

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, que *dispõe sobre o controle das obras públicas inacabadas e dá outras providências*.

Relator: Senador **WELLINGTON SALGADO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 58, de 2008, de autoria do Senador FERNANDO COLLOR DE MELLO, que promove alterações na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, que *regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências*, para dispor sobre o controle das obras públicas.

O art. 1º do PLS modifica os arts. 27 e 34 da referida Lei.

A modificação no art. 27 cria uma nova atribuição para o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), qual seja, a obrigação de fornecer, até 31 de dezembro de cada ano, às Comissões de Fiscalização e Controle das duas Casas do Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União (TCU), à Controladoria-Geral da União (CGU), e ao Ministério Público da União (MPU), relatório consubstanciado com a discriminação de todas as obras públicas de engenharia inacabadas e paralisadas há mais de um ano, nas quais a União tenha participação financeira.

O art. 34 delineia as atribuições dos Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREAs), e sofre modificação para que mais uma lhes seja conferida.

Com a adição da alínea *s* ao *caput* do artigo, determina-se aos CREAs que, com a observância do prazo, elaborem e encaminhem ao CONFEA o relatório a que se refere a alínea *q* do art. 27 – incluída pelo próprio PLS, sobre as obras de suas respectivas jurisdições.

O PLS também incorpora ao art. 34 um parágrafo único, com oito incisos, pelo qual são determinadas as informações que, obrigatoriamente, deverão estar contidas no relatório criado pela alínea *s* do artigo. Quais sejam: localização completa; órgão ou agente público responsável pela contratação; empresa ou grupo responsável pela execução; valor inicialmente previsto; previsão inicial do prazo de conclusão; data da paralisação ou abandono; tipo, destinação e características da obra, com respectiva medição ou dimensão; estado, condições e percentual de execução da obra.

O art. 2º da proposição acrescenta o art. 79-A à Lei nº 5.194, de 1966, para definir sanção de multa aplicável ao CONFEA, no caso de descumprimento do estipulado na novel alínea *q* do art. 27. A cominação definida para a penalidade é de 0,1% (um décimo por cento) do valor das obras acabadas e paralisadas.

O art. 3º determina que a vigência da lei se inicie no primeiro dia útil do ano subsequente ao de sua publicação.

O art. 4º estipula o prazo de noventa dias, contados da publicação da lei, para que o Poder Executivo a regule.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

As justificativas para a intervenção legislativa trazidas pelo autor qualificam as obras inacabadas como uma chaga, e que não constitui novidade, bastando ver que no ano de 2007, dentre as obras fiscalizadas pelo TCU, quatro em cada cinco obras apresentavam irregularidades. Foram trazidos elementos de convicção levantados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que avaliava existir uma obra não concluída para cada cinco financiadas com recursos públicos, no ano de 2003. A burocracia estatal e a ineficácia licitatória – que permite superfaturamentos, morosidade e baixa qualidade da construção – são identificados como entraves que, associados à letargia pública, levam à paralisação ou ao completo abandono da obra.

Entre as conclusões a que chegou a CPI das Obras Inacabadas está a de que *“torna-se imprescindível que se crie uma nova mentalidade e mecanismos que acabem com o vício de iniciar obras, sem que se ofereçam meios para a sua conclusão”*.

O Congresso empreendeu inúmeras tentativas nesse sentido, seja por meio das Comissões de Fiscalização das Casas Legislativas, seja em CPIs, e, mais recentemente, com a criação do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI), instância de caráter permanente no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso (CMO).

Há outras propostas legislativas sobre a matéria, e o TCU se esforça para auxiliar o Congresso Nacional em sua função fiscalizatória, tendo encaminhado sugestões no Aviso nº 18, de 2007, nos termos do Acórdão nº 1.188/2007-Plenário.

O ilustre proponente elogia a diligente atuação do TCU, mas reconhece que a carga é demasiada para a estrutura de que dispõe o órgão. Ao invocar a necessidade de que as obras sejam acompanhadas *in loco*, ressalta, ainda, a completa falta de estrutura do Poder Executivo para executar a tarefa.

Segundo o proponente, a estrutura, o alcance e os instrumentos do Sistema CONFEA/CREA, representa a maior e mais abrangente instância de fiscalização de profissões regulamentadas do Brasil, cujas características reconhecidas pelo TCU:

sua natureza autárquica e sua estrutura normativa, com uma série de leis, decretos e resoluções, permitem ao Sistema dispor de expressivos poderes, instrumentos e equipes técnicas especializadas capazes de auxiliar na fiscalização, no levantamento e no registro de toda e qualquer construção ou serviço de engenharia contratados e iniciados no país, sejam públicos ou privados.

