

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, do Senador Fernando Collor de Mello, que “*dispõe sobre o controle das obras públicas inacabadas e dá outras providências*”.

RELATOR: Senador **JOÃO VICENTE CLAUDINO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão, em caráter terminativo, 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. Sua finalidade expressa é aprimorar os instrumentos de fiscalização e controle, de forma a combater o grave problema das obras públicas inacabadas.

A essência do projeto é atribuir ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) a obrigação de apresentar aos órgãos de controle externo e interno da União um relatório anual sobre obras inacabadas custeadas com recursos federais.

O art. 1º da proposição, na forma originalmente firmada por seu autor, modificava os arts. 27 e 34 da Lei nº 5.194, de 1966. A modificação no art. 27 – nova alínea q – cria uma nova atribuição para o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea). Trata-se da 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.

Distribuída inicialmente a esta Comissão, e antes do colegiado pronunciar-se sobre a proposição, foi apresentado o Requerimento nº 866, de 2009, pelo Senador Romero Jucá, aprovado na sessão do Plenário de 16 de julho de 2009, pelo qual foi demandada a oitiva da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CCJ, foi designado como Relator o ilustre Senador Flexa Ribeiro, mas na sessão em que foi votado o Parecer funcionou como Relator *ad hoc* o prezado Senador Romeu Tuma.

O Parecer aprovado pela CCJ, em 25 de novembro de 2009, propugnou pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 58, de 2008, com as Emendas nº 1-CCJ, 2-CCJ e 3-CCJ.

Retorna agora a matéria a esta Comissão, após importante debate em audiência pública realizada em 24 de março do corrente ano. Após a apensação ao processado de rico Relatório produzido pelo então Relator Senador Wellington Salgado, o qual não foi votado pela Comissão, foi designado Relator em 15 de abril passado o Senador Jefferson Praia, conforme registros oficiais da tramitação da matéria. O mencionado parlamentar apresentou à Comissão em 11 de abril passado substancioso relatório favorável à matéria, com as Emendas nºs 1 e 3-CCJ, subemenda à Emenda nº 2-CCJ, e duas emendas que nele apresenta.

Em 01 de março do corrente, fui designado Relator pelo Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Devo registrar, desde logo, que adoto o valioso trabalho já elaborado pelos dois Relatores anteriores, que incorpora ainda as contribuições provenientes das participações de todos os entes envolvidos no assunto refletidas na audiência pública de instrução.

II – ANÁLISE

Louvo, inicialmente, a iniciativa do autor e a diligência dos que me antecederam na Relatoria ao estudar e detalhar o projeto. Compartilho integralmente da idéia de pôr em colaboração estreita todas as instituições envolvidas no controle das obras públicas.

Ao finalizar a fase instrutiva da matéria até o momento, o Senador Jefferson Praia aprofundou no seu Relatório todos os pontos abordados pelo projeto, trazendo emendas que viabilizam o cumprimento de suas finalidades de preservação do Erário Público. Nesse mesmo diapasão, devo discorrer ante a Comissão sobre algumas modificações ao texto já constantes no Parecer do Senador Jefferson Praia, para fundamentar o endosso que faço dos dispositivos ali presentes.

A tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) ensejou as três emendas mencionadas no Relatório. A Emenda nº 1-CCJ, que acolho integralmente, modifica a ementa do PLS, tornando-a mais consentânea com o conteúdo da proposição e detalhando melhor a sua finalidade.

A Emenda nº 3-CCJ supriu o art. 4º do PLS nº 58, de 2008, que fixava ao Poder Executivo o prazo de noventa dias para regulamentação da lei eventualmente promulgada, sob a justificativa de que estipular prazo para que o Executivo adote providências de sua alçada viola o princípio constitucional da separação dos Poderes. Ademais, aduz que os comandos adicionados à Lei nº 5.194, de 1966, são de eficácia plena, prescindindo de regulamentação para produzirem os efeitos que lhes são próprios. Manifesto-me também de acordo com esta posição, acolhendo a mencionada emenda.

Já a Emenda nº 2-CCJ corrige um equívoco da proposta original, mantendo inalteradas as atuais alíneas “q” do art. 27 (acrescentando uma nova alínea “r” para o veicular a nova atribuição do Confea) e “s” do art. 34 (acrescentando uma nova alínea “t” para o novo comando pretendido para os Crea’s). Neste caso, as posições adotadas pela CCJ têm meu integral assentimento, pois as vigentes alíneas q do art. 27, e s do art. 34, da Lei nº 5.194, de 1966, tratam de outras competências dos Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, alheias ao tema do Projeto, não se vislumbrando qualquer necessidade de suprimir os dispositivos citados.

A mencionada Emenda nº 2-CCJ traz ainda, para a alínea relativa à nova atribuição do Confea, a redação original do autor, com o seguinte adendo, ao final: “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”. Justifica a alteração indicando que as atribuições dadas ao Sistema Confea/Crea devem estar ao seu alcance. Não seria razoável imputar-lhe responsabilidades que não são possíveis de serem por eles assumidas, ainda mais diante de possível punição para o não cumprimento das obrigações. Sendo as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) a base

legal para a fiscalização das obras por parte dos Conselhos, as possibilidades de uma fiscalização efetiva são, na prática, reduzidas, nos casos em que não se efetuam os devidos registros das ARTs. Ademais, a ausência de registro da ART, quando devida, é uma conduta contrária a lei por parte de terceiros (empresas e profissionais obrigadas a esse registro), não sendo concebível que se puna os Conselhos por essa conduta que não é deles por ação ou omissão. Por tais motivos, preconiza a emenda que o conteúdo do relatório exigido ao Sistema Confea/Crea limite-se àquelas obras que foram objeto de ART.

Na profícua discussão do assunto travada na Comissão no ano de 2010, de acordo com o registro dos debates, suscitaram-se questionamentos no sentido de que a alteração patrocinada pela emenda desvirtuaria o projeto. Isto porque o relatório exigido não conteria todas “as obras públicas de engenharia inacabadas e paralisadas há mais de um ano nas quais a União tenha participação financeira”, mas somente para as quais tivesse sido providenciada a ART. Caberia aos Creas fiscalizar *in loco* exatamente para identificar as construções sem responsável técnico, limitando-se o Confea a emitir relatórios sobre construções já controladas por ele.

Trata-se do ponto central do mérito do projeto, e entendo devam ser sopesadas ambas as posições; levadas a extremo, ambas terminariam por inviabilizar as próprias finalidades do projeto. Para que a iniciativa represente benefícios à sociedade, é preciso chegar a um ponto intermediário e factível.

O argumento central é, como exaustivamente discutido nas mencionadas audiências, o rol de obras cuja fiscalização pode ser exigida ao CONFEA (descrito na parte final da nova redação que se pretende dar à alínea ‘r’ d art. 27 da lei de regência da engenharia). Aliás, mais propriamente, a fiscalização pode ser exigida ao Sistema CONFEA-CREAS, pois a teor da Lei nº 5.194, de 1966, cabe aos Conselhos Regionais a competência fiscalizadora –

o que não obsta de forma alguma o preconizado no projeto, eis que o Conselho Federal tem a capacidade normativa sobre os Regionais, sendo a instância adequada para estabelecer procedimentos de fiscalização e consolidação das informações.

A proposição original faz com que o órgão de regulação da profissão de engenharia tenha a obrigação geral de fiscalizar todas as obras públicas com recursos federais. Tal obrigação é inteiramente descabida. Em primeiro lugar o Conselho não tem acesso aos registros da administração pública sequer para saber quais são as obras com recursos federais. Além disso, parece impensável atribuir a uma simples autarquia profissional a cobertura da totalidade das obras da União, tarefa para a qual o próprio projeto considera o TCU, cuja atividade-fim é exatamente a fiscalização da despesa federal, insuficientemente dotado de recursos.

