao CFA; ao CAU-BR; ao CFB; ao CFBio; ao CFBM; ao CFC; ao Cofeci; ao Cofecon; ao CFED; ao Confef; ao Cofen; ao Confea; ao Confe; ao CFF; ao Coffito; ao CFFA; ao CFM; ao CFMV; ao Cofem; ao CFN; ao CFO; ao CFP; ao CFQ; ao Conferp; ao Confere; ao CFESS; ao CFTA; ao Conter; e ao CFT; que, em conjunto com os respectivos conselhos regionais, (re)avaliem suas estratégias de cobrança de créditos inadimplidos, a fim de que as modalidades adotadas (ou a serem adotadas) apresentem-se racionais, efetivas, eficientes, devendo observar, entre outros aspectos: i) a taxa de recuperabilidade; ii) o tempo para recuperação; iii) custos internos e externos envolvidos (custos totais); e iv) retorno obtido; de modo a melhor atender ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal.

4.5. Há um procedimento para avaliação da carteira de recebíveis com o consequente registro de provisão para créditos de liquidação duvidosa nos assentos contábeis?

4.5.1. Após as devidas análises, concluiu-se que 349 conselhos regionais, ou seja, 71% dos respondentes, não adotam procedimentos de avaliação de sua carteira de recebíveis para a integralidade de seus créditos, como o deveriam fazer, nos termos dispostos na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48 e no item 5.5 do Pronunciamento Técnico CPC 48.

4.5.2. Considerando-se que o conjunto universo de CFP possuidores (e, por conseguinte, gestores) de carteiras de recebíveis (que se constituem especialmente em anuidades e multas vencidas) é constituído por 554 conselhos regionais e um conselho federal, o CFTA, observa-se que, aproximadamente, 63% do conjunto universo não avalia a carteira de recebíveis nos moldes preconizados.

4.5.3. Em relação à constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, dos 491 conselhos que responderam ao mencionado formulário, 316, isto é, aproximadamente, 64% dos respondentes afirmaram não constituir a referida ‘provisão’ (conta redutora do ativo), conforme preconizado no Pronunciamento Técnico CPC 48, bem como na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48.

4.5.4. Em relação ao conjunto universo de 554 conselhos regionais existentes, observa-se que, pelo menos, 57% do conjunto universo não constitui provisão para créditos de liquidação duvidosa.

4.6. As renúncias de receitas ocorrem para casos de débitos já inadimplentes?

4.6.1. Para responder a esta pergunta, foram abordadas as três formas mais comuns de renúncia de receitas: anistia, isenção e remissão. Entre estas opções, o respondente foi orientado a marcar todas que se aplicassem a seu caso. Foi ainda dada a opção de marcar ‘Outros’, situação em que era pedido ao respondente que exemplificasse e informasse o fundamento normativo que embasava a adoção de tal tipo de renúncia.

4.6.2. Dos 491 conselhos ouvidos, 439 conselhos, ou seja, 89,41%, informaram adotar ao menos uma modalidade de renúncia de receita.

4.6.3. Em relação à hipótese de as renúncias de receitas incorridas pelos conselhos incidirem sobre créditos inadimplidos, 204 entidades (46,47% dos 439 que realizam renúncias de receitas) responderam que ‘Sim, mas apenas em parte dos créditos inadimplidos’, 92 conselhos (20,96%) informaram que ‘Sim, apenas sobre créditos inadimplidos’, e 143 (32,57%) afirmaram que ‘Não, não incidem em créditos inadimplidos’.

4.6.4. Ou seja, temos que, ao menos parcialmente, a maior parte (67,43%) das renúncias de receitas ocorre sobre débitos já inadimplentes.

4.7. As anistias, isenções ou remissões são gerais ou específicas?

4.7.1. A forma de renúncia mais utilizada pelos conselhos ouvidos é a isenção, opção apontada por 373 dos 439 respondentes que realizam algum tipo de renúncia de receitas (84,97%). Desses, 264 a adotam de forma exclusivamente específica, 46 de forma exclusivamente geral e 63 entidades o fazem tanto de maneira geral quanto específica.

4.7.2. Já quanto à remissão, 180 conselhos a adotam, o que corresponde a 41% do total. Desses, 141 o fazem de maneira exclusivamente específica, dezenove de forma exclusivamente geral e vinte de maneira geral ou específica, a depender da situação.

4.7.3. Em relação à anistia, tem-se que 134 conselhos afirmam utilizá-la, ou seja, 30,52% dos que adotam alguma modalidade de renúncia de receitas. Desses, em 92 a anistia se dá de forma exclusivamente específica, em 28, de maneira exclusivamente geral e em quatorze, tanto de forma geral quanto específica.

4.7.4. Pode-se concluir, portanto, que a maior parte das renúncias de receita promovidas pelos conselhos se dá de forma individualizada (‘Específicas’ e ‘Gerais e Específicas’): 87,67% no caso das isenções, 89,44% nas remissões e 79,10% nas anistias.

4.8. Há procedimentos para incentivo ao pagamento espontâneo?

4.8.1. Quando questionados, 443 conselhos, ou seja, 90% dos 491 respondentes, informaram adotar incentivos ao pagamento espontâneo dos créditos inadimplidos. Se considerarmos o universo de 554 conselhos regionais existentes, pelo menos 80% dos conselhos

adotam ao menos uma das diversas modalidades existentes de incentivo ao pagamento espontâneo.

4.8.2. Entre os procedimentos citados, os mais recorrentes foram:

- a) desconto na multa e juros de mora quando do pagamento à vista;
- b) parcelamento com desconto escalonado, tanto no boleto quanto no cartão de crédito;
- c) parcelamento sem desconto em grande número de parcelas;
- d) ampla publicidade acerca das oportunidades de renegociação, tanto no site do conselho quanto em suas redes sociais; e
- e) campanhas institucionais de recuperação de crédito e Refis.

4.8.3. A possibilidade de parcelamento no cartão de crédito foi apontada como geradora de bons resultados, já que não há risco de rescisão do acordo por não pagamento, além da redução do trabalho de cobrança e custos com novas emissões de boletos das parcelas atrasadas.

4.9. Há outras práticas que podem ser utilizadas para recuperação administrativa?

4.9.1. Por meio de formulário eletrônico, os trinta sistemas de fiscalização profissional foram consultados acerca da identificação de alguma prática de cobrança dos créditos inadimplidos que, apesar de não utilizada, pudesse ser efetiva na recuperação de créditos (Formulário 3, perguntas 96-97).

4.9.2. Nesse curso, dos 491 conselhos que responderam ao referido formulário, observa-se que 254 afirmaram identificar práticas que apesar de não utilizadas poderiam ser efetivas na recuperação de créditos inadimplidos, conforme resume o quadro a seguir:

RESPOSTAS	CFP	PARTICIPAÇÃO
Em branco	6	1%
Não	231	47%
Sim	254	52%
Total Geral	491	100%

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

4.9.3. Ocorre que, das 254 respostas afirmativas, 186 se mostraram inadequadas ao questionamento feito, sobretudo por indicarem práticas de cobrança já amplamente utilizadas no âmbito dos CFP, como, por exemplo, protesto e execução fiscal.

4.9.4. Não obstante, conforme registrado na Tabela 71 (Apêndice 11, peça 58), que apresenta um resumo das respostas apresentadas, agrupadas por semelhança, pode-se classificar as respostas apresentadas pelas entidades auditadas em treze grupos, a saber:

- a) terceirização da cobrança;
- b) bloqueio de emissão de registro de responsabilidade técnica (RRT);
- c) aumento dos meios de pagamento;
- d) envio de boletos;
- e) conscientização da categoria;
- f) aplicativos e ferramentas de pagamento pelo site;
- g) métodos alternativos de solução de conflitos (mediação, conciliação, arbitragem);
- h) atualização cadastral;
- i) reclamação pré-processual;

- j) compartilhamento de informações de banco de devedores;
- l) cancelamento do registro;
- m) criação de um setor próprio de cobrança;
- n) plataformas eletrônicas de cobrança;

4.9.5. Quanto a essas práticas, cabe registrar que, embora algumas delas possam ser enquadradas em outras já amplamente utilizadas pelos CFP, notadamente como cobrança administrativa, a exemplo do envio de boletos, criação de um setor próprio de cobrança, etc., registra-se que se optou por destacá-las, deixando de considerá-las inconsistentes, por serem inerentes ao processo de cobrança e, portanto, praxes que deveriam ser corriqueiras no 'processo', na atividade de cobrança dos CFP. Outras práticas, por exemplo, bloqueio de registro de responsabilidade técnica (RTT), embora encontrem óbices judiciais ou legais, foram indicadas para fins de registro e conhecimento geral.

4.9.6. Relativamente ao compartilhamento de informações de banco de dados de devedores, e, de certa forma, atualização cadastral, tem-se que, nos termos do art. 13 da Lei 14.195/2021, o Poder Executivo Federal ficou autorizado a instituir o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira), constituído de um conjunto de instrumentos, mecanismos e iniciativas destinados a facilitar a identificação e a localização de bens e de devedores, bem como a constrição e a alienação de ativos, sistema que, na visão de agentes da PGFN, possui considerável potencial de beneficiar os CFP na recuperação de créditos, principalmente de modo mais racional.

4.9.7. De outro modo, tendo em vista o objetivo de reunir conhecimento de modo a contribuir para que os CFP desenvolvam estratégias racionais e uniformes de cobrança, tem-se por oportuno registrar que, em reunião com agentes do Banco do Brasil, restou demonstrado (peça 43, p. 27-36) que a prática de terceirização da cobrança administrativa tem potencial para ser efetiva na recuperação de créditos, além de, por sua natureza, contribuir para o não ajuizamento de execuções fiscais.

4.9.8. Além disso, e ainda considerando os objetivos e, principalmente, as causas ensejadoras desta fiscalização, e em que pese não caracterizar uma modalidade de cobrança administrativa, é pertinente ressaltar, em razão dos resultados positivos gerados na gestão judicial da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária Federal do Rio Grande do Norte, o negócio jurídico processual firmado entre esse órgão e o Crea-RN (peça 43, p. 43-46).

4.9.9. Assim, tendo em vista que o acima exposto vai ao encontro e complementa os comentários presentes na resposta à questão acerca da efetividade da recuperação de créditos, por meio de execução fiscal, protesto em cartório, inclusão de devedores no Cadin, bem como serviços privados de proteção ao crédito (item 4.4 desta instrução), considera-se oportuno reiterar-se a recomendação exposta naquele tópico.

4.10. Os CFP enxergam algum meio de recuperação de créditos que seja mais efetivo?

4.10.1. Por meio de formulário eletrônico, os trinta sistemas de fiscalização profissional foram consultados acerca de qual seria a modalidade de cobrança de créditos inadimplidos mais efetiva, frente as demais utilizadas, de acordo com a sua experiência (Formulário 3, Perguntas 94-95).