O arcabouço jurídico que ampara o Sistema CONFEA/CREA, de acordo com o Senador Collor de Mello, dá respaldo

para atuar em qualquer nível de fiscalização, e não só na previsão da simples verificação de autoria e responsabilidade técnica profissional. Até mesmo a competência para legislar mediante resoluções o Confea possui, o

que torna factível o preenchimento de qualquer lacuna da lei que por ventura exista para viabilizar a completa prestação do serviço público a ele atribuído. Aliás, é o que vem fazendo o Conselho Federal ao longo de seus 76 anos de instituição, com as inúmeras resoluções e decisões normativas em vigor que qualificam ainda mais seu potencial fiscalizador.

A solução aventada pelo ilustre Senador por Alagoas é a utilização do Sistema CONFEA/CREA na luta contra a mazela das obras inacabadas. O trabalho desse Sistema pode ser fundamental para subsidiar as instâncias capazes fiscalizadoras da gestão pública.

São elencados como os principais mecanismos para o auxílio a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), o Certificado de Acervo Técnico (CAT), o registro e a baixa de todas as obras iniciadas e concluídas no país, além da ampla penetração por todo o território brasileiro, garantida pelo corpo de fiscais de campo dos vinte sete CREAS e das diversas inspetorias instaladas em todas as unidades da Federação.

A multa prevista para o caso de descumprimento das obrigações que estão sendo criadas no PLS constitui instrumento legal inibidor de qualquer omissão por parte do Sistema no desempenho de sua atribuição.

A cláusula de vigência para somente o ano seguinte à publicação da lei visa a permitir eventuais adaptações do Sistema no seu processo de fiscalização e verificação objeto da nova competência. Soma-se a isso a certeza de que suas atividades coincidiriam com o início do ano para obter os dados do período completo.

Sobre a obrigatoriedade, o proponente lembra que:

a obrigatoriedade da emissão do relatório proposto pelo presente projeto de lei configura, também, uma contrapartida de prestação de serviço à sociedade e ao controle do erário público por parte do Sistema, cuja atuação, hoje, restringe-se praticamente à mera verificação da autoria profissional (o RT) e ao julgamento de infrações pelo exercício ilegal das profissões a ele jurisdicionadas, em que pese todo o poder legal de que desfruta para ampliar sua fiscalização e competências para com os contratos de obras públicas. Além disso, não se deve esquecer que os serviços prestados pelo Sistema – ainda que de cunho corporativo, mas em prol da chamada incolumidade pública – são cobrados da população mediante o repasse, pelos profissionais e empresas, da taxa incidente sobre cada ART ao custo dos projetos e obras. (...) a obrigatoriedade proposta não ensejará novos serviços ao Sistema, uma vez que a verificação e a fiscalização necessárias para a emissão do relatório já são efetivamente praticadas pelos Creas. Ou seja, suas atuais atividades suprirão a nova demanda de forma complementar ao que já praticado. Assim, se o Sistema não for capaz de atender à nova demanda objeto deste projeto de lei, é porque seu objetivo básico, de uma forma ou de outra, já não vem sendo atendido a contento.

II – ANÁLISE

O PLS nº 58, de 2008, foi encaminhado a esta Comissão com base no art. 49, I, c/c o art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, para que sobre ele delibere, em caráter terminativo. Notório é que compete a esta Comissão, nos termos do art. 90, XII, c/c os art. 97 e 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre o mérito da matéria e sobre ela emitir parecer.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios detêm competência comum para conservar o patrimônio público (art. 23, I, da Constituição Federal).

De acordo com o caput do art. 70 da Carta Magna, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da

administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. Portanto, senadores e deputados federais são legitimados para iniciar o processo legislativo com a finalidade de elaborar leis que criem instrumentos para o exercício do controle externo. No caso em tela, referente a recursos federais.

Não se verifica afronta do conteúdo abordado e da forma predisposta às disposições constitucionais e ao Regimento Interno do Senado Federal, bem como com princípios supraconstitucionais. Assim sendo, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, vazado em boa técnica legislativa e regimentalidade, podendo ser objeto de deliberação.

Quanto ao mérito, julgo de singular importância a proposição apresentada. Por todos os meios possíveis, há que se fazer um enorme esforço de fiscalização e de responsabilização daqueles que sangram os cofres públicos com a abominável prática que permite esse imenso universo de obras não concluídas. A atuação de todas as instâncias fiscalizadoras deve ser cada vez mais concomitante aos fatos geradores dessa verdadeira “chaga brasileira”, como bem adjetivou o eminente autor deste projeto de lei.

Deve ser rendida homenagem ao trabalho do Tribunal de Contas da União, que, como apropriadamente foi dito na justificação, empreende um verdadeiro esforço de Sísifo, um dos mais astutos personagens da Mitologia Grega, que enganou várias vezes o próprio Zeus, o rei dos deuses. Como castigo, foi condenado, quando morreu, a rolar uma pesada pedra até o pico de uma das montanhas mais altas dos Infernos. O detalhe torturante é que esta pedra tinha um peso calculado de tal forma que, a poucos metros do cume, faltavam forças a Sísifo e a pedra rolava encosta abaixo, obrigando a retomada da tarefa, incessantemente, pela eternidade. A expressão hoje designa qualquer trabalho que pareça interminável. Pois bem, aprovando o PLS nº 58, de 2008, o Senado Federal pode dar uma grande contribuição para que isso tenha fim.

