

FEDERALISMO OPERACIONAL NOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

Uma proposta de equalização estrutural para preservação da capacidade institucional dos sistemas nacionais de fiscalização profissional

1. Apresentação

Os Conselhos Profissionais brasileiros foram concebidos como estruturas nacionais de fiscalização, regulamentação e disciplina do exercício profissional, desempenhando funções essenciais à proteção da sociedade, à preservação da ética profissional e à garantia da qualidade técnica das atividades reguladas.

Embora organizados sob lógica federativa e regionalizada, tais sistemas possuem natureza institucional integrada, caracterizada pela coexistência entre conselhos federais responsáveis pela coordenação normativa e conselhos regionais incumbidos da execução direta das atividades fiscalizatórias e administrativas.

Ao longo das últimas décadas, consolidou-se cenário de significativa assimetria arrecadatória entre os conselhos regionais, especialmente em razão das diferenças econômicas, populacionais e contributivas existentes entre as unidades federativas brasileiras.

Na prática, determinados regionais possuem grande capacidade arrecadatória, ampla estrutura administrativa e elevada capacidade tecnológica. Outros, contudo, convivem com arrecadação limitada, elevada dependência de despesas estruturais básicas e severa restrição operacional.

2. Fundamentação Jurídica e Estrutural

A organização dos Conselhos Profissionais brasileiros encontra fundamento em legislações específicas que instituíram sistemas nacionais integrados de fiscalização profissional. No âmbito da contabilidade, por exemplo, o Decreto-Lei nº 9.295/1946 instituiu o Conselho Federal de Contabilidade e os Conselhos Regionais de Contabilidade, estabelecendo modelo federativo baseado em coordenação nacional e execução regionalizada.

O próprio Decreto-Lei evidencia a lógica sistêmica do modelo ao prever repartição financeira entre os Conselhos Regionais e o Conselho Federal, atribuindo ao órgão central funções relacionadas à preservação da chamada “unidade de ação” do sistema.

Nos termos do art. 8º do Decreto-Lei nº 9.295/1946, constitui receita do Conselho Federal “1/5 da renda bruta de cada Conselho Regional”.

3. O Problema Estrutural dos Conselhos Profissionais

Os sistemas profissionais brasileiros convivem atualmente com fenômeno estrutural recorrente: a existência de obrigações institucionais relativamente homogêneas entre os regionais, apesar da profunda desigualdade arrecadatória existente entre eles.

Independentemente de seu porte econômico, praticamente todos os conselhos regionais necessitam manter estrutura fiscalizatória, atividade jurídica, sistemas tecnológicos, transparência institucional, contabilidade, atividade processual, plenário, suporte administrativo e conformidade normativa.

Entretanto, os custos estruturais mínimos desses órgãos apresentam baixa elasticidade proporcional em relação à capacidade arrecadatória regional. Em outras palavras, a estrutura mínima necessária para funcionamento institucional não diminui proporcionalmente à arrecadação.

4. Da Proposta de Equalização Operacional Sistêmica

Diante desse cenário, propõe-se a criação de programas permanentes de equalização operacional sistêmica no âmbito dos Conselhos Profissionais brasileiros, voltados à preservação da capacidade institucional mínima dos regionais estruturalmente mais vulneráveis.

A proposta não pressupõe redistribuição compulsória entre regionais, tampouco redução da autonomia financeira das autarquias integrantes dos sistemas profissionais. O modelo fundamenta-se na utilização estratégica de parcela das receitas institucionais legalmente pertencentes aos conselhos federais, no exercício de sua função sistêmica de coordenação, fortalecimento institucional e preservação da unidade operacional nacional.

A lógica da equalização operacional parte do reconhecimento de que os sistemas profissionais brasileiros possuem natureza federativa cooperativa, na qual a efetividade regulatória nacional depende diretamente da capacidade operacional mínima de seus entes regionais. Assim, a insuficiência estrutural localizada não representa problema isolado de determinado regional, mas fator potencial de comprometimento da integridade regulatória do sistema como um todo.

Nesse contexto, os programas de equalização operacional não possuem finalidade distributiva meramente financeira, mas natureza essencialmente institucional, voltada à preservação da capacidade administrativa, fiscalizatória e operacional mínima necessária ao cumprimento uniforme das atribuições legais impostas aos Conselhos Profissionais em âmbito nacional.

5. Critérios Técnicos de Equalização Operacional

Para operacionalização do modelo proposto, sugere-se a utilização do Índice de Comprometimento Estrutural (ICE), indicador destinado à mensuração do grau de comprometimento da receita corrente líquida regional diante dos custos estruturais essenciais necessários à manutenção da capacidade operacional mínima dos Conselhos Profissionais.

O objetivo do indicador não consiste em mensurar apenas o volume arrecadatório absoluto dos regionais, mas identificar o nível de pressão estrutural exercido sobre sua capacidade administrativa e operacional efetiva. Em sistemas profissionais descentralizados, a assimetria mais relevante não decorre exclusivamente da diferença nominal de arrecadação entre os entes regionais, mas da relação entre sua capacidade financeira líquida efetiva e os custos mínimos indispensáveis à preservação da estrutura institucional obrigatória.

Nesse contexto, propõe-se a seguinte fórmula metodológica:

$$ICE = \frac{CEE}{RCLR} \times 100$$

Onde:

- ICE corresponde ao Índice de Comprometimento Estrutural;
- CEE corresponde aos Custos Estruturais Essenciais;
- RCLR corresponde à Receita Corrente Líquida Regional.

Para fins metodológicos, considera-se Receita Corrente Líquida Regional a receita efetivamente disponível ao conselho regional após as deduções legalmente obrigatórias destinadas ao respectivo conselho federal do sistema profissional.

Os Custos Estruturais Essenciais compreendem as despesas indispensáveis à manutenção da atividade institucional mínima, incluindo fiscalização básica, estrutura administrativa essencial, manutenção tecnológica, transparência institucional, atividade processual, conformidade regulatória e demais obrigações operacionais inerentes ao funcionamento regular dos Conselhos Profissionais.

A adoção do ICE permite identificar, de forma objetiva, auditável e tecnicamente parametrizada, os regionais cujo comprometimento estrutural ultrapasse limites compatíveis com sua sustentabilidade operacional. Quanto maior o índice apurado, maior tende a ser o grau de comprometimento da receita líquida regional com despesas estruturais essenciais e, conseqüentemente, menor a capacidade operacional disponível para investimentos em modernização administrativa, expansão fiscalizatória, fortalecimento tecnológico e desenvolvimento institucional.

Como exemplo, considere-se um conselho regional cuja Receita Corrente Líquida Regional corresponda a R\$ 6 milhões anuais, após os repasses legalmente destinados ao respectivo conselho federal. Caso os Custos Estruturais Essenciais necessários à manutenção da atividade institucional mínima totalizem R\$ 5 milhões anuais, o Índice de Comprometimento Estrutural alcançará 83,3%, demonstrando elevado grau de pressão estrutural sobre a capacidade operacional do regional. Em situação distinta, outro regional com a Receita Corrente Líquida Regional de R\$ 20 milhões, mas com Custos Estruturais Essenciais limitados a R\$ 6 milhões anuais, apresentaria ICE de 30%, preservando maior capacidade operacional para investimentos institucionais, modernização tecnológica e expansão fiscalizatória.

A partir desse parâmetro, os programas de equalização operacional poderão atuar de forma proporcional, progressiva e condicionada, direcionando apoio institucional aos regionais com maior grau de comprometimento estrutural, sem afastar os princípios da responsabilidade fiscal, eficiência administrativa e sustentabilidade sistêmica, sobretudo mediante estabelecimento de parâmetros nacionais de referência para o Custo Mínimo Estrutural de Operação (CMEO) dos regionais, consideradas as peculiaridades institucionais, operacionais e fiscalizatórias de cada sistema profissional.

Dessa forma, o modelo abandona lógica meramente distributiva e passa a operar sob racionalidade técnico-operacional, permitindo que os mecanismos de equalização sejam

orientados por critérios transparentes, verificáveis e compatíveis com os princípios constitucionais da eficiência, razoabilidade, continuidade administrativa e preservação da capacidade regulatória nacional dos Conselhos Profissionais brasileiros.

6. Metas de Desempenho e Sustentabilidade Institucional

A política de equalização operacional deve estar necessariamente vinculada a mecanismos permanentes de avaliação institucional, de modo a evitar dependência financeira continuada e estimular o fortalecimento progressivo da capacidade administrativa dos regionais beneficiários.

Nesse sentido, os repasses compensatórios decorrentes do modelo de equalização poderão estar condicionados ao cumprimento de metas mínimas de desempenho institucional relacionadas à eficiência administrativa, recuperação de inadimplência, produtividade fiscalizatória, execução orçamentária, transparência pública, conformidade contábil e modernização tecnológica.

A própria metodologia de equalização poderá prever revisões periódicas do Índice de Comprometimento Estrutural (ICE), permitindo atualização permanente das faixas de comprometimento operacional e redefinição proporcional das cotas de equalização institucional.

Com isso, regionais que apresentarem melhora progressiva de seus indicadores financeiros e operacionais poderão reduzir gradualmente sua dependência compensatória, enquanto unidades que demonstrarem agravamento estrutural efetivo poderão ser reenquadradas em novas faixas de apoio institucional.

Da mesma forma, o não cumprimento reiterado das metas institucionais poderá ensejar revisão proporcional dos mecanismos compensatórios, preservando-se a lógica de responsabilidade fiscal, eficiência administrativa e sustentabilidade sistêmica.

O modelo proposto busca equilibrar solidariedade federativa, meritocracia administrativa e racionalidade operacional, assegurando que os programas de equalização funcionem como instrumentos estratégicos de fortalecimento institucional e preservação da integridade regulatória nacional dos Conselhos Profissionais do Brasil.

7. Considerações Finais

Os Conselhos Profissionais brasileiros constituem sistemas nacionais integrados de fiscalização e regulação profissional, cuja efetividade depende diretamente da capacidade operacional homogênea de seus entes regionais.

A persistência de assimetrias arrecadatórias severas entre os conselhos regionais tende a comprometer não apenas unidades específicas, mas a própria integridade regulatória dos sistemas profissionais nacionais.

Mais do que política financeira compensatória, a equalização operacional representa instrumento contemporâneo de preservação da capacidade regulatória nacional, fortalecimento federativo e garantia de uniformidade institucional dos sistemas profissionais brasileiros.

Autor e Idealizador

Edson Passos é Mestre em Propriedade Intelectual, Tecnologia e Inovação pela Universidade de Brasília (UnB), com sólida formação interdisciplinar que integra gestão pública, tecnologia aplicada e governança institucional.

Especialista em Economia de Empresas e em Administração Pública, é Cientista Contábil com atuação destacada na área de controle interno, auditoria governamental e análise das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público.

Ao longo de mais de 25 anos de atuação na administração pública, dos quais 17 na esfera federal, dedica-se ao aprimoramento de rotinas administrativas, à padronização de procedimentos, ao fortalecimento da conformidade normativa e ao desenvolvimento de ferramentas tecnológicas voltadas à análise automatizada de balanços públicos.

Atuou como Auditor (CNAE-CFC, 2008-2012) e desenvolveu soluções digitais voltadas à governança e à transparência, com foco na melhoria da qualidade da informação contábil e no suporte técnico à tomada de decisão por gestores e controladores.

É idealizador e desenvolvedor de plataformas tecnológicas aplicadas à auditoria contábil e à análise financeira no setor público — com destaque para o Audita II, o Audita III – Web e o Athena-Web, além do SIGAP, destinado à gestão de convênios federais. Essas soluções foram concebidas para acelerar diagnósticos técnicos, padronizar rotinas de conformidade e apoiar controladores, contadores e auditores na tomada de decisão, com ênfase em eficiência operacional, integridade dos dados, rastreabilidade das informações e inteligência aplicada à gestão fiscal.