4.10.2. Nesse curso, das 491 entidades jurisdicionadas que responderam ao referido formulário, observa-se que 253, listadas na Tabela 72 (Apêndice 12, peça 59) apresentaram respostas afirmativas, indicando as práticas que julgavam ser mais efetivas na recuperação de créditos, as quais podem ser agrupadas nos seguintes dezessete grupos:

TABELA 71
CLASSIFICAÇÃO DAS RESPOSTAS APRESENTADAS AO
QUESTIONAMENTO ACERCA DE QUAL SERIA O MEIO DE
COBRANÇA MAIS EFETIVO, FRENTE AOS DEMAIS UTILIZADOS

CLASSIFICAÇÃO DADA	QUANTIDADE DE INDICAÇÕES
Protesto em cartório	99
Cobrança administrativa	67
Execução Fiscal	33
Programas de recuperação de créditos	22
Serviços privados de proteção ao Crédito	21
Cadin	14
Notificação extrajudicial	8
Inconsistente	7
Notificação pelo sistema do conselho	7
Conciliação	4
Cartão de crédito	3
Cobrança amigável	3
Conciliação judicial	3
Inscrição em dívida ativa	3
Reclamação pré-processual	1
Terceirização da cobrança	1
Requisição pré-processual	1

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

4.10.3. Cabe notar que, de acordo com as respostas apresentadas ao Formulário 3, embora a cobrança de créditos inadimplidos por meio de protesto em cartório, seja, na visão dos CFP, a modalidade mais efetiva de recuperação de numerários, ela é utilizada por apenas 176 (aproximadamente 36%) das entidades respondentes, enquanto a execução fiscal, terceira colocada, é utilizada por 399 (aproximadamente 81%) daquelas entidades.

4.10.4. Tal fato vai ao encontro do relatado no item 4.4 deste trabalho, no qual se consignou que o uso das modalidades de cobrança à disposição dos CFP não se mostra a mais racional para a gestão pública, tendo em vista que, de acordo com os dados apresentados, várias entidades estão preterindo meios tão efetivos quanto a execução fiscal (protesto judicial e inscrição no Cadin), situação que se agrava ao se verificar que a maioria das entidades respondentes não considera esse tipo de cobrança como o mais efetivo, como se constata acima.

4.10.5. Assim, tendo em vista a complementariedade e convergência dos comentários presentes na resposta às questões acerca da i) efetividade da recuperação de créditos, por meio de execução fiscal, protesto em cartório, inclusão de devedores no Cadin, bem como serviços privados de proteção ao crédito (item 4.4 desta instrução), e acerca da ii) existência de outras práticas que poderiam ser utilizadas para recuperação administrativa (item 4.9 deste relatório), considera-se oportuno reiterar-se a recomendação exposta naquele primeiro tópico (item 4.4.13 deste relatório).

4.11. Conclusão do capítulo

4.11.1. Pelo acima exposto, verifica-se que o conjunto de CFP utiliza, predominantemente, o meio judicial (execuções fiscais) para recuperação de seus créditos, bem como meios administrativos, dos quais se destaca a utilização de incentivos ao pagamento espontâneo.

4.11.2. Tal situação não reflete a racionalidade necessária a uma boa gestão pública, notadamente por demonstrar que as entidades jurisdicionadas deixam de lado outras modalidades de cobrança tão efetivas quanto o processo judicial, no caso, o protesto em cartório e a inscrição de devedores no Cadin.

4.11.3. Ainda quanto a isso, cabe notar que de acordo com os dados coligidos, a maioria dos conselhos que administram carteiras de recebíveis disse considerar o protesto em cartório um meio mais efetivo de recuperação de ativos do que a execução fiscal, o que reforça a ausência da necessária racionalidade no processo de cobrança realizado pelos CFP.

4.11.4. Observa-se, contudo, a existência de espaço para melhorias nesse processo, seja por uma melhor combinação e utilização das modalidades já usualmente empregadas, seja incorporando novas modalidades a esse contexto, a exemplo da terceirização de serviços, bem como, oportunamente, pelo manuseio do Sira.

5. OUTROS PONTOS A SEREM CONSIDERADOS

5.1. Alterações legislativas e suas repercussões na sistemática de cobrança de créditos inadimplidos pelos CFP

5.1.1. Importante contextualizar que, desde o início da presente auditoria, algumas alterações legislativas significativas ocorreram no cenário dos CFP.

5.1.2. Entre essas alterações, destacam-se as mudanças trazidas pela Lei 14.195, de 26/8/2021, oriunda da conversão da Medida Provisória 1.040/2021. Esta lei modificou a Lei 12.514/2011, que trata das cobranças realizadas por conselhos profissionais, e autorizou a criação do Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira), que, quando criado, poderá ser utilizado pelos conselhos na cobrança de seus inadimplentes.

5.1.3. Em relação às alterações do texto da Lei 12.514/2011, merece destaque a nova redação do art. 7º, que passa a estabelecer que:

‘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 irre recuperáveis, de difícil recuperação ou com custo de cobrança superior ao valor devido.’

5.1.4. Tal alteração delega aos conselhos regionais, sob orientação normativa dos conselhos federais, a responsabilidade pela avaliação da recuperabilidade de seus créditos, de forma que os processos de cobrança, em especial no âmbito judicial, restrinjam-se a dívidas recuperáveis e de valor significativo.

5.1.5. Essa avaliação de créditos a receber é fundamental para nortear as formas de cobrança e para definir os créditos que possam ser, de fato, recuperados. No entanto, conforme visto no item 3.5, grande parte dos conselhos ouvidos ainda não a utilizam.

5.1.6. Para auxiliar nessa análise da recuperabilidade dos créditos devidos, o art. 13 da Lei 14.195/2021 autoriza a instituição do Sira, definido como ‘um conjunto de instrumentos, mecanismos e iniciativas destinados a facilitar a identificação e a localização de bens e de devedores, bem como a constrição e a alienação de ativos.’

5.1.7. A respeito do Sira, a PGFN informou, via OFÍCIO SEI Nº 318517/2021/ME (peça 43, p. 7), que:

‘31. O Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (SIRA), previsto na Lei 14.195, de 26 de agosto de 2021, e ainda pendente de regulamentação por parte do Presidente da República, visa garantir um melhor desfecho para as milhares de execuções acumuladas no Poder Judiciário, sejam execuções entre particulares, trabalhistas ou fiscais, o que gera impactos favoráveis a todos jurisdicionados (não só aos que figuram como exequentes, portanto).

32. Portanto, em suma, conforme estabelece a Lei nº 14.195/2021, pretende-se com o SIRA a reunião de ‘dados cadastrais, relacionamentos e bases patrimoniais de pessoas físicas e jurídicas para subsidiar a tomada de decisão, no âmbito de processo judicial em

que seja demandada a recuperação de créditos públicos ou privados’, bem como ‘fornecer aos usuários, conforme os respectivos níveis de acesso, os dados cadastrais, os relacionamentos e as bases patrimoniais das pessoas requisitadas, de forma estruturada e organizada’.

33. Desta forma, de acordo com os perfis, pretende-se franquear acesso aos dados cadastrais, informações patrimoniais e de relacionamento, bem como a indicadores formados a partir dos dados e informações disponíveis em suas bases para a tomada de decisão por parte dos usuários.’

5.1.8. Em resumo, com a implantação futura do Sira, os conselhos terão mais facilidade para avaliar as perspectivas de recuperação de seus créditos inadimplidos. No entanto, essa análise já deve ser iniciada atualmente, nos termos e limites definidos pelos conselhos federais, de forma a se cumprir o disposto no art. 7º da Lei 12.514/2011, motivo pelo qual será consignada recomendação neste sentido (parágrafos 3.2.30 a 3.2.32 e 3.5.20).

5.1.9. A Lei 14.195/2021 trouxe ainda duas alterações ao processo de cobrança realizado pelos CFP. Houve o acréscimo do parágrafo único ao art. 4º da Lei 12.514/2011, que passa a estabelecer que ‘O inadimplemento ou o atraso no pagamento das anuidades previstas no inciso II do caput deste artigo não ensejará a suspensão do registro ou o impedimento de exercício da profissão.’

5.1.10. Tal medida, agora legalmente proibida, era até recentemente utilizada por vários dos conselhos ouvidos.

5.1.11. Por fim, o art. 8º da Lei 12.514/2011 também foi alterado, passando a dispor que ‘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 da *caput* do art. 6º desta Lei, observado o disposto no seu § 1º.

5.1.12. Antes da alteração, o limite mínimo para cobrança judicial era de quatro vezes o valor constante do inciso citado e se referia apenas a dívidas referentes a anuidades não pagas.

5.1.13. Tais mudanças trazidas pela nova legislação, portanto, acabam por limitar o acesso dos CFP ao judiciário e trazem a necessidade de que os conselhos regionais, com base nas diretrizes traçadas pelos conselhos federais, passem a analisar detalhadamente suas carteiras de créditos inadimplidos, com ênfase na sua recuperabilidade.

5.1.14. Isso vem ao encontro dos objetivos do presente trabalho, em especial os relacionados a contribuir para que os CFP desenvolvam estratégias racionais e uniformes de cobrança de inadimplentes e à racionalização do acesso ao judiciário.

5.1.15. Também influencia diretamente na resposta à questão de auditoria ‘Qual é o montante endereçado à cobrança administrativa e à judicial?’, já que, doravante, a tendência será que valores cada vez maiores sejam recuperados pela via administrativa, dadas as novas restrições de acesso ao judiciário impostas aos CFP

5.2. Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED)

5.2.1. Ao longo do trabalho, chamou a atenção da equipe de auditoria a situação do CFED, uma vez que foram necessárias diversas tentativas de localização do conselho antes de se conseguir de fato contatá-lo.

5.2.2. Inicialmente, o conselho conta com dois regionais registrados, o Cred I, com sede em Fortaleza/CE (www.cred1.org.br) e o Cred II, com sede em Vitória/ES (www.cred2.org.br). Ambos os regionais possuem *sites* na internet, e-mail e telefone de contato.

5.2.3. No site do Cred1 (<https://cred1.org.br/sistema-cfed-cred/>) há referência ao CFED:

‘O Sistema CFED.CRED é constituído pelo Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED), com sede em Brasília-DF e pelas Regionais I e II, com sedes em Fortaleza-CE e Vitória-ES. O Regional III foi extinto no ano de 2019, tendo transferido

os registros para o Regional I, no início de 2020. Todas as medidas tomadas para o processo de extinção do CRED III, bem como, da recepção dos processos pelo CRED I, foram regulamentados e supervisionados pelo Conselho Federal de Economistas Domésticos.’

5.2.4. Há também, no mesmo local, indicação de site (www.cfed.org.br) e de e-mail (cfed@cfed.org.br), teoricamente pertencentes ao CFED. No entanto, o site apresentado como sendo do CFED não retorna nenhum resultado, bem como não foram respondidas as diversas tentativas de contato feitas por meio do e-mail informado.

5.2.5. Tentou-se então entregar o ofício de apresentação da equipe de auditoria em mãos, no endereço registrado no sistema CNPJ como sendo do CFED: SCLN 310, bloco B, loja 35, subsolo, Brasília/DF. No entanto, a equipe foi informada de que há anos o Conselho não se reúne mais neste endereço.