O Tribunal de Contas da União, sozinho, não pode fiscalizar todo o universo de obras a contento e de forma tempestiva, o que o impede de municiar o Congresso Nacional com as informações necessárias para o desempenho da nobre atividade fiscalizatória, inata ao Legislativo. Todavia, o reforço dado pelo Sistema CONFEA/CREA, nos termos do PLS nº 58, de 2008, permitirá que seja significativamente aumentado o escopo da fiscalização.

Cumprе lembrar que a jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal considera os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas como autarquias, bem como, relembre-se que recentemente foi declarada a inconstitucionalidade do § 2º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 1998, que os qualificava como pessoas jurídicas de direito privado. Essas entidades desenvolvem atividades fiscalizatórias em sua área de competência. Indiscutivelmente, exercem um *munus* público, que decorre da lei e que as obriga a certos encargos em benefício da coletividade ou da ordem social. As atribuições criadas pelo PLS nº 58, de 2008, incluem-se nesse universo obrigacional.

Do ponto de vista formal, entendo que a redação dada à ementa do projeto de lei, para ser mais consentânea com o conteúdo nele expresso, pode ser aperfeiçoada, mediante a apresentação de simples emenda de redação, que não afeta o mérito.

Cabe divergir, contudo, do comando contido no art. 4º do PLS nº 58, de 2008. O dispositivo traz, em si, violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes, cláusula pétrea. O Legislativo não pode estipular prazo para que o Executivo adote as

providências que lhe são atinentes. Ademais, creio que os comandos adicionados à Lei nº 5.194, de 1966, são de eficácia plena, prescindindo de regulamentação.

Faz-se imperioso adendar ao projeto uma disposição que tenha por objetivo garantir que, para a atividade prevista no projeto de lei, o Sistema Confea/Crea se utilize somente dos recursos de suas receitas originárias, elidindo-se, dessa forma, a possibilidade de aporte de recursos públicos que não sejam os previstos pela legislação em voga para os Creas e o Confea desenvolverem suas atribuições normais de verificação e fiscalização do exercício profissional.

A proposição é coerente. Aproveita a estrutura existente para cumprir uma função pública de suma importância, sem custo ao erário e de forma complementar ao controle exercido pelo Tribunal de Contas da União. A lei destravará o principal fator impeditivo à completa fiscalização dos empreendimentos do Estado, que são o efetivo levantamento e a manutenção anual de um cadastro geral das obras inacabadas.

A Emenda nº. CMA, de autoria do insigne senador Flexa Ribeiro, tem como objetivo fazer com que a multa incida somente sobre as obras em que houve recolhimento da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, o que significa inversão de toda a lógica do projeto, uma vez que os CREA’S fiscalizam *in loco* (ou deveriam fazê-lo) exatamente para identificar as construções sem responsável técnico, ou seja, sem recolhimento de ART. As que possuem ART são, por óbvio, as que os Conselhos têm controle e, portanto, não precisam fiscalizar (apenas verificam burocraticamente).

Outrossim, a intenção do projeto é abranger todas as obras inacabadas, com ou sem ART recolhida (isso ajudaria os próprios CREA’s no aumento de arrecadação pelas ART’s que passariam a ser recolhidas e pagas).

Se a emenda for acatada, ficaria tudo na mesma. O Sistema CONFEA/CREA vai se limitar a emitir um relatório em cima das construções já controladas por ele, ou seja, em cima daquelas que possuem ART. Isso praticamente exclui o principal, que é a fiscalização *in loco* que os conselhos regionais são Obrigados a fazer por lei para identificar construções irregulares.

De modo que, para que não se descaracterize por completo a proposição legislativa sob exame, propugna-se pela rejeição da emenda do Senador Flexa Ribeiro.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, e, no mérito, pela sua **APROVAÇÃO**, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CMA

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, a seguinte redação:

Acrescenta dispositivos à Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, para dispor sobre o controle de obras públicas inacabadas e dá outras providências.

EMENDA Nº 2 – CMA

Suprima-se o art. 4º do PLS nº 58, de 2008.

EMENDA Nº 3 - CMA

Acrescente-se ao Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, o seguinte art. 3º, renumerando-se os demais:

Art. 3º Para custeio das atividades referidas no art. 27, 'q', e no art. 34, 's', ambos da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, serão utilizados única e exclusivamente os recursos de que tratam os artigos 28 e 35, dessa mesma Lei, e aqueles provenientes das taxas de que trata o §2º do art. 2º, da Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator