

PARECER N° , DE 2010

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 WELLINGTON SALGADO

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.

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.

Impende anotar que a vigente alínea *q* do art. 27 da Lei nº 5.194, de 1966, dá ao Confea a atribuição de autorizar o seu presidente a adquirir, onerar ou, mediante licitação, alienar bens imóveis. Portanto, matéria que não

guarda nenhuma relação com o tema do PLS nº 58, de 2008. Parece-nos ter havido um erro de digitação quando da elaboração da proposição.

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.

O mesmo problema relativo à alínea *q* do art. 27 ocorre quanto à alínea *s* do art. 34. Atualmente, esta alínea dá ao Crea a atribuição de autorizar o seu presidente a adquirir, onerar ou, mediante licitação, alienar bens imóveis. Nota-se, mais uma vez, que a matéria destoa completamente do que se trata no PLS. Novamente, estamos convictos de que foi cometido um engano na redação da proposta.

Com a adição da alínea dita *s* ao *caput* do artigo, o proponente pretendia determinar aos Creas que, com a observância do prazo, elaborassem e encaminhassem ao Confea o relatório a que se referiria a alínea *q* do art. 27 – conforme definida no próprio PLS, sobre as obras de suas respectivas jurisdições.

O PLS também incorpora um parágrafo único ao art. 34, com oito incisos, pelo qual são determinadas as informações que, obrigatoriamente, deverão estar contidas no relatório criado pela alínea dita *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 do art. 27. A cominação definida para a penalidade é de 0,1% (um décimo por cento) do valor das obras inacabadas e paralisadas.

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

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

Antes de este colegiado se pronunciar 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.

A Emenda nº 1-CCJ modifica a ementa do PLS, tornando-a mais consentânea com o conteúdo da proposição e detalhando melhor a sua finalidade.

A Emenda nº 2-CCJ dá novas redações aos arts. 27 e 34 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, por meio de modificações no art. 1º da proposição original.

Conforme já salientado, de acordo com a proposição originalmente apresentada pelo Senador Collor de Mello, a nova alínea *q* do art. 27 passaria a atribuir ao Confea a obrigação de “fornecer, anualmente, até 31 de dezembro, 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”.

Oportunamente, a Emenda nº 2-CCJ corrige equívoco da proposta original, modificando-a. Mantém-se inalterada a atual alínea *q* do art. 27 e se acrescenta uma nova alínea *r*. A novel alínea conserva a redação proposta pelo Senador Collor de Mello, com o seguinte adendo, ao final: “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”.

Ainda, a Emenda nº 2-CCJ promoveu adequação similar no art. 34, preservando-se a idéia original do proponente. Manteve-se intacta a vigente alínea *s* e foi acrescida uma nova alínea *t*.

A Emenda nº 3-CCJ supriu o art. 4º do PLS nº 58, de 2008.

O proponente, fundamentadamente, qualifica as obras inacabadas como uma chaga. 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.

Lembra o ilustre Senador Collor de Mello que o problema não é novo no País, e que cresce a cada dia. Em 2007, das obras fiscalizadas pelo TCU, quatro em cada cinco apresentavam irregularidades.

Entre as conclusões a que chegou a Comissão Parlamentar de Inquérito (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 Indícios 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.

A justificação destaca a estrutura, o alcance e os instrumentos do Sistema Confea/Crea, que, segundo o proponente, representa a maior e mais abrangente instância de fiscalização de profissões regulamentadas do Brasil. Sobre o Sistema Confea/Crea, o autor da proposição aduz

[...] 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.

Essas características são igualmente reconhecidas pelo TCU.

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 eminente 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.

Oportunamente, 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.

E arremata afirmando que

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.

Nesta CMA, não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

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.

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 há conflito do PLS com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado. Assim sendo, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, podendo ser objeto de deliberação.

Quanto ao mérito, julgamos 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 de permitir 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 TCU, 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 pequena contribuição para que isso tenha fim.

O TCU, 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.

Cumpre lembrar que a jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal considera os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas como autarquias, bem como que foi declarada a constitucionalidade do § 2º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27 de maio 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.

Quanto às Emendas aprovadas pela CCJ, acatamos integralmente as de nºs 1 e 3, e parcialmente a de nº 2, para a qual oferecemos subemenda.

Em particular, a Emenda nº 3-CCJ suprime o art. 4º do PLS nº 58, de 2008, que traz dispositivo violador do 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, cremos que os comandos adicionados à Lei nº 5.194, de 1966, são de eficácia plena, prescindindo de regulamentação.

No que tange à Emenda nº 2-CCJ, consideramos importantes as correções dos equívocos redacionais nela feitas. Contudo, julgamos que deve ser retirada a sentença “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”, inserida ao final da alínea *r* a ser acrescentada ao art. 27 da Lei nº 5.194, de 1966, conforme o emendamento feito pela CCJ.

Mantendo-se a sentença, o objetivo do projeto será desvirtuado. A multa criada com a inclusão do art. 79-A na Lei nº 5.194, de 1966 – objeto do art. 2º do PLS –, somente incidiria no caso de o relatório previsto na alínea *r* não contemplar obra para a qual tenha havido Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Materialmente, não se teria mais um relatório do Confea com as obras públicas de engenharia inacabadas e paralisadas há mais de um ano nas quais a União tenha participação financeira, mas somente com aquelas que estivessem nessa condição e para as quais tivesse sido providenciada a ART. Ora, subverte-se a idéia original da proposição.

A intenção do projeto é abranger todas as obras inacabadas, com ou sem ART recolhida (isso ajudaria os próprios Creas no aumento de arrecadação pelas ARTs, que passariam a ser recolhidas).

Os Creas devem fiscalizar *in loco* exatamente para identificar as construções sem responsável técnico, ou seja, sem recolhimento de ART. As que possuem ART são, por óbvio, aquelas sobre as quais os Conselhos têm controle e, portanto, não precisam fiscalizar (apenas verificam burocraticamente).

Caso prevaleça o texto na forma da Emenda nº 2-CCJ, a situação atual não será em nada alterada. O Sistema Confea/Crea limitar-se-á a emitir relatórios sobre construções já controladas por ele, ou seja, acerca das que possuem ART. Isso praticamente exclui o principal, que é a fiscalização *in loco* que os Conselhos Regionais são, por lei, obrigados a fazer para identificar construções irregulares.

Por essas razões, apresentaremos subemenda para, na essência, acatar a Emenda nº 2-CCJ, rejeitando apenas o trecho “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”.

Há, ainda, necessidade de adequar a redação do art. 2º do PLS, por conta das modificações promovidas pela Emenda nº 2-CCJ. Em vez de fazer referência à alínea *q* do art. 27, o dispositivo deve fazer referência à alínea *r* do mesmo artigo.

Por fim, faz-se imperioso acrescentar à proposição disposição que tenha por objetivo garantir que, para a atividade prevista no projeto de lei, o Sistema Confea/Crea utilize-se 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 Confea desenvolverem suas atribuições normais de verificação e fiscalização do exercício profissional.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos 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° – 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 a exclusão de “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”, ao final da alínea *r* do art. 27.

EMENDA N° – 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.’ “

EMENDA N° – CMA

Acrescente-se o art. 4º ao PLS nº 58, de 2008, com a seguinte redação:

“Art. 4º Para custeio das atividades referidas no art. 27, *r*, e no art. 34, *t*, ambos da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, serão utilizados única e exclusivamente os recursos de que tratam os arts. 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