5.2.6. Uma segunda tentativa de contatar algum representante do conselho de forma presencial foi feita no endereço disponibilizado no Google como sendo do CFED: SMLN MI Trecho 05, Chácara 179, SMLN - Lago Norte, Brasília/DF. Novamente, a equipe não logrou sucesso.

5.2.7. Por fim, após intermediação do CredI, contactou-se a presidente do CFED, Hedagracia Rodrigues de Andrade. A Presidente forneceu seus contatos pessoais à equipe e informou que o referido conselho federal, no momento, não dispõe de site na internet ou correio eletrônico institucional. Questionada sobre endereço físico do conselho, disse também não existir atualmente um local destinado à entidade.

5.2.8. Em suma, verificou-se que o CFED, atualmente, não conta com endereço, seja físico ou virtual. Também não dispõe de telefone próprio, nem tampouco correio eletrônico que permitam o contato de seus associados ou de quaisquer interessados.

5.2.9. Assim, em face do exposto, considera-se apropriado recomendar à SecexAdministração, atual unidade técnica responsável pelos CFP, que analise a oportunidade e a conveniência de se averiguar essa situação.

6. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

6.1. Em 11/02/2022, a equipe de auditoria encaminhou relatório preliminar aos 30 conselhos federais ouvidos durante a auditoria, para que se manifestassem sobre as constatações e encaminhamentos propostos no âmbito do presente trabalho.

6.2. Foi orientado aos conselhos federais que também repassassem o relatório aos seus regionais e, após compilar as respostas destes, encaminhassem à equipe para análise.

6.3. Apesar de todos os 30 conselhos federais terem confirmado o recebimento do relatório preliminar (peça 64), apenas seis enviaram comentários: Cofem, Confef, Cofen, Confea, CFC e CFFa.

6.4. Abaixo, passa-se à análise sintética das respostas encaminhadas pelos gestores dessas entidades e que, na avaliação da equipe de auditoria, influenciaram para alterar partes do relatório preliminar e/ou alguns dos encaminhamentos anteriormente propostos. A análise integral dos comentários apresentados pelos gestores encontra-se no Apêndice 14 (peça 73).

6.5. Inicialmente tem-se que dois conselhos federais que não haviam respondido ao ‘formulário 2’ na época da execução da auditoria responderam agora, o Cofem e o Confef.

6.6. Este formulário 2 questionava, entre outros assuntos, se existia norma emitida pelo conselho federal que regulamente, no âmbito do respectivo sistema profissional, os procedimentos de cobrança de inadimplentes, ainda que de modo geral. Em caso positivo, perguntava-se se tal norma está consonante com as novas disposições da Lei 14.195/2021 e, caso não estivesse, se há movimentação interna para atualizá-la. As respostas apresentadas deram origem à parte do primeiro achado descrito no relatório, qual seja:

3.2. Ausência de norma, emitida pelo conselho federal, que regulamente os procedimentos de cobrança de inadimplentes e avaliação de carteira de recebíveis no âmbito dos conselhos regionais.

6.7. Em sua manifestação, via ofício COFEM nº 052/2021 (peça 66), após justificar a ausência de resposta tempestiva ao questionário 2, o Cofem encaminhou 26 normativos do Sistema COFEM / COREMs sobre fiscalização e exercício da profissão de museólogo. A maior parte dos normativos ali relacionados foge ao escopo do presente trabalho, sendo pertinentes ao tema, ao menos de forma parcial, os seguintes:

Normativo Cofem	Análise da equipe de auditoria
RESOLUÇÃO COFEM Nº 10/2017, de 1º de abril 2017. 'Institui o Programa de Recuperação de Créditos (PRC) para Pessoa Física e Pessoa Jurídica e dá outras providências.'	Trata-se de programa específico de recuperação de crédito, vigente de 02/07/2017 a 30/07/2018, que autoriza os conselhos regionais a promover conciliações e oferecer meios diferenciados de quitação aos inadimplentes durante esse período.
RESOLUÇÃO COFEM Nº 23/2018 'Prorroga o prazo de adesão ao 'Programa de Recuperação de Créditos (PRC) para Pessoa Física e Pessoa Jurídica e dá outras providências, previstas na Resolução COFEM 10/2017.'	Prorroga o Programa de Recuperação de Créditos instituído pela Resolução Cofem 10/2017 até 31 de dezembro de 2018.
RESOLUÇÃO COFEM Nº 47 / 2020. 'Institui o II Programa de Recuperação de Créditos (PRC) para Pessoa Física e Pessoa Jurídica e dá outras providências.'	Novo programa pontual de recuperação de créditos, agora vigente de 01/09/2020 a 31/08/2021.
RESOLUÇÃO COFEM Nº 65/ 2021. 'Prorroga até 31/12/2021 o II Programa de Recuperação de Créditos (PRC) Instituído pela RESOLUÇÃO COFEM Nº 47 /2020, e dá outras providências.'	Prorroga o prazo do programa de recuperação de créditos instituído pela RESOLUÇÃO COFEM Nº 47 / 2020 até 31/12/2021.

6.8. Após análise, conclui-se que, entre os 26 normativos apresentados pelo Cofem nesta fase de comentários, não há nenhum que regulamente a cobrança de inadimplentes no âmbito do respectivo sistema profissional. Mesmo os 4 normativos citados acima não são normas de caráter geral, apenas instituem programas pontuais de recuperação de créditos, válidos por períodos específicos.

6.9. Dessa forma, em relação ao Cofem não cabe alteração na proposta de encaminhamento consignada no parágrafo 3.2.30. No entanto, cabe alteração no parágrafo 3.2.6, em que passa a constar que o Cofem respondeu quando da fase de 'Comentários do Gestor', e na tabela 5, em que o Cofem passa da coluna 'Não informou' para coluna 'Não'.

6.10. Assim como o Cofem, o Confef justificou, através do Ofício Confef/000/2021 (peça 67) o não preenchimento tempestivo do formulário 2, enviado aos conselhos durante a fase de execução da presente auditoria. Informou que:

'Com as vênias e saudações de praxe, acusamos recebimento da mensagem eletrônica na qual nos foi remetido o Ofício TCU 70-154/2021 e o respectivo formulário.

Para tanto, informamos que o envio anterior não se deu em razão de interpretação equivocada do teor do Ofício em comento, pois havíamos entendido que os Conselhos Federais deveriam enviar aos Conselhos Regionais para preenchimento.

No entanto, quando da análise do Relatório prévio, identificamos tal necessidade e requeremos o formulário em questão para incluirmos as nossas respostas e remetermos a esse R. Tribunal.'

6.11. De fato, após solicitação, esta equipe enviou ao Conselho o formulário 2 em pdf, orientando que deveriam ter sido respondidas pelos federais as questões de número 1 a 11.

6.12. Em resposta, o Confef informou que há norma federal que regulamente a cobrança de inadimplentes no âmbito do sistema Confef/Crefs, a Resolução Confef nº 316/2016. No entanto, segundo informado pelo Conselho, tal norma não está ainda consonante com a Lei 14.195/2021 nem há movimento interno para atualizá-la, visto que, até recentemente, o Confef estava focado na atualização do estatuto do sistema Confef/Crefs.

6.13. A equipe analisou a norma indicada e entendeu que a Resolução Confef nº 316/2016 consubstancia, de fato, norma geral de cobrança de inadimplentes e recuperação de créditos. Cabe inclusive registrar que tal normativo é bastante completo e aborda o tema de forma abrangente.

6.14. Dessa forma, foi necessária a alteração da seção relativa ao achado descrito no parágrafo 3.2 e, conseqüentemente, da proposta de encaminhamento referente a ele, para que o Confef passasse a constar na relação dos conselhos federais que possuem norma federal regulamentadora de procedimentos de cobrança de inadimplentes. Foram alterados os parágrafos 3.2.1, 3.2.6, 3.2.7, 3.2.9, 3.2.14, 3.2.30, 8.1.1 e Tabela 5 do relatório preliminar.

6.15. Ainda sobre o achado 3.2, também houve manifestação do CFC e do Cofen,

6.16. No caso do CFC, a equipe de auditoria havia identificado o ‘Manual de Cobrança do Sistema CFC/CRCs’ como uma boa prática, por sua completude e abrangência. O relatório preliminar ressaltou que tal manual pode ser usado de modelo pelos conselhos que não elaboraram seus normativos de cobrança de inadimplentes, em que pese não estar ainda consoante à Lei 14.195/2021.

6.17. A resposta do CFC, via Ofício 136/2022 CFC-Direx (peça 70), informa que foi criada comissão interna com o objetivo de revisar as normas de cobrança do Conselho, entre elas o citado Manual. De fato, a Portaria CFC nº 75, de 22/02/2022, estabelece que:

‘Art. 1º Fica instituída comissão para revisão das normas de cobrança aplicadas aos Conselhos de Contabilidade (Resoluções CFC n.º 1.545/2018, 1.546/2018 e Manual de Cobrança), com a finalidade de atender às determinações contidas na Lei n.º 14.195/2021.’

6.18. Dessa forma, apesar de o CFC já ter respondido durante a fase de execução (formulário 2) que estavam atualizando esses normativos, através da emissão de nota técnica nº 049/2021 da VIDOPE – Estudos para adequação à Lei 14.195/2021 e tal informação constar do relatório preliminar, cabe alterar o item 3.2.28, ‘a’, do relatório para incluir a informação de que foi publicada portaria neste sentido.

6.19. Por fim, o Cofen também se manifestou acerca do achado descrito no parágrafo 3.2. O Conselho enviou, através do Ofício nº 0481/2022/GAB/PRES (peça 68), o Memorando nº 040/2022/Controladoria-Geral/Cofen, em que se manifesta sobre as propostas de encaminhamento do relatório preliminar dirigidas ao Cofen. Em relação ao achado 3.2, consignou que:

‘O Cofen normatizou por meio da Resolução Cofen nº 498/2015, alterada pela Resolução Cofen nº 595/2018, e ainda pela Decisão Cofen nº 113/2016, modalidades de procedimento de cobrança de recebíveis relativos às anuidades e taxas devidos pelo profissionais de enfermagem nos respectivos Conselhos Regionais de Enfermagem. Quais sejam o protesto de anuidades e o parcelamento dos serviços por eles prestado por meio de cartão de crédito.

Como se pode observar pelas respostas dos Corens aos Regionais, observa-se que pelas especificidades regionais de suas sedes, a eficácia de recebimento parcelado no cartão de crédito ou protesto, não é homogênea em todo o Sistema Cofen/Conselhos Regionais. O que dificulta ao Cofen regulamentar procedimentos internos aos Regionais; visto que o Regimento Interno do Cofen, aprovado pela Resolução Cofen nº 421/2012, confere aos Corens, autonomia administrativa e financeira, já que os recebíveis são dos Conselhos Regionais de Enfermagem e não do Conselho Federal de Enfermagem. Além de

preconizar que os mesmos, exercem ações deliberativas, administrativas ou executivas, normativo regulamentares, contenciosas e disciplinares.’

6.20. Apesar da resposta do Cofen, a equipe entende que, mesmo com as diferenças próprias dos conselhos regionais dentro de um único sistema, é obrigação normativa do conselho federal estabelecer as regras relativas à cobrança de inadimplentes, ainda que de forma geral. Tal responsabilidade é prevista no § 2º do art. 6º da Lei 12.514/2011:

‘§ 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.’