Mais importante ainda, sequer a própria União tem noção de quais são essas obras: trata-se de constatação grave realizada pelo TCU em seu Acórdão 1188/2007 – Plenário, que determina em seu item 9.1 ao Poder Executivo Federal que implemente um Cadastro Geral de Obras, um sistema de registro de dados das obras executadas com recursos federais que permita o controle e acompanhamento dessas despesas. Esta importantíssima medida, aliás, é objeto do Projeto de Lei do Senado 439, de 2009, em tramitação, que estabelece a obrigatoriedade desse Cadastro e dispõe sobre suas principais características.

Ora, se nem a União sabe quais são as obras que tem, como poderia ser o CONFEA obrigado a percorrê-las todas ? Se a fiscalização de todas as obras é corretamente considerada pelo projeto um “verdadeiro esforço de Sísifo”, como é que poderia ser atendida por uma organização menor e menos especializada em controle de despesas como o CONFEA ? Neste ponto, não

vejo como se possa superar as lógicas objeções formuladas pelo Senador Flexa Ribeiro em seu relatório da CCJC, que abaixo transcrevo:

[..] as atribuições dadas ao Sistema Confea/Crea devem estar ao seu alcance. Não é razoável imputar-lhe responsabilidades que, certamente, não são possíveis de serem por eles assumidas, ainda mais porque se prevê punição para o não cumprimento das obrigações.

O projeto fala de reforçar o trabalho do TCU pelo do CONFEA, o que é corretíssimo. No entanto, a redação do projeto original faz desse “reforço” a prática totalidade do trabalho, pois obriga à discriminação pelo CONFEA de todas (reíto, todas) as obras inacabadas e paralisadas nas quais a União tenha participação financeira – discriminação esta que, insisto, sequer a União tem meios de fazer.

Por outro lado, têm razão as críticas veiculadas na Comissão ao teor da mencionada Emenda quando apontam que a restrição do relatório apenas às obras com Anotação de Responsabilidade Técnica, que já estão de alguma maneira controladas, retiraria muito da eficácia do próprio trabalho de fiscalização, que tem seu principal valor agregado exatamente pela verificação física, *in loco*, das obras.

É preciso superar este impasse: nem a mera reprodução pelo CONFEA dos dados que já figuram em seus livros, nem a imposição de obrigações flagrantemente descabidas e inviáveis. É o que pretendo fazer neste Relatório, de forma análoga ao proposto em várias manifestações na audiência de instrução e no Parecer do Relator que me antecedeu.

A proposta é simples: por definição, as obras públicas federais são aquelas que a própria União assim cadastre e considere. Desta forma, a obrigação do CONFEA deve ser a de fiscalizar aquelas obras que constem do cadastro que a União mantenha sobre as obras públicas federais, em

cumprimento inclusive da mencionada determinação da Corte de Contas. Nestas condições, torna-se possível impor a exigência, pois o CONFEA saberá quais obras deve fiscalizar (e inclusive poderá se beneficiar dessa informação para assegurar o cumprimento da legislação profissional e, por via reflexa, aumentar sua própria arrecadação). Assim, o projeto poderá mesmo induzir ao cumprimento célere dessa medida tão importante para a gestão dos bens federais.

É claro que tal cadastro hoje não existe, e levará algum tempo para ser construído. Portanto, é preciso elaborar uma regra de transição para que este projeto tenha efeitos concretos desde agora. Esta regra tem que ser um avanço em relação à situação atual, mas não pode recair na inviabilidade fática do texto original. Para isso, proponho que o rol de obras a fiscalizar inclua aquelas que tenham a Anotação de Responsabilidade Técnica, bem como aquelas que por qualquer motivo tenham sido visitados pela fiscalização e nas quais se constate a presença de recursos federais. Neste caso, alinharm-se os incentivos do sistema Confea/Crea com os da União: quanto mais as autarquias detectarem obras ainda não registradas, tanto mais cumprirão a sua própria missão institucional (com o consequente aumento de sua base de arrecadação). Este ponto intermediário permitirá inserir o CONFEA na atuação integrada de controle das obras públicas, de forma factível, sem que se pretenda artificialmente criar uma falsa solução em que caiba a um conselho profissional executar em nome da União aquilo que nem a própria União ainda sabe o que é. A posição intermediária aqui exposta pode ser alcançada mediante a inclusão de parágrafos ao artigo 27 com as disposições necessárias.

Uma previsão adicional necessária, nos atuais tempos de predominância das tecnologias da informação e comunicação, é a de que tais informações sejam disponibilizadas em meio eletrônico. Nesta oportunidade,

proponho que o projeto autorize estes meios mais desenvolvidos de prestação da informação, sempre que a medida seja pactuada pelo Confea por cada uma das instituições destinatárias do relatório.

Outro ponto a discutir é o rol de informações do relatório, que consta do parágrafo único ao art. 34: para que os fiscais dos CREAs possam percorrer todas as obras (cobertura esta que, reitero, o relator considera que nem o TCU tem meios de fazer), não poderão na prática fazer verificações aprofundadas sobre os documentos contratuais da obra, nem estender-se em verificações físicas detalhadas. Aliás, o tempo não é sequer o maior obstáculo: a jurisdição do CREA não abrange a totalidade das informações contratuais e financeiras, mas apenas o aspecto técnico e físico da execução da obra. Portanto, determinadas informações ora exigidas aos CREAs não são sequer inseridas na sua jurisdição fiscal. Portanto, proponho emenda modificativa a esse parágrafo, para inserir no relatório apenas aqueles itens que sejam técnica e juridicamente factíveis de captação por parte dos fiscais.

Em decorrência da alteração de numeração de alíneas da Emenda 2-CCJ, faz-se necessária emenda específica que ajuste a redação do atual artigo 2º do projeto, para retificar a menção que esse artigo faz à nova alínea do art. 27. Ainda neste dispositivo, introduzo uma consideração de mérito: da forma como está hoje, faz incidir uma multa ao CONFEA calculada sobre “o valor das obras inacabadas e paralisadas”, valor este que, como se verá, não se pode quantificar exatamente porque não se conhece as referidas obras. Além de inaplicável, por não ter base de cálculo objetivamente definida, a sanção é desproporcional à conduta que quer prevenir: a omissão de uma única obra de pequeno porte levaria à multa sobre todas as obras fiscalizadas, inobservando o princípio da proporcionalidade entre meios e fins. Proponho então redação que assegura que a eventual sanção incidirá exatamente sobre as obras que,

devendo constar do relatório, dele estejam ausentes. Desta forma, penaliza-se o titular da obrigação apenas por aquilo que vier a descumprir do texto legal, e não por um montante global que não tem correspondência com o resultado final da atividade de fiscalização encomendada. Acrescento, ainda, parágrafo determinando que o regulamento estabeleça os procedimentos de constituição e execução da multa em nome da União, mantendo o cuidado de não invadir, nessa seara, a iniciativa do Presidente da República em estabelecer competências e atribuições entre órgãos do Poder Executivo.

Registro, por fim, um fato importante: o próprio Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, a quem o projeto atribuirá tão sérias responsabilidades, veio até esta Casa, na audiência mencionada, declarar que aceita e apóia o projeto, com as adaptações que apontava, e que coincidem com as ponderações aqui realizadas. As modificações propugnadas por este Relatório são no sentido de tornar o projeto um meio hábil a conseguir, na prática, o seu objetivo de controle; esta foi também a posição defendida pelo CONFEA. Faço o registro porque considero que é muito promissor o futuro de uma política pública quando o ente autônomo que será o seu instrumento de execução assume, de antemão, uma postura de apoio deliberado, enxergando na sua realização a plena convergência com seus próprios interesses institucionais.

III – VOTO

Ante o exposto, nos termos do art. 132, § 6º, I, do Regimento Interno do Senado Federal, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, com as Emendas nº 1 e 3-CCJ e as seguintes subemendas e emendas que apresentamos:

SUBEMENDA N° 1 – CMA À EMENDA N° 2-CCJ

Dê-se aos arts. 27 e 34 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, nos termos do art. 1º do PLS nº 58, de 2008, a redação proposta pela Emenda nº 2-CCJ, com as seguintes alterações:

I) substituição de “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”, por “tal como definidas nos parágrafos segundo e terceiro deste artigo” ao final da alínea r do art. 27;

II) alteração da redação do parágrafo único do art. 34, nos seguintes termos:

“*Parágrafo único.* O relatório a que se refere a alínea “t” do *caput* deste artigo deverá conter, obrigatoriamente, as seguintes informações sobre cada obra identificada como inacabada ou paralisada:

I – localização completa;

II – órgão ou agente público responsável pela contratação;

III – empresa ou grupo responsável pela execução;

IV – valor inicialmente previsto;

V – previsão inicial do prazo de conclusão;

VI – data da paralisação ou abandono, quando tal informação constar da Anotação de Responsabilidade Técnica ou puder ser comprovadamente levantada pela atividade de fiscalização;

VII – tipo, destinação e características da obra, com a respectiva dimensão;

VIII – informações que puderem ser coletadas pela atividade de fiscalização sobre o estado, condições e percentual de execução da obra' (NR)"

EMENDA N° 1 – CMA

Acrescente-se o art. 1-A ao PLS nº 58, de 2008, com a seguinte redação:

“Art. 1-A O art. 27 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, passa a vigorar acrescido dos seguintes seguintes parágrafos 2º, 3º e 4º, renumerando-se o atual parágrafo único como parágrafo 1º:

“§ 2º Para efeito de cumprimento da alínea “r” deste artigo, considera-se:

I - obras públicas de engenharia nas quais a União tenha participação financeira: aquelas constantes de cadastro geral de obras públicas estabelecido pela União, nos termos de legislação específica;

II - obras inacabadas e paralisadas há mais de um ano, aquelas inseridas em alguma das situações abaixo:

a) cuja Anotação de Responsabilidade Técnica encontre-se baixada pelo motivo específico de paralisação da obra; ou

b) cuja Anotação de Responsabilidade Técnica não tenha sido baixada e registre data de previsão de término da obra anterior em mais de dezoito meses à data de envio do relatório de que trata a alínea ‘r’ do *caput*; ou

c) apresente situação fática que leve o fiscal encarregado da vistoria *in loco* a concluir que a obra encontra-se paralisada.

§ 3º Até que seja implantado o cadastro de que trata o § 2º, inc. I, o relatório de que trata a alínea “r” deste artigo deverá conter todas as obras que se enquadrem simultaneamente:

I – nos critérios do inciso II do § 2º; e

II - em qualquer das situações abaixo:

a) aquelas para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica na qual conste a informação de que a entidade promotora ou financiadora da obra pertence à Administração Pública Federal direta ou indireta; e

b) as demais obras que não estejam na situação descrita na alínea “a”, mas que tenham sido objeto de vistoria ou fiscalização que constate que a entidade promotora ou financiadora da obra pertence à Administração Pública Federal direta ou indireta.

§ 4º O relatório de que trata a alínea “r” deste artigo poderá ser fornecido em meio eletrônico ou mediante acesso a banco de dados, sempre que tal modalidade seja aprovada por ajuste específico celebrado entre o Confea e o órgão ou entidade destinatário das informações.”

EMENDA N° 2 – CMA

Dê-se ao art. 2º do PLS nº 58, de 2008, a seguinte redação:

“Art. 2º A Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 79-A:

“Art. 79-A. O descumprimento do disposto na alínea “r” do art. 27 sujeitará o Confea à multa de 0,1% do valor das obras inacabadas e paralisadas que, enquadrando-se nos critérios dos parágrafos 2º e 3º do art. 27, não constem do relatório de que trata o mencionado dispositivo.

Parágrafo único. O regulamento definirá as competências e procedimentos de constituição e execução, pela União, da multa a que se refere o *caput*.⁹

Sala da Comissão, de 2011

Senador JOÃO VICENTE CLAUDINO