6.21. Cabe pontuar ainda que especificidades regionais estão presentes em todos os sistemas de fiscalização profissional e não só no Cofen.

6.22. Logo, entende-se oportuno manter a proposta de encaminhamento apresentadas nos parágrafos 3.2.30 e 8.1.1.

6.23. Em relação ao Achado descrito em 3.3, qual seja ‘Ausência de informações financeiras, principalmente históricas’, houve manifestação na presente fase de comentários apenas do Cofen.

6.24. Em sua resposta, inicialmente, o Cofen apresentou um gráfico, intitulado ‘Análise da Proposta Orçamentária 2021 – COFEN’, em que consta o valor total da receita e despesa do conselho de 2016 a 2021 (sendo este último um valor previsto). A seguir, colocou uma tabela, com todos os 27 Corens, em que fez análises das receitas e despesas de seus regionais.

6.25. Informou ainda (peça 68) que:

‘O Cofen registra série histórica da Receitas e Despesas das unidades do CFP, conforme demonstram o gráfico e o quadro acima. A série histórica de arrecadação e gastos é elaborada pela Controladoria-Geral do Cofen, servindo como parâmetro para recomendação ao Plenário do Federal, quando a deliberação das propostas orçamentárias anuais.’

6.26. Antes de passarmos a análise da manifestação, importante consignar que o presente achado se originou do grande número de conselhos regionais que informaram não ter como responder às perguntas do formulário 3, em especial às relativas a informações financeiras (Apêndice 6 - Tabelas 9 a 14).

6.27. Foi questionado aos conselhos dados relevantes para o controle das entidades, relativos ao período de 2011 a junho/2020, como montante de recebíveis, volume de créditos recuperados em cada uma das modalidades existentes e volume não arrecadado em função de renúncia de receitas.

6.28. Especificamente em relação aos conselhos regionais de enfermagem, temos que 27 Corens responderam ao ‘formulário 3’. Desses:

- i) 4 não souberam informar o montante de recebíveis no período;
- ii) 8 afirmaram não ter meios de recuperar o volume de créditos levados à execução judicial e valores recuperados nessa modalidade;
- iii) 12 não possuem informações relativas ao volume de créditos cobrados administrativamente e valores recuperados por essa modalidade;
- iv) 12 alegaram não ter informação relativa ao volume de créditos levados à recuperação por meio de pagamento espontâneo e valores recuperados por essa modalidade; e
- v) 16 não conseguem identificar o volume de renúncia de receitas.

6.29. Algumas das respostas recebidas dos Corens, quando solicitados tais dados, foram:

- Atualmente o Coren-XX possui execução judicial, todavia há impossibilidade de informar o montante solicitado, considerando que o Coren-DF está em fase de aquisição de sistema jurídico que possibilitará a emissão de relatórios com essa informação. O sistema utilizado no âmbito da autarquia ainda não possui filtro desenvolvido para tal pesquisa;

- Não consolidamos o valor inicial do processo administrativo de cobrança como no processo de execução fiscal. Somente existe o valor consolidado no documento impresso que é gerado na cobrança administrativa no momento em que ele foi gerado;

- Resposta prejudicada, por não haver sistema implantado completo para obtenção desta informação;

- Impossibilidade de resposta, sistema inoperante;

- No momento não dispomos da informação, pois, o sistema utilizado não apresenta relatório específico desta natureza, no entanto, nosso regional se compromete a providenciar as informações solicitadas para apresentá-las em outro momento;

- Não foi possível obter esta informação.

6.30. Portanto, mesmo que o Cofen registre o valor total das receitas e despesas dos Corens, ainda assim esses valores são gerais e não permitem análise dos créditos recebidos e a receber, nem tampouco controle financeiro das entidades regionais.

6.31. Dessa forma, entende-se pela manutenção da proposta de encaminhamento disposta nos parágrafos 3.3.22 e 8.1.4.

6.32. Em relação ao achado 3.4, que aborda a ‘ausência de sistema de custos apto a apurar o custo da atividade de cobrança dos inadimplentes’, houve comentário apenas do CFC.

6.33. O CFC informou brevemente no §8 da resposta (peça 70) sobre como controla seus custos gerais diretos. No entanto, o ponto tratado no presente achado se refere especificamente aos custos relacionados à atividade de cobrança de inadimplentes.

6.34. Este achado se originou da pergunta 101 do Formulário 3, que questionava aos conselhos regionais se ‘O conselho possui sistema de custos implantado, especialmente na atividade de cobrança dos créditos inadimplidos?’.

6.35. No caso dos conselhos regionais do sistema CFC/CRCs, temos que, dos 27 conselhos regionais que participaram do trabalho, 18 responderam não à pergunta 101. Ou seja, 67% dos respondentes afirmam não possuir sistema de custos implantados para cobrança de inadimplentes, o que justifica a inclusão do CFC como destinatário da proposta relativa ao achado 3.4.

6.36. Então, em relação ao CFC, a equipe opta por não promover alterações neste capítulo do relatório.

6.37. Em relação ao achado descrito no parágrafo 3.5, qual seja ‘Inexistência de procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis e de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa.’, houve manifestação do Cofen.

6.38. O Conselho inicia essa parte da resposta afirmando que (peça 68):

Como se observa pelo Certificado de Auditoria Interna abaixo, a Controladoria-Geral do Cofen já recomenda a constituição de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa, tanto no Ativo Circulante, de Curto e de Longo Prazos.

6.39. Na sequência, o Cofen apresenta documento intitulado ‘Certificado de Auditoria’, expedido pela Controladoria-Geral do Cofen ao Coren-GO, que contém a seguinte recomendação:

‘Que o Regional elabore os cálculos e efetue os registros contábeis da ‘Provisão para Perdas no Ativo Circulante - Créditos de Curto Prazo’, em observância a Lei 4320/64, bem como ao MCASP 8º edição, elaborando também as respectivas notas explicativas,

com a descrição da base de cálculo utilizada, das políticas contábeis e de outras informações que sejam elucidativas.’

6.40. A princípio, cabe esclarecer que, para se chegar ao presente achado, foram ouvidos 491 conselhos regionais, através do Formulário eletrônico 3. Foi questionado:

· Pergunta 66: Independentemente da existência de norma, no âmbito do respectivo sistema profissional, o conselho adota procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, isto é, dos créditos inadimplidos, conforme preconizado no Pronunciamento Técnico CPC 48, bem como na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48?

· Pergunta 67: Se o conselho adota procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, há registro de provisão para crédito de liquidação duvidosa (ou correspondente) na contabilidade?

6.41. Conforme dito acima, o formulário 3, que era exclusivo para os regionais, foi respondido por 27 Corens. As respostas obtidas foram:

Pergunta	Resposta Corens
Pergunta 66: O conselho adota procedimentos de avaliação de carteira de recebíveis?	<ul style="list-style-type: none">• Sim, para todos os créditos inadimplidos – 7 Corens (25,92%)• Sim, para alguns créditos inadimplidos – 5 Corens (18,51%)• Não, para nenhum crédito inadimplido – 15 Corens (55,55%)
Pergunta 67: O conselho faz registro de provisão para crédito de liquidação duvidosa?	<ul style="list-style-type: none">• Sim – 14 Corens (51,85%)• Não – 13 Corens (48,14%)

6.42. Pelas respostas à pergunta 66, tem-se que os percentuais obtidos nos conselhos regionais de enfermagem são muito semelhantes aos obtidos ao analisarmos todos os conselhos regionais respondentes (parágrafos 3.5.4 e 3.5.5). Logo, em relação à necessidade de adoção de procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, entende-se que o Cofen deve se manter como destinatário das propostas contidas em 3.5.20 e 8.1.6.

6.43. Em relação às respostas à pergunta 67 temos que, apesar do Cofen informar em seus comentários que ‘já recomenda a constituição de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa, tanto no Ativo Circulante, de Curto e de Longo Prazos’, os dados obtidos demonstram que quase a metade dos conselhos regionais de enfermagem ainda não utilizam tal provisão em sua contabilidade.

6.44. Portanto, mantem-se integralmente as propostas de encaminhamento 3.5.20 e 8.1.6, ressaltando que os regionais que ainda não realizam avaliação de carteira de recebíveis e/ou não constituem provisão para créditos de liquidação duvidosa estão listados nas tabelas 54 e 57 do Apêndice 10 deste relatório.

6.45. As demais respostas recebidas na fase de comentários do gestor (Confea a CFFa) não traziam comentários específicos a respeito dos itens do relatório/recomendações/encaminhamento e sim informavam sobre encaminhamentos internos das propostas formuladas.

7. CONCLUSÃO

7.1.1. Trata-se de auditoria operacional complementar sobre a sistemática adotada pelos CFP na cobrança de inadimplentes, cujo objetivo, resumidamente, é o de avaliar a referida sistemática, reunindo conhecimento e evidências suficientes de modo a contribuir para que aquelas entidades autárquicas desenvolvam estratégias racionais e uniformes de cobrança, por meio da indicação e recomendação de boas práticas.

7.1.2. A presente auditoria origina-se de comunicação realizada ao Plenário deste Tribunal, pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, registrada na Ata 12/2019, acerca de audiência que manteve, em seu gabinete, com representantes do Conselho Nacional de Justiça

(CNPJ), do Gabinete do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luiz Fux e do Fórum dos Conselhos de Profissões Regulamentadas, na qual restaram assentes as dificuldades do Poder Judiciário em dar vazão ao grande número de execuções fiscais ajuizadas pelos CFP.

7.1.3. Foram identificados quatro achados com potencial de dificultar a recuperação dos créditos inadimplidos dessas entidades, para os quais se propõem recomendações de natureza estruturante e que, ante o tempo esperado para sua implantação, bem como, e principalmente, em razão da ausência de urgência para a implantação das melhorias propostas, não se atribui a necessidade de seu monitoramento, nos termos do art. 16, II, c/c art. 17, §2º, da Resolução-TCU 315/2020.

7.1.4. De modo geral, verificou-se que a sistemática atualmente adotada pelos CFP para cobrança de seus créditos inadimplidos não reflete a racionalidade esperada de uma boa gestão pública, notadamente por essas entidades preterirem modalidades de cobrança tão efetivas quanto o processo judicial, a exemplo do protesto em cartório e da inscrição de devedores no Cadin, em que pese considerarem, majoritariamente, o penúltimo desses meios como o mais efetivo para recuperação de valores.

7.1.5. Nota-se, ainda, a situação particular do CFED, que, no momento, encontra-se sem sítio eletrônico, correio eletrônico institucional, telefone institucional e tampouco espaço físico institucional, situação que demanda averiguações apropriadas.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8.1. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, propondo, com fundamento nos arts. 11, 16, II, 17, §2º, todos da Resolução-TCU 315/2020, que se recomende, sem necessidade de monitoramento, ante a ausência de urgência e o considerável tempo esperado para implantação das medidas:

8.1.1. ao CFTA; ao CFQ; ao CFO; ao CFN; ao CFMV; ao CFFA; ao Cofen; ao Confe; ao CFED; ao Cofeci; ao CFBM; ao CFB; e ao Cofem que elaborem normativo interno para cobrança de inadimplentes, de modo a unificar os procedimentos adotados pelos conselhos regionais e, assim, aumentar a eficiência da recuperação de créditos inadimplidos; (item 3.2 deste relatório)

8.1.2. ao CFA; ao CFTA; ao CFQ; ao CFO; ao CFN; ao CFM; ao CFMV; ao Cofen; ao Confe; ao Confea; ao CFED; ao Cofeci; ao CFBM; ao CFB; ao CFBio; ao CFT; ao CFESS; ao Coffito; ao Conter; ao Confef, ao Cofecon; ao Cofem; ao Confere; e ao Conferp que publiquem normativo regulamentando a avaliação da carteira de créditos a receber de seus conselhos regionais; (item 3.2 deste relatório)

8.1.3. ao CAU-BR; ao CFC; ao CFF; ao CFFA; e ao CFP, que divulguem suas respectivas normas relativas à avaliação da carteira de créditos inadimplidos entre todos seus conselhos regionais, dando ênfase na necessidade de seu cumprimento; (item 3.2 deste relatório)

8.1.4. ao CFA; ao CAU-BR; ao CFB; ao CFBio; ao CFBM; ao CFC; ao Cofeci; ao Cofecon; ao CFED; ao Confef; ao Cofen; ao Confea; ao Confe; ao CFF; ao Coffito; ao CFFA; ao CFM; ao CFMV; ao Cofem; ao CFN; ao CFO; ao CFP; ao CFQ; ao Conferp; ao Confere; ao CFESS; ao CFTA; ao Conter; e ao CFT; que estudem modos de implementar, no âmbito de seus respectivos sistemas profissionais e, em especial, nos conselhos regionais listados nas Tabela 9 a 14, melhorias em seus sistemas de gestão, bem como nos controles internos, notadamente aqueles com reflexo na contabilidade das entidades, a fim de atender adequadamente ao disposto nos arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964; (item 3.3 deste relatório)

8.1.5. ao CFA; ao CAU-BR; ao CFB; ao CFBio; ao CFBM; ao CFC; ao Cofeci; ao Cofecon; ao CFED; ao Confef; ao Cofen; ao Confea; ao Confe; ao CFF; ao Coffito; ao CFFA; ao CFM; ao CFMV; ao Cofem; ao CFN; ao CFO; ao CFP; ao CFQ; ao Conferp; ao Confere; ao CFESS; ao CFTA; ao Conter; e ao CFT; que estudem modos de implementar, no âmbito de seus respectivos sistemas profissionais e, em especial, nos conselhos regionais indicados na Tabela 17, sistemas de custos que atendam às finalidades dos arts. 83, 85 e 89, todos, da Lei

4.320/1964, bem como dos arts. 14, §3º, II, e 50, §3º, todos, da LC 101/2000; (item 3.4 deste relatório)

8.1.6. ao CFA; ao CAU-BR; ao CFB; ao CFBio; ao CFBM; ao CFC; ao Cofeci; ao Cofecon; ao CFED; ao Confef; ao Cofen; ao Confea; ao Confe; ao CFF; ao Coffito; ao CFFA; ao CFM; ao CFMV; ao Cofem; ao CFN; ao CFO; ao CFP; ao CFQ; ao Conferp; ao Confere; ao CFESS; ao CFTA; ao Conter; e ao CFT; que estudem modos de implementar, no âmbito de seus respectivos sistemas profissionais e, em especial, nos conselhos regionais listados nas Tabelas 54 e 57, procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, bem como de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, nos termos atualmente preconizados no Pronunciamento Técnico CPC 48, bem como na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48 (item 3.5 deste relatório)

8.1.7. ao CFA; ao CAU-BR; ao CFB; ao CFBio; ao CFBM; ao CFC; ao Cofeci; ao Cofecon; ao CFED; ao Confef; ao Cofen; ao Confea; ao Confe; ao CFF; ao Coffito; ao CFFA; ao CFM; ao CFMV; ao Cofem; ao CFN; ao CFO; ao CFP; ao CFQ; ao Conferp; ao Confere; ao CFESS; ao CFTA; ao Conter; e ao CFT; que, em conjunto com seus respectivos conselhos regionais, (re)avaliem suas estratégias de cobrança de créditos inadimplidos, a fim de que as modalidades adotadas (ou a serem adotadas) apresentem-se racionais, efetivas, eficientes, devendo observar, entre outros aspectos: i) a taxa de recuperabilidade; ii) o tempo para recuperação; iii) custos internos e externos envolvidos (custos totais); e iv) retorno obtido; de modo a melhor atender ao princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; e (itens 4.4, 4.9 - 4.10 deste relatório)

8.1.8. à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), atual unidade técnica deste Tribunal responsável pelos conselhos de fiscalização profissionais, que analise a oportunidade e a conveniência de averiguar a situação do Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED), que, no momento, encontra-se sem sítio eletrônico, correio eletrônico institucional, telefone institucional, tampouco espaço físico institucional. (item 5.2 deste relatório)

8.1.9. determinar o arquivamento deste processo, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

Proposta de deliberação

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada para avaliar a sistemática adotada pelos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas (CFP) para a cobrança de profissionais inadimplentes, com o objetivo de encontrar soluções capazes de aumentar a eficiência na recuperação de créditos e mitigar o problema decorrente do expressivo número de ações de execução fiscal ajuizadas pelas referidas autarquias.

2. A auditoria foi realizada em atendimento à comunicação de minha autoria, lida na sessão de 16/4/2019 e aprovada pelo Plenário deste Tribunal¹. Na oportunidade, relatei que em março de 2019 recebi em audiência representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do gabinete do ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, e do Fórum dos Conselhos de Profissões Regulamentadas, que relataram as dificuldades que a Justiça Federal tem enfrentado para processar o grande número de execuções fiscais propostas pelos conselhos de fiscalização profissional², ressaltando que a maioria das ações é de baixa expressão econômica e trata de créditos de baixa recuperabilidade, bem como a premência de se avaliar a adoção preponderante e sistemática de medidas extrajudiciais de cobrança dos débitos.

3. De acordo com o relatório “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal”, produzido em 2011 pelo CNJ e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)³, o valor médio envolvido nas ações de execução fiscal ajuizadas pelos conselhos era de aproximadamente R\$ 1.500,00, muito inferior ao custo da tramitação judicial do processo, estimado, à época, em R\$ 4.685,23. A título de comparação, o estudo informou que o custo médio das ações de execução da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) era de R\$ 26,3 mil.

4. No “Relatório Justiça em Números 2021”, o CNJ⁴ reporta que a maior parte dos processos de execução é composta por execuções fiscais, que representam 68% do estoque de ações executivas, e que o tempo de giro de processos de execução fiscal é de seis anos e dez meses. Assim, ainda que a Justiça Federal deixasse de receber novas execuções fiscais, seriam necessários cerca de 7 anos para liquidar o acervo existente.

5. Cabe destacar que o conjunto dos conselhos arrecada, anualmente, cerca de R\$ 4 bilhões de reais, e alguns deles administram orçamentos superiores aos de diversas autarquias federais⁵.

6. No âmbito do TC 036.608/2016-5, em que foi proferido o paradigmático acórdão 1925/2019-Plenário, a questão da cobrança de débitos pelos conselhos não constituiu foco de análise aprofundada, dado que não se tinha conhecimento da representatividade dessa temática na Justiça Federal.

7. Entretanto, já naquela ocasião, constatou-se que havia grande variação na forma de cobrança dos débitos pelos diversos conselhos, o que seria resultado da inexistência de norma geral definindo os procedimentos a serem adotados em cada sistema.

8. Como registrei no despacho em que autorizei a presente auditoria, o trabalho deveria abordar a identificação e disseminação de boas práticas de gestão da carteira de créditos, consolidação

¹ Vide comunicação ao Plenário, ata 12/2019 – Plenário, Sessão Extraordinária do Plenário de 16/4/2019.

² Peça 2 do TC 025.687/2020-4, apensado aos presentes autos.

³ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_custounitario.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2022.

⁴ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2022.

Peça 92, p. 155, do TC 025.687/2020-4.

⁵ Vide acórdão 1925/2019-Plenário, de minha relatoria.

da jurisprudência quanto à matéria, segurança jurídica na gestão dos CFP e racionalização do acesso ao Judiciário⁶.

9. A antiga Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho) realizou a auditoria, no âmbito do TC 025.687/2020-4. O relatório de auditoria, no entanto, em razão da extinção daquela unidade, foi elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), atual responsável pelo processo.

10. Encerrada a instrução e encaminhado o processo ao meu gabinete, avaliei que se faziam necessários exames e saneamentos adicionais. A SecexAdministração procedeu à realização de nova fiscalização, autuando este processo e encerrando o TC 025.687/2020-4, que se encontra aqui apensado.

11. A auditoria abrangeu os 584 CFP, distribuídos em trinta sistemas profissionais. A equipe de auditoria estabeleceu a estratégia de concentrar as comunicações nas entidades centrais (conselhos federais) e se reuniu, tanto para aprofundar o conhecimento sobre o objeto auditado, como para identificar possíveis boas práticas, com agentes da PGFN, do Conselho Regional de Administração de Minas Gerais (CRA-MG), do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), conjuntamente com alguns conselhos regionais, do Banco do Brasil S.A. e da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte.

12. Foram formuladas três questões de auditoria⁷:

a) quais são as sistemáticas mais comuns atualmente adotadas pelos CFPs para cobrança de inadimplentes?

b) em que medida as sistemáticas adotadas para cobrança de inadimplentes têm se mostrado efetivas?

c) existem outras práticas que poderiam ser utilizadas para aperfeiçoar a sistemática de cobrança de inadimplentes?

13. O tema da auditoria envolve o montante de R\$ 9,3 bilhões, correspondente ao somatório do total de recebíveis dos conselhos em 31/12/2020.

II

14. As atividades dos conselhos de fiscalização profissional são financiadas, principalmente, pelas anuidades, contribuição de natureza tributária, passível de ser instituída pela União, conforme art. 149 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.” (grifos nossos)

15. Aplicam-se às anuidades, portanto, os princípios constitucionais tributários, bem como as normas gerais dispostas no Código Tributário Nacional (CTN).

16. A Lei 12.514/2011, que “trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral”, estabelece regras que abrangem, especialmente, casos não regulados em leis específicas, definindo, também, as obrigações pecuniárias que podem ser cobradas pelas entidades, conforme a seguir:

⁶ Peça 2.

⁷ Peças 45-47.

“Art. 3º As disposições aplicáveis para valores devidos a conselhos profissionais, quando não existir disposição a respeito em lei específica, são as constantes desta Lei.

(...)

Art. 4º Os Conselhos cobrarão:

I – multas por violação da ética, conforme disposto na legislação;

II – anuidades; e

III – outras obrigações definidas em lei especial.”

17. De acordo com o artigo 5º dessa lei, “o fato gerador das anuidades é a existência de inscrição no conselho, ainda que por tempo limitado, ao longo do exercício” e “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” (art. 6º, § 2º).

18. Cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4697-DF, relatada pelo ministro Edson Fachin⁸, declarou a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei 12.514/2011, dentre os quais o art. 6º, § 2º, acima reproduzido.

19. No curso desta auditoria, a Lei 12.514/2011 foi alterada pela Lei 14.195/2021, derivada da conversão da Medida Provisória 1.041, de 2021, que dispôs, também sobre as “cobranças realizadas pelos conselhos profissionais”:

“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.” (grifos nossos)

20. A secretaria aponta que a nova legislação impõe aos conselhos regionais, com base nas diretrizes traçadas pelos conselhos federais, a análise minuciosa de suas carteiras de crédito, com ênfase em sua recuperabilidade, e que o art. 13 da Lei 14.195/2021 autoriza a instituição do Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira), definido como “um conjunto de instrumentos, mecanismos e iniciativas destinados a facilitar a identificação e a localização de bens e de devedores, bem como a constrição e a alienação de ativos”.

21. A respeito desse sistema, a PGFN informou que⁹:

⁸ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311508596&ext=.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2022.

⁹ Ofício SEI 318517/2021/ME (peça 43, p. 7).

“31. O Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (SIRA), previsto na Lei 14.195, de 26 de agosto de 2021, e ainda pendente de regulamentação por parte do Presidente da República, visa garantir um melhor desfecho para as milhares de execuções acumuladas no Poder Judiciário, sejam execuções entre particulares, trabalhistas ou fiscais, o que gera impactos favoráveis a todos jurisdicionados (não só aos que figuram como exequentes, portanto).

32. Portanto, em suma, conforme estabelece a Lei nº 14.195/2021, pretende-se com o SIRA a reunião de ‘dados cadastrais, relacionamentos e bases patrimoniais de pessoas físicas e jurídicas para subsidiar a tomada de decisão, no âmbito de processo judicial em que seja demandada a recuperação de créditos públicos ou privados’, bem como ‘fornecer aos usuários, conforme os respectivos níveis de acesso, os dados cadastrais, os relacionamentos e as bases patrimoniais das pessoas requisitadas, de forma estruturada e organizada’.

33. Desta forma, de acordo com os perfis, pretende-se franquear acesso aos dados cadastrais, informações patrimoniais e de relacionamento, bem como a indicadores formados a partir dos dados e informações disponíveis em suas bases para a tomada de decisão por parte dos usuários.”

22. Segundo o “Relatório do Centro de Inteligência da Justiça Federal - Execução Fiscal de 2018”¹⁰, a maioria dos conselhos regionais não tem estratégia definida de cobrança. No “Diagnóstico da Atuação dos Conselhos Profissionais na Cobrança de Dívida Ativa”, o CNJ registrou que 25,3% dos conselhos consultados respondeu não realizar análise prévia à propositura de execução fiscal sobre a viabilidade da recuperação do crédito¹¹.

23. O problema é antigo. Conforme registrado no estudo CNJ-Ipea¹², de 2011, “a execução fiscal vem sendo utilizada pelos conselhos de fiscalização das profissões liberais como instrumento primeiro da cobrança de anuidades”. Não adimplida a anuidade, não se realizava sequer a notificação do devedor, o que, mais à frente, vinha a constituir um dos fatores que mais prejudicam a efetividade da execução judicial.

24. A partir das informações prestadas pelos 491 CFP que responderam às pesquisas realizadas na fase de fiscalização¹³, a secretaria elaborou tabelas sobre o expressivo e crescente volume dos recebíveis administrados pelos conselhos:

CFP: montante de recebíveis de modo geral

DATA	SALDO (R\$)
31/12/2020	9.313.659.702,39
31/12/2019	8.516.222.696,88
31/12/2018	8.248.958.337,02
31/12/2017	6.562.920.675,14
31/12/2016	5.281.082.194,08
31/12/2015	4.651.993.153,75
31/12/2014	4.275.854.708,14
31/12/2013	3.374.141.290,63
31/12/2012	2.580.485.068,24
31/12/2011	2.138.188.456,30

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

¹⁰ Peça 94.

¹¹ Peça 93, p. 19.

¹² Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_custounitario.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

¹³ A equipe de fiscalização esclareceu que nem todos os CFP apresentaram dados relativos a essa informação nos moldes solicitados no formulário 3 e que, eventualmente, ocorreu a necessidade de exclusão de valores extremos, discrepantes dos demais valores indicados (parágrafos 4.2.4 e 4.2.5 do relatório precedente, peça 73).

CFP: montante de recebíveis *per capita* (R\$)

EXERCÍCIO	MÉDIA <i>PER CAPITA</i>	MENOR VALOR	MAIOR VALOR
31/12/2020	1.747,37	142,50	9.502,33
31/12/2019	1.681,42	107,37	9.383,00
31/12/2018	1.694,88	162,96	9.779,40
31/12/2017	1.590,97	138,93	7.020,38
31/12/2016	1.496,65	149,84	6.674,85
31/12/2015	1.441,38	134,97	9.950,43
31/12/2014	1.327,91	107,99	7.068,49
31/12/2013	1.343,30	123,54	9.975,00
31/12/2012	1.261,35	103,67	7.634,95
31/12/2011	1.279,34	100,93	8.187,19

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

25. No relatório de fiscalização, a equipe reportou quatro achados com potencial de dificultar a recuperação dos créditos dos CFP e propôs medidas corretivas de natureza estruturante.

26. Segundo a equipe, de modo geral, a sistemática atualmente adotada pelos CFP para cobrança de seus créditos não reflete uma boa gestão pública, notadamente por essas entidades preferirem modalidades de cobrança tão ou mais efetivas que o processo judicial a exemplo da inscrição de devedores no Cadin e do protesto em cartório, em que pese considerarem, majoritariamente, ser essa última medida a mais efetiva para recuperação de valores.

III

27. O primeiro achado apontado pela equipe de fiscalização refere-se à inexistência total¹⁴ ou parcial, em 29 dos CFP ouvidos¹⁵, de norma que regulamente, no âmbito do respectivo sistema, os procedimentos de cobrança e a avaliação de carteira de recebíveis pelos conselhos regionais.

28. Verificou-se que alguns dos normativos abordam parcialmente o tema cobrança, como é o caso do aprovado pelo Conselho Federal de Farmácia (dívida ativa e cobrança judicial), Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (parcelamento de débitos e cobrança judicial) e Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia (dívida ativa).

29. Muito embora a Lei 12.514/2011 tenha estabelecido, em seu art. 6º, § 2º, que os conselhos federais devem estabelecer regras de recuperação de créditos, apenas os seguintes conselhos têm normas que, de fato, tratam de procedimentos de cobrança e recuperação de créditos: Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Conselho Federal de Representantes Comerciais (Confere), Conselho Federal de Psicologia (CFP), Conselho Federal de Relações Públicas (Conferp), Conselho Federal de Medicina (CFM), Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), Conselho Federal de Economia (Cofecon), Conselho Federal de Contabilidade (CFC), Conselho Federal de Biologia (CFBIO), Conselho Federal de Administração (CFA), Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU-BR) e Conselho Federal de Educação Física (Confef).

30. A equipe esclareceu que CAU-BR, CFM, Conferp e CFT informaram que as normas existentes atendem ao disposto no art. 7º, II, da Lei 12.514/2011 (dispositivo incluído pela Lei 14.195/2021), contemplando a possibilidade de deixar de levar à cobrança judicial valor considerado irrecuperável, de difícil recuperação ou com custo de cobrança superior ao valor devido. Outros oito conselhos (CFESS, Confere, CFP, Confea, Cofecon, CFC, CFBIO, CFA) informaram que estão

¹⁴ Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA), Conselho Federal de Química (CFQ), Conselho Federal de Odontologia (CFO), Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFA), Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), Conselho Federal de Estatística (Confe), Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED), Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci), Conselho Federal de Biomedicina (CFBM), Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB) e Conselho Federal de Museologia (Cofem).

¹⁵ Conselho Federal de Farmácia (CFF), Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito) e Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia (Conter).

atualizando suas normas em conformidade com o referido dispositivo. Apenas o Confef informou ainda não ter iniciado a revisão, esclarecendo, contudo, que a iniciaria em breve.

31. No que tange à existência de norma que determine a avaliação da carteira de créditos, dos 491 conselhos federais e regionais que encaminharam resposta, 41 informaram possuir norma para todas as espécies de crédito, 26 informaram ter regulamentação para alguns tipos de crédito, 382 informaram não possuir norma a respeito e dois não responderam. A unidade instrutiva relatou, ainda, que 43 conselhos deram respostas inconsistentes, que foram, pois, descartadas. Entre os que informaram possuir norma nesse sentido, apenas em dois casos a norma era regional (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Minas Gerais e Conselho Regional de Farmácia do Estado do Mato Grosso do Sul).

32. Os auditores concluíram que apenas as regulamentações expedidas pelo CFP, CAU/BR, CFC, CREA/MG, CFF, CFFA, CFP e CRF/MS referem-se a avaliação de créditos; que, no âmbito de um mesmo sistema profissional, diferentes conselhos regionais deram respostas dissonantes; e, que a ausência de um procedimento normativo central potencializa o risco de ineficiência administrativa e enfraquece o controle sobre a recuperação de créditos, por ter como consequência taxas de recuperabilidade e de inadimplência muito discrepantes entre os vários conselhos locais

33. No que diz respeito à avaliação da carteira de recebíveis, consideraram adequadas as normas emitidas pelo CAU/BR, CFC, CFF, CFFA e CFP.

34. E como boas práticas, reportaram que, entre os conselhos federais que têm norma geral de cobrança, as do CFC e do CFM se destacam pela amplitude e abrangência de seus normativos¹⁶.

35. Quanto ao achado em questão, a secretaria propõe recomendar: a treze conselhos federais que instituem normativo para cobrança de débitos, de modo a unificar os procedimentos adotados pelos conselhos regionais; a 24 conselhos federais que publiquem normativo regulamentando a avaliação da carteira de créditos por seus conselhos regionais; e a cinco conselhos federais que deem a devida publicidade, à norma relativa à avaliação da carteira de créditos, informando a todos os seus conselhos regionais e dando ênfase à necessidade de seu cumprimento.

36. Considerando que nos termos do § 2º do art. 6º da Lei 12.514/2011, “as regras de recuperação de crédito serão estabelecidas pelos respectivos conselhos federais”, mostra-se mais adequado que a questão seja objeto de determinação.

37. Por fim, mostra-se cabível a proposta de recomendação da unidade instrutiva no sentido de que os conselhos federais, em conjunto com os respectivos conselhos regionais, (re)avaliem suas estratégias de cobrança de créditos, levando em conta, entre outros aspectos: i) a taxa de recuperabilidade; ii) o tempo para recuperação; iii) custos internos e externos envolvidos; e iv) retorno obtido.

IV

38. A equipe de fiscalização registra que muitos dos 491 conselhos regionais que responderam à pesquisa, tiveram dificuldades em recuperar informações financeiras relevantes para a entidade com data base 31/12/2020, tais como:

- a) montante de recebíveis (21 conselhos);
- b) volume de créditos levados à execução judicial (83 conselhos) e valores recuperados nessa modalidade (104 conselhos);
- c) volume de créditos cobrados administrativamente (129 conselhos) e valores recuperados por essa modalidade (132 conselhos);

¹⁶ Vide Manual de Cobrança do Sistema CFC/CRCs (o qual está em processo de adequação à Lei 14.195/2021) e Resolução CFM 2.280/2020.

d) volume de créditos levados à recuperação por meio de pagamento espontâneo (164 conselhos) e valores recuperados por essa modalidade (177 conselhos);

e) volume de créditos levados à inscrição no Cadin (31 conselhos) e valores recuperados a partir dessa inscrição (33 conselhos);

f) volume de créditos levados à inscrição em serviços privados de proteção ao crédito (36 conselhos) e valores recuperados a partir dessa inscrição (39 conselhos);

g) volume de créditos levados a protesto em cartório (39 conselhos) e valores recuperados a partir dessa modalidade de cobrança (52 conselhos);

h) volume de renúncia de receitas (127 conselhos).

39. Informou, ainda, que esses números aumentam à medida que os exercícios em questão vão se tornando mais antigos.

40. Essa situação, ressaltam os auditores, está em desacordo com o que estabelecem os art. 85 e 89 da Lei 4.320/1964, e tem o condão de, até mesmo, inviabilizar que as entidades jurisdicionadas analisem a efetividade dos meios utilizados para recuperação de seus recebíveis e identifiquem qual apresenta melhores resultados. A ausência dessas informações, segundo respostas fornecidas à pesquisa, decorre, predominantemente, da inexistência/insuficiência de sistemas informatizados, da deficiência dos controles em processos físicos e da ineficiência dos sistemas contábeis antigos, bem como do início recente do processo de cobrança.

41. Outra constatação relevante é que, dos 491 conselhos regionais que responderam à pesquisa relativa às sistemáticas de cobrança, 399 (ou 81% dos respondentes) afirmaram não ter sistemas de custos implantados. Sobre esse ponto, a equipe avalia que a implantação de sistemas de custos que atendam ao disposto nos arts. 83, 85 e 89 da Lei 4.320/1964, possibilitará que os conselhos disponham de informações econômico-financeiras necessários ao melhor desempenho da gestão.

42. A unidade instrutiva sugere a expedição de recomendação em relação ao assunto. Contudo, é pertinente que a implementação de melhorias nos sistemas de gestão, bem como nos controles internos, notadamente aqueles com reflexo na contabilidade das entidades, seja objeto de determinação a fim de atender adequadamente ao disposto nos arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964, assim como de sistemas de custos que atendam às finalidades dos arts. 83, 85 e 89, todos da Lei 4.320/1964.

V

43. A equipe de fiscalização também questionou aos conselhos federais quanto à adoção de procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, assim entendidos créditos vencidos inscritos, ou não, em dívida ativa, e constatou: (i) que aproximadamente 59% dos respondentes não realizam qualquer procedimento de avaliação da carteira de recebíveis, enquanto 11% só realizam procedimentos de avaliação para alguns créditos, o que totaliza 349 conselhos (71% dos respondentes) que não avaliam a integralidade de seus créditos, (ii) que 316 conselhos regionais (64% dos respondentes) não constituem provisão para créditos de liquidação duvidosa, contrariando as atuais práticas de contabilidade, o que pode distorcer o valor do patrimônio (mormente pela majoração do ativo), circunstância que compromete a correta evidenciação contábil e a gestão financeira da entidade.

44. A unidade instrutiva propõe recomendação em relação a esse ponto. Contudo, mostra-se pertinente que se enderece determinação aos conselhos federais, no sentido de que estudem modos de implementar, em seus respectivos sistemas profissionais, procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, bem como de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, por se tratar de providências atualmente preconizadas nas normas de contabilidade aplicáveis.

VI

45. No relatório que fundamentou o acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, prolatado no anteriormente mencionado TC 036.608/2016-5, constou a seguinte tabela acerca da utilização do protesto, do Cadin e de cadastro nos serviços de proteção ao crédito por parte dos conselhos federais:

“434. O quadro a seguir demonstra de forma geral a situação supramencionada em cada conselho federal:

Quadro 1 – Panorama sobre a normatização da cobrança de inadimplentes

Conselho	Norma/Manual Dívida Ativa	Cadin	Serv. Privados de Proteção ao Crédito	Protesto Cartório
CFA	Res. Norm. 377/2009 e Res. Norm. 522/2017	Sim	Não	Sim
CAU-BR	Resolução 133/2017	Não	Não	Não
CFBio	Res. 282/2002	Não	Não	Não
CFC	Res. 1.280/2010	Sim	Não	Não
CFED	Res. Normativa 005/1998	Não	Não	Não
Cofecon	Res. 1.853/2011	Não	Não	Não
Confef	Res. 316/2016	Sim	Não	Sim
Cofen	Res. 105/1988 e Res. 498/2015	Não	Não	Sim
Confea	Res. 1.066/2015 Res. 1.067/2015	Não	Não	Não
Confe	Res. 127/1982	Não	Não	Não
CFF	Res. 531/2010	Não	Não	Não
Coffito	Res. 487/2017 e Res. 185/1998	-	-	Sim
CFFa	Res. 421/2012	Sim	Sim	-
CFM	Res. 2166/2017	-	-	Sim
CFMV	Res. 587/1992	Não	Não	Não
Cofem	Res. 02/1998 e Res. 13/2017	-	-	-
CFN	523/2013 e 138/1993	-	-	Sim
CFP	Res. 10/2007	Não	Não	Não
CFQ	Res. Norm. 186/2002 e Res. Norm. 266/2016	Não	Não	Não
Conferp	Res. Norm. 47/2002 e Res. Norm. 86/2016	Sim	Sim	Sim
Confere	Res. 832/2013 e Res. 1095/2017	Não	Não	Sim
CFESS	Res. 777/2016	Não	Não	Sim
Conter	Res.17/2016 e Instr. Norm. 01/2015	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria”

46. Nota-se, portanto, grande variação nas ações adotadas pelas diversas autarquias.

47. A equipe de fiscalização que atuou no presente processo esclareceu que, a partir das respostas consideradas válidas dentre as apresentadas pelas 491 unidades jurisdicionadas, a taxa de recuperabilidade dos créditos cobrados aproxima-se dos valores indicados abaixo¹⁷:

Taxa de recuperabilidade de crédito nas modalidades indicadas

MODALIDADE DE COBRANÇA	VALORES COBRADOS (R\$)	VALORES RECUPERADOS (R\$)			TAXA DE RECUPERAÇÃO ¹
		VALORES BRUTOS	CUSTO	VALORES LÍQUIDOS	
EXECUÇÃO FISCAL	2.940.326.978,56	749.291.405,46	11.857.541,98	737.433.863,48	25%
PROTESTO EM CARTÓRIO	534.461.396,34	140.030.538,54	1.470.569,82	138.559.968,72	26%
CADIN	189.117.575,90	40.660.280,87	645.157,64	40.015.123,23	21%

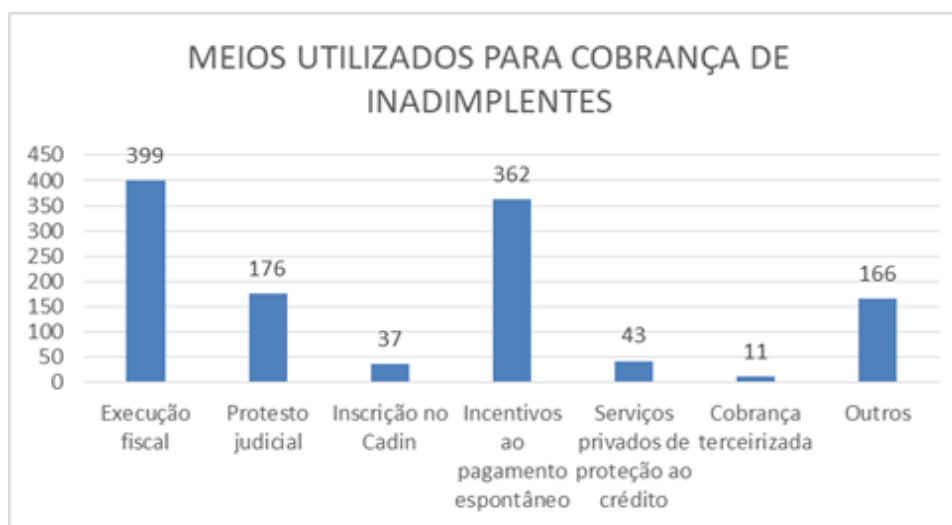
¹⁷ Vide parágrafo 447 do relatório precedente, peça 73.

SERVIÇOS PRIVADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO	3.097.568.296,90	16.121.126,08	295.701,80	15.825.424,28	1%
--	------------------	---------------	------------	---------------	----

¹ - Valores Líquidos/Valores Cobrados

Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

48. Desse modo, entendeu a equipe de fiscalização, que a execução fiscal, o protesto em cartório e a inclusão de devedores no Cadin são práticas de cobrança de créditos que vêm se mostrando efetivas, mas a inclusão de devedores em serviços privados de proteção ao crédito, não. Ressaltou, entretanto, que, embora o protesto judicial e a inscrição no Cadin mostrem-se tão efetivas quanto à execução fiscal, de acordo com as respostas apresentadas, são modalidades menos utilizadas do que essa, conforme resumido no quadro a seguir:



Fonte: respostas apresentadas ao Formulário 3, Sistemáticas de Cobrança (peça 44)

49. A adoção dessas modalidades tende a aumentar a taxa de recuperabilidade do crédito tributário no âmbito administrativo e a reduzir a quantidade de cobranças judiciais.

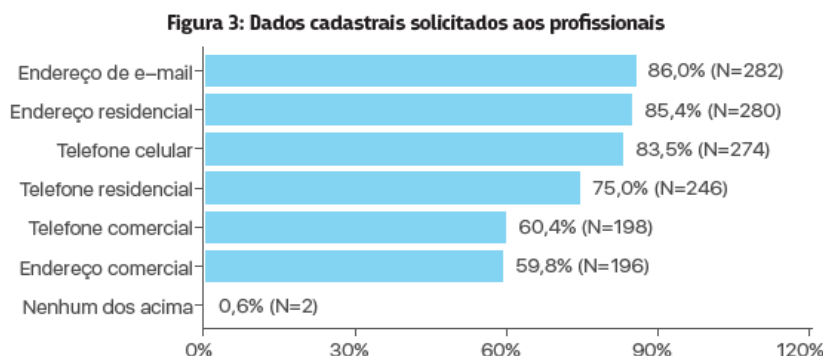
VI.1

50. Acerca das práticas que poderiam ser utilizadas para recuperação administrativa, entre as respostas encaminhadas à pesquisa, destacou-se as seguintes:

- a) terceirização da cobrança;
- b) aumento dos meios de pagamento;
- c) aplicativos e ferramentas de pagamento pelo site;
- d) métodos alternativos de solução de conflitos (mediação, conciliação, arbitragem);
- e) atualização cadastral;
- f) reclamação pré-processual;
- g) compartilhamento de informações de banco de devedores;
- h) cancelamento do registro;
- i) plataformas eletrônicas de cobrança;

51. Consta do relatório de fiscalização que cerca de 90% dos 491 CFP respondentes dizem adotar incentivos ao pagamento espontâneo dos créditos, tais como descontos em multas e juros de mora; parcelamentos, inclusive com desconto; renegociação; e Refis.

52. Conforme o documento “Diagnóstico da Atuação dos Conselhos Profissionais na Cobrança de Dívida Ativa”, em pesquisa realizada junto aos conselhos, obteve-se as seguintes informações acerca dos dados cadastrais solicitados aos profissionais inscritos¹⁸:



53. A unidade instrutiva aponta que, relativamente ao compartilhamento de informações de banco de dados de devedores e, de certa forma, atualização cadastral, tem-se que, nos termos do art. 13 da Lei 14.195/2021, na visão de agentes da PGFN, o Sira constitui um sistema que possui considerável potencial de beneficiar os CFP na recuperação de créditos.

54. Expresso meus elogios à equipe e às instâncias supervisoras da SecexAdministração pelo zelo na condução da auditoria e empenho em obter das unidades jurisdicionadas informações claras e precisas, contextualizar os problemas e elaborar recomendações bem embasadas e adequadas à promoção de melhorias nos processos objeto da auditoria.

55. Dada a relevância da questão, para o sistema de conselhos e para a Justiça Federal, considero que é necessário monitorar o cumprimento do deliberado no acórdão, de modo a acompanhar a evolução da gestão da inadimplência e da cobrança dos profissionais inadimplentes, monitoramento que poderá ser realizado pela secretaria no momento avaliado como mais oportuno e na forma que se mostrar mais adequada, considerados o planejamento de seus trabalhos e sua capacidade operacional.

56. A atuação oportuna desta Corte contribuiu, de imediato, para fomentar as discussões e acelerar a aprovação de medidas legislativas, o que resultou na Lei 14.195/2021, que dispõe, também, sobre “as cobranças dos conselhos profissionais”; induziu o sistema de conselhos a debater e buscar soluções viáveis para reduzir a inadimplência e ganhar eficiência na cobrança dos inadimplentes; e, a médio e longo prazos, essas contribuições e a implementação das determinações e recomendações proferidas no acórdão proporcionarão ganhos de receitas e redução de custos nos conselhos e expressiva redução do ajuizamento de ações de execução fiscal e consequente redução de custos na Justiça Federal.

57. Por fim, cabe registrar que este trabalho tem duas características marcantes a serem destacadas. A primeira é ser ele componente de uma atuação sinérgica do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Justiça e dos conselhos de fiscalização profissional, visando encaminhar soluções coletivamente buscadas para um problema antigo e relevante. A segunda é a compreensão de ser necessário promover com persistência a melhoria de gestão em parte da administração pública para reduzir o impacto de externalidades negativas em outra parte. O problema de lidar com milhares de ações de execução fiscal ajuizadas pelos conselhos não é um problema a ser enfrentado pela Justiça Federal apenas, mas, sim, também pela atuação dos conselhos, principalmente,

¹⁸ Peça 93, p. 11.

e do Congresso Nacional, e a esta Corte coube um papel de grande relevância para catalisar as mudanças que se fazem imprescindíveis.

Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação desse Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de outubro de 2022.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2402/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.235/2021-0.
- 1.1. Apenso: 025.687/2020-4.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Conselho Nacional de Justiça; Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a relatório de auditoria que teve por objetivo avaliar a sistemática adotada pelos conselhos de fiscalização profissional para a cobrança de profissionais inadimplentes.

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

9.1. determinar aos conselhos relacionados, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que adotem, em 360 (trezentos e sessenta dias), as seguintes medidas, coordenada e cooperativamente com os conselhos regionais, quando for o caso:

9.1.1. elaborem normativo para instituição de regras para recuperação de crédito, em observância ao disposto no art. 6º, §2º, da Lei 12.514/2011, de modo a unificar os procedimentos adotados pelos conselhos regionais. Destinatários:

- Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA)
- Conselho Federal de Química (CFQ)
- Conselho Federal de Odontologia (CFO)
- Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)
- Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV)
- Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFA)
- Conselho Federal de Enfermagem (Cofen)
- Conselho Federal de Estatística (Confe)
- Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED)
- Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci)
- Conselho Federal de Biomedicina (CFBM)
- Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB)
- Conselho Federal de Museologia (Cofem)

9.1.2. elaborem normativo regulamentando a avaliação da carteira de créditos, nos termos atualmente preconizados nas normas de contabilidade aplicáveis. Destinatários:

- Conselho Federal de Administração (CFA)
- Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA)
- Conselho Federal de Química (CFQ)
- Conselho Federal de Odontologia (CFO)
- Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)
- Conselho Federal de Medicina (CFM)
- Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV)
- Conselho Federal de Enfermagem (Cofen)
- Conselho Federal de Estatística (Confe)
- Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)

- Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED)
- Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci)
- Conselho Federal de Biomedicina (CFBM)
- Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB)
- Conselho Federal de Biologia (CFBio)
- Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT)
- Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
- Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito)
- Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia (Conter)
- Conselho Federal de Educação Física (Confef)
- Conselho Federal de Economia (Cofecon)
- Conselho Federal de Museologia (Cofem)
- Conselho Federal de Representantes Comerciais (Confere)
- Conselho Federal de Relações Públicas (Conferp)

9.1.3. estudem modos de implementar, no âmbito de seus respectivos sistemas profissionais e em seus conselhos regionais, melhorias em seus sistemas de gestão, bem como nos controles internos, notadamente aqueles com reflexo na contabilidade das entidades, a fim de atender adequadamente ao disposto nos arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964. Destinatários:

- Conselho Federal de Administração (CFA)
- Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU-BR)
- Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB)
- Conselho Federal de Biologia (CFBio)
- Conselho Federal de Biomedicina (CFBM)
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
- Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci)
- Conselho Federal de Economia (Cofecon)
- Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED)
- Conselho Federal de Educação Física (Confef)
- Conselho Federal de Enfermagem (Cofen)
- Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)
- Conselho Federal de Estatística (Confe)
- Conselho Federal de Farmácia (CFF)
- Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito)
- Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFA)
- Conselho Federal de Medicina (CFM)
- Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV)
- Conselho Federal de Museologia (Cofem)
- Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)
- Conselho Federal de Odontologia (CFO)
- Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- Conselho Federal de Química (CFQ)
- Conselho Federal de Relações Públicas (Conferp)
- Conselho Federal de Representantes Comerciais (Confere)
- Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
- Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA)
- Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia (Conter)
- Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT)

9.1.4. estudem modos de implementar, no âmbito de seus respectivos sistemas profissionais e em seus conselhos, sistemas de custos que atendam às finalidades dos arts. 83, 85 e 89, todos, da Lei 4.320/1964, bem como dos arts. 14, §3º, II, e 50, §3º, todos, da LC 101/2000. Destinatários:

- Conselho Federal de Administração (CFA)
- Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU-BR)
- Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB)

- Conselho Federal de Biologia (CFBio)
- Conselho Federal de Biomedicina (CFBM)
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
- Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci)
- Conselho Federal de Economia (Cofecon)
- Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED)
- Conselho Federal de Educação Física (Confef)
- Conselho Federal de Enfermagem (Cofen)
- Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)
- Conselho Federal de Estatística (Confe)
- Conselho Federal de Farmácia (CFF)
- Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito)
- Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFA)
- Conselho Federal de Medicina (CFM)
- Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV)
- Conselho Federal de Museologia (Cofem)
- Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)
- Conselho Federal de Odontologia (CFO)
- Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- Conselho Federal de Química (CFQ)
- Conselho Federal de Relações Públicas (Conferp)
- Conselho Federal de Representantes Comerciais (Confere)
- Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
- Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA)
- Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia (Conter)
- Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT)

9.1.5. implementem procedimentos de avaliação da carteira de recebíveis, bem como de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, nos termos atualmente preconizados no Pronunciamento Técnico CPC 48, bem como na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 48. Destinatários:

- Conselho Federal de Administração (CFA)
- Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU-BR)
- Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB)
- Conselho Federal de Biologia (CFBio)
- Conselho Federal de Biomedicina (CFBM)
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
- Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci)
- Conselho Federal de Economia (Cofecon)
- Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED)
- Conselho Federal de Educação Física (Confef)
- Conselho Federal de Enfermagem (Cofen)
- Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)
- Conselho Federal de Estatística (Confe)
- Conselho Federal de Farmácia (CFF)
- Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito)
- Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFA)
- Conselho Federal de Medicina (CFM)
- Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV)
- Conselho Federal de Museologia (Cofem)
- Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)
- Conselho Federal de Odontologia (CFO)
- Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- Conselho Federal de Química (CFQ)
- Conselho Federal de Relações Públicas (Conferp)
- Conselho Federal de Representantes Comerciais (Confere)

- Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
- Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA)
- Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia (Conter)
- Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT)

9.1.6. divulguem suas respectivas normas relativas à avaliação da carteira de créditos inadimplidos entre todos seus conselhos regionais. Destinatários:

- Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU-BR)
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
- Conselho Federal de Farmácia (CFF)
- Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFA)
- Conselho Federal de Psicologia (CFP)

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;

9.2. recomendar aos conselhos federais, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que, em 360 (trezentos e sessenta dias), adotem as seguintes medidas, em coordenação e cooperação com os conselhos regionais, quando for o caso:

9.2.1. em conjunto com seus respectivos conselhos regionais, avaliem suas estratégias de cobrança de créditos inadimplidos, a fim de que as modalidades adotadas (ou a serem adotadas) apresentem-se racionais, efetivas, eficientes, devendo observar, entre outros aspectos: i) a taxa de recuperabilidade; ii) o tempo para recuperação; iii) custos internos e externos envolvidos (custos totais); e iv) retorno obtido; de modo a melhor atender ao princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Destinatários:

- Conselho Federal de Administração (CFA)
- Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU-BR)
- Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB)
- Conselho Federal de Biologia (CFBio)
- Conselho Federal de Biomedicina (CFBM)
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
- Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci)
- Conselho Federal de Economia (Cofecon)
- Conselho Federal de Economistas Domésticos (CFED)
- Conselho Federal de Educação Física (Confef)
- Conselho Federal de Enfermagem (Cofen)
- Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)
- Conselho Federal de Estatística (Confestat)
- Conselho Federal de Farmácia (CFF)
- Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito)
- Conselho Federal de Fonoaudiologia (CFFA)
- Conselho Federal de Medicina (CFM)
- Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV)
- Conselho Federal de Museologia (Cofem)
- Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)
- Conselho Federal de Odontologia (CFO)
- Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- Conselho Federal de Química (CFQ)
- Conselho Federal de Relações Públicas (Conferp)
- Conselho Federal de Representantes Comerciais (Confere)
- Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
- Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA)
- Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia (Conter)
- Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT)

9.3. ordenar à SecexAdministração que promova o monitoramento, ainda que por amostragem, dos itens 9.1 e 9.2 desta deliberação;

9.4. determinar aos conselhos de fiscalização profissional que comuniquem seus regionais do conteúdo da presente decisão;

9.5. encerrar o presente processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 41/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2402-41/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral