



SENADO FEDERAL

PARECRES

NºS 171 E 172, DE 2014

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, do Senador Fernando Collor, que *dispõe sobre o controle das obras públicas inacabadas e dá outras providências*.

PARECER Nº 171, DE 2014
(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)
(Em audiência, nos termos do Regimento nº 866, de 2009)

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**
RELATOR ad hoc: Senador **ROMEU TUMA**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 58, de 2008, que tem por fim aprimorar os instrumentos de fiscalização e controle, de forma a combater o grave problema das obras públicas inacabadas.

A proposição foi distribuída inicialmente à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em caráter terminativo, onde foi apresentado parecer do ilustre Senador Wellington Salgado, no qual foram sugeridas emendas ao texto original e que, entretanto, não chegou a ser votado, porquanto, mediante aprovação do Requerimento nº 866, de 2009, apresentado pelo Senador Romero Jucá, a matéria veio antes à apreciação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Posteriormente, este PLS deve retornar à CMA, conforme o art. 49, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

O projeto cria para o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) 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. A proposição determina quais informações deverão constar do documento.

É também delineada mais uma atribuição para os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREAs), que, no âmbito de competência de cada um, devem elaborar e encaminhar ao Confea o relatório referido no parágrafo anterior.

O descumprimento da obrigação de encaminhar o relatório que se pretende criar pela proposição acarreta a aplicação ao Confea da sanção de multa, cominada em 0,1% (um décimo por cento) do valor das obras inacabadas e paralisadas.

Compete, ainda, salientar que, nos termos da última versão do relatório apresentado pelo ilustre Senador Wellington Salgado na CMA (não votado, repise-se), o art. 3º da proposição estabeleceria que as atividades a serem desempenhadas pelo Confea e pelos Creas em decorrência da aprovação do presente projeto deveriam ser custeadas exclusivamente pelos recursos de que tratam os artigos 28 e 35 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e por aqueles provenientes das taxas de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977.

Define-se a vigência da lei que advier deste projeto de lei a partir do primeiro dia útil do ano subsequente ao de sua publicação, devendo o Poder Executivo regulamentá-la até noventa dias depois de publicada.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria.

Compete à União conservar o patrimônio público, bem como aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o art. 23, I, da Constituição Federal. As obras a que se refere o projeto de lei são custeadas com recursos federais; portanto, inclui-se na competência da União legislar sobre como deve ser exercida a fiscalização que objetiva essa preservação.

Ademais, pelo art. 22, XVI, da Carta Política, compete privativamente à União legislar sobre os conselhos de fiscalização das profissões regulamentadas, universo que contém o Sistema Confea/Crea.

A matéria não se inclui entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é reservada a determinados legitimados. Sendo assim, não há vício de iniciativa. Cabe divergir, apenas, 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.

Não há outro conflito do PLS com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado. Assim sendo, suprimido o art. 4º, o projeto atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, podendo ser objeto de deliberação.

Quanto à técnica legislativa, impende a propositura de emenda à ementa do PLS sob exame, a fim de torná-la mais conforme com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, notadamente com seu art. 5º. Ademais, deve-se corrigir a referência às alíneas dos artigos da Lei nº 5.194, de 1966, que se pretende modificar, visto que, da forma como alvitrada, a alteração da lei, de modo injustificado, subtrairia do Confea e dos Creas a atribuição de autorizar seus respectivos presidentes *a adquirir, onerar ou, mediante licitação, alienar bens imóveis*.

Quanto ao mérito, alinho-me com a justificação do nobre proponente, Senador Fernando Collor de Mello, bem como com a apreciação feita pelo nosso querido Senador Wellington Salgado, na CMA. O tema suscita enorme preocupação na sociedade e encontra eco, notadamente, nas Casas Legislativas, no Executivo e no Tribunal de Contas da União.

Louva-se, inclusive, o esforço dessa Corte de Contas em auxiliar o Legislativo no exercício da fiscalização das obras, esforço esse que, contudo, encontra limitação nos recursos materiais e humanos de que dispõe. A proposição sob exame é extremamente bem vinda, pois ajuda no suprimento dessa lacuna.

Entretanto, considero que 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.

A fiscalização das obras e serviços de engenharia é exercida pelos Creas com base nas Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), que, por imposição legal, devem ser efetuadas pelos profissionais ou empresas de engenharia para cada contrato de execução de obra ou prestação de serviço. As possibilidades de uma fiscalização efetiva são, na prática, reduzidas, nos casos em que não se efetuam os devidos registros das ARTs.

Não é justo, tampouco produtivo, que se impute ao Confea a responsabilização e a possibilidade de sofrer penalidades por situações decorrentes do descumprimento de obrigações devidas por terceiros submetidos à sua fiscalização. Da mesma forma que para o Tribunal de Contas é inviável fiscalizar todo o universo das obras, também o é para o Sistema Confea/Crea. Que se punam, com os instrumentos próprios, profissionais e empresas que se furtam ao cumprimento das suas obrigações, mas não o Confea.

Com essas considerações, apresento emenda para acrescentar alínea *r* ao art. 27 da Lei 5.194, de 1966 (em vez de dar nova redação a sua alínea *q*), de forma que o relatório a ser encaminhado pelo Confea deva conter apenas as obras públicas de engenharia inacabadas e paralisadas há mais de um ano sobre as quais tenha sido devidamente efetuada ART.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, com as emendas que ora apresento.

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se à ementa do PLS nº 58, de 2008, a seguinte redação:

“Altera os arts. 27 e 34 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e acrescenta-lhe art. 79-A, para dispor sobre o controle de obras públicas inacabadas, e dá outras providências.”

EMENDA Nº 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 seguinte redação:

“Art. 1º

Art. 27.
.....

r) 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 e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica;

.....' (NR)

'Art. 34.

.....

t) elaborar e encaminhar ao CONFEA, observado o prazo, o relatório a que se refere a alínea "r" do art. 27, sobre as obras de sua jurisdição.

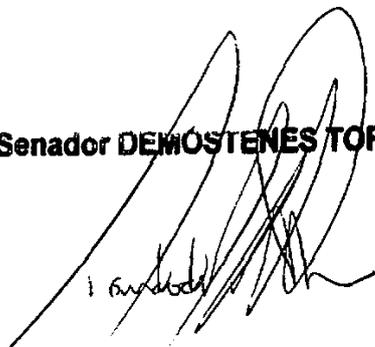
Parágrafo único. O relatório a que se refere a alínea "t" do *caput* deste artigo deverá conter, obrigatoriamente, as seguintes informações sobre cada obra identificada como inacabada ou paralisada:

- 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;
- VII – tipo, destinação e características da obra, com respectiva medição ou dimensão;
- VIII – estado, condições e percentual de execução da obra.' (NR)"

EMENDA Nº 3 – CCJ

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

Sala da Comissão, 25 de novembro de 2009.


Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 58 DE 2008

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 25/11/2009, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

| | |
|--|----------------------------|
| PRESIDENTE: Senador DEMÓSTENES TORRES | |
| RELATOR: "AD HOC": SENADOR ROMEU TUMA | |
| BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB) | |
| SERYS SLHESSARENKO | 1. RENATO CASAGRANDE |
| ALOIZIO MERCADANTE | 2. AUGUSTO BOTELHO |
| EDUARDO SUPPLY | 3. MARCELO CRIVELLA |
| ANTONIO CARLOS VALADARES | 4. INÁCIO ARRUDA |
| IDELI SALVATTI | 5. CÉSAR BORGES |
| JOÃO PEDRO | 6. MARINA SILVA (PV) |
| MAIORIA (PMDB, PP) | |
| PEDRO SIMON | 1. ROMERO JUCÁ |
| ALMEIDA LIMA | 2. RENAN CALHEIROS |
| GILVAM BORGES | 3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR |
| FRANCISCO DORNELLES | 4. LOBÃO FILHO |
| VALTER PEREIRA | 5. VALDIR RAUPP |
| WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA | 6. NEUTO DE CONTO |
| BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB) | |
| KÁTIA ABREU | 1. EFRAIM MORAIS |
| DEMÓSTENES TORRES | 2. ADELMIR SANTANA |
| OSVALDO SOBRINHO | 3. RAIMUNDO COLOMBO |
| MARCO MACIEL | 4. JOSÉ AGRIPINO |
| ANTONIO CARLOS JÚNIOR | 5. ELISEU RESENDE |
| ALVARO DIAS | 6. EDUARDO AZEREDO |
| JARBAS VASCONCELOS | 7. MARCONI PERILLO |
| LÚCIA VÂNIA | 8. ARTHUR VIRGÍLIO |
| TASSO JEREISSATI | 9. FLEXA RIBEIRO |
| PTB | |
| ROMEU TUMA | 1. GIM ARGELLO |
| PDT | |
| OSMAR DIAS | 1. PATRÍCIA SABOYA |

Atualizada em: 19/11/2009

PARECER Nº 172, DE 2014

(Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)

RELATOR do Vencido: Senador **JORGE VIANA**

O Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, do Senador Fernando Collor, foi objeto de Relatório favorável com emendas, do Senador Eduardo Amorim, apreciado durante a 3ª Reunião Ordinária desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, realizada no dia 18 de fevereiro de 2014.

O Relatório foi pela aprovação do projeto e das Emendas nºs 1 a 3-CCJ, com uma subemenda à emenda nº 2-CCJ e duas emendas que apresentava, e pela rejeição da emenda apresentada pelo Senador Flexa Ribeiro. Informava, ainda, que a matéria fora apreciada pela CCJ, com parecer pela aprovação do projeto com as Emendas nºs 1, 2 e 3-CCJ.

A proposição objetiva aprimorar os instrumentos de fiscalização e controle, e, dessa forma, combater o grave problema das obras públicas inacabadas. Neste mister, envolve o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) em atividade que é, sem sombra de dúvida, obrigação do Estado e da Administração Pública, obrigando-o a apresentar aos órgãos de controle externo e interno da União relatório anual sobre obras inacabadas custeadas com recursos federais. É definida sanção de multa para o descumprimento dessa obrigação.

Com todas as vênias aos ilustres autor e relator da matéria, não me parece que ela mereça prosperar, pelas razões que expus na Reunião da Comissão e aqui reпрiso.

Como engenheiro, compartilho com os colegas do Sistema Confea/Crea uma grande preocupação com a aprovação de uma matéria como esta. Simplesmente, estaríamos incluindo, no rol de fiscalização, as entidades do Sistema que não têm orçamento para isso e, absolutamente, não têm condição de fazer o trabalho.

Os responsáveis pela fiscalização são o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, o Ministério Público, nós mesmos do Congresso Nacional, além de todos os órgãos de controle nos Municípios e nos Estados.

A proposição cria somente mais um relatório, mas que, sinceramente, sabemos que não irá curar a chaga das obras inacabadas.

É preciso que se criem mecanismos verdadeiramente eficientes para executar e fiscalizar melhor as obras. Nós estamos apostando errado. O PLS não garantirá mais transparência, não dará mais celeridade, não economizará recursos públicos.

O projeto tramitou na Comissão de Constituição e Justiça, gerando grandes debates e controvérsias. O ilustre Senador Eduardo Amorim dedicou-se com denodo a ele, e, em que pese o enorme respeito que nutro por Sua Excelência, creio que a aprovação da matéria será um desserviço ao País.

Como ex-prefeito e ex-governador, sei da inocuidade que será este novo relatório, cuja responsabilidade foi colocada nas costas do Sistema Confea/Crea.

Por esses motivos, apresento como certo que, no mérito, o melhor é rejeitar o PLS nº 58, de 2008. Poderemos ficar piores ainda do ponto de vista da eficiência na aplicação dos recursos e do adequado controle de obras públicas, prejudicando ainda mais a execução de orçamentos estatais, seja pelos Municípios, seja pelos Estados, seja pela União, o que, de resto, geraria dificuldades adicionais e desarrazoadas ao bom gestor público.

No debate da matéria, o Senador Aloysio Nunes posicionou-se no seguinte sentido:

Sr. Presidente, eu concordo inteiramente com os argumentos do Senador Jorge Viana, mas ainda não é função institucional do Confea. O Confea é um órgão de fiscalização do exercício de uma profissão, não é

um órgão de Estado, um órgão de controle de Estado. Nós vamos criar um paquiderme burocrático, que, como diz bem o Senador Jorge Viana, é capaz de complicar ainda mais esse já complicado sistema de controle das obras do nosso País. Com uma homenagem ao Senador Eduardo Amorim, que se esforçou ao máximo para eliminar do projeto as principais inconveniências, mas eu creio que a raiz do projeto parte de um equívoco que considera o Confea algo que ele não é.

Portanto, eu voto também contra.

Em razão desses argumentos de mérito, o relatório ao Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, que concluía pela aprovação da matéria, com emendas, foi rejeitado pela maioria desta Comissão.

Sala da Comissão, 18 de fevereiro de 2014.


Senador JORGE VIANA

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 58, de 2008

TERMINATIVO

ASSINAM O PARECER, NA 3ª REUNIÃO, DE 18/02/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: _____

Sen. Blairo Maggi

RELATOR: _____

Sen. Eduardo Amorim

| Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB) | |
|---|--|
| Anibal Diniz (PT) <i>Anibal Diniz</i> | 1. Randolfe Rodrigues (PSOL) |
| Acir Gurgacz (PDT) <i>Acir Gurgacz</i> | 2. Rodrigo Rollemberg (PSB) |
| Jorge Viana (PT) <i>Jorge Viana</i> | 3. Vanessa Grazziotin (PCdoB) <i>J. Viana</i> |
| Ana Rita (PT) | 4. Cristovam Buarque (PDT) |
| Humberto Costa (PT) | 5. Delcídio do Amaral (PT) |
| Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP) | |
| Romero Jucá (PMDB) | 1. VAGO |
| Luiz Henrique (PMDB) <i>Luiz Henrique</i> | 2. Eduardo Braga (PMDB) |
| Garibaldi Alves (PMDB) | 3. João Alberto Souza (PMDB) |
| Valdir Raupp (PMDB) | 4. Vital do Rêgo (PMDB) |
| Ivo Cassol (PP) <i>Ivo Cassol</i> | 5. Eunício Oliveira (PMDB) |
| Kátia Abreu (PMDB) | 6. VAGO |
| Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM) | |
| Alvaro Dias (PSDB) | 1. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) <i>A. Nunes</i> |
| Cícero Lucena (PSDB) | 2. Flexa Ribeiro (PSDB) <i>Flexa Ribeiro</i> |
| José Agripino (DEM) | 3. Cyro Miranda (PSDB) <i>Cyro Miranda</i> |
| Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR) | |
| Blairo Maggi (PR) | 1. Gim (PTB) |
| Eduardo Amorim (PSC) <i>Eduardo Amorim</i> | 2. VAGO |
| Fernando Collor (PTB) | 3. Armando Monteiro (PTB) |

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL – PLS 58/2008.

| TITULARES – Bloco de Apoio ao Governo (PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO | SUPLENTE – Bloco de Apoio ao Governo (PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO |
|--|-----|-----|-------|-----------|---|-----|-----|-------|-----------|
| ANIBAL DINIZ (PT) | | X | | | 1. RANDOLFE RODRIGUES (PSOL) | | | | |
| AGIR GURGACZ (PDT) | X | | | | 2. RODRIGO ROLLEMBERG (PSB) | | | | |
| JORGE VIANA (PT) | | X | | | 3. VANESSA GRAZZIOTTI (PCDOB) | | X | | |
| ANA RITA (PT) | | | | | 4. CRISTOVAM BUARQUE (PDT) | | | | |
| HUMBERTO COSTA (PT) | | | | | 5. DELCÍDIO DO AMARAL (PT) | | | | |
| TITULARES – Bloco Parlamentar da Maioria (PV, PSD, PMDB, PP) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO | SUPLENTE – Bloco Parlamentar da Maioria (PV, PSD, PMDB, PP) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO |
| ROMERO JUCÁ (PMDB) | | | | | 1. VAGO | | | | |
| LUIZ HENRIQUE (PMDB) | | X | | | 2. EDUARDO BRAGA (PMDB) | | | | |
| GARIBALDI ALVES (PMDB) | | | | | 3. JOÃO ALBERTO SOUZA (PMDB) | | | | |
| VALDIR RAUPP (PMDB) | | | | | 4. VITAL DO RÉGO (PMDB) | | | | |
| IVO CASSOL (PP) | | X | | | 5. EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB) | | | | |
| KÁTIA ABREU (PMDB) | | | | | 6. VAGO | | | | |
| TITULARES – Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO | SUPLENTE – Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO |
| ALVARO DIAS (PSDB) | | | | | 1. ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB) | | X | | |
| CÍCERO LUCENA (PSDB) | | | | | 2. FLEXA RIBEIRO (PSDB) | | X | | |
| JOSÉ AGRIPINO (DEM) | | | | | 3. CYRO MIRANDA (PSDB) | | X | | |
| TITULARES – Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PRB, PSC, PR) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO | SUPLENTE – Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PRB, PSC, PR) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO |
| BLAIRO MAGGI (PR) | | | | | 1. GIM (PTB) | | | | |
| EDUARDO AMORIM (PSC)(RELATOR) | X | | | | 2. VAGO | | | | |
| FERNANDO COLLOR (PTB)(AUTOR) | | | | | 3. ARMANDO MONTEIRO (PTB) | | | | |

Quórum: TOTAL 11 AUTOR 0 PRESIDENTE 1 DEMAIS 10
 Votação: TOTAL 10 SIM 2 NÃO 8 ABS 0

ALA SENADOR NILO COELHO, PLENÁRIO N° 6, EM 18/02/2014

Senador **BLAIRO MAGGI**
 Presidente

OBS: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUÓRUM (RISF, art. 132 § 8º)
 OBS: O PRESIDENTE TERÁ APENAS VOTO DE DESEMPATE NAS VOTAÇÕES OSTENSIVAS, CONTANDO-SE, PORÉM, A SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUÓRUM (RISF, art. 51)

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

LEI Nº 5.194, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1966.

Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências.

Art. 27. São atribuições do Conselho Federal:

Art. 28 - Constituem renda do Conselho Federal: (Redação dada pela Lei nº 6.619, de 1978)

Art. 34. São atribuições dos Conselhos Regionais:

Art. 35 - Constituem renda dos Conselhos Regionais: (Redação dada pela Lei nº 6.619, de 1978)

LEI Nº 6.496, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1977.

Institui a " Anotação de Responsabilidade Técnica " na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , faço saber que o **CONGRESSO NACIONAL** decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....
Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

.....
§ 2º - O CONFEA fixará os critérios e os valores das taxas da ART *ad referendum* do Ministro do Trabalho.
.....

Ofício nº 14/2014/CMA

Brasília, 18 de fevereiro de 2014.

A Sua Excelência o Senhor
SENADOR RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal

Assunto: Decisão terminativa – PLS nº 58, de 2008

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que esta Comissão rejeitou, em decisão terminativa, na 3ª Reunião Extraordinária de 18/02/2014, o Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, de autoria do Senador Fernando Collor, que “Dispõe sobre o controle das obras públicas inacabadas e dá outras providências”.

Respeitosamente,



Senador Blairo Maggi
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO

RELATÓRIO

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 delinea 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 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.

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 justificção, 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.

Cumpra 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 Crea 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.

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



RELATÓRIO

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 delinea 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 *g* 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 regulemente.

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 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.

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 justificção, 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.

Cumprir 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 pétreia. 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 Crea's 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 destravarão 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

RELATÓRIO

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 delinea 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 subsequente 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 *g* 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 suprimiu 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 obras 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 justificção, 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.

Cumpra 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 inconstitucionalidade 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 DA CMA À EMENDA Nº 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 Nº – 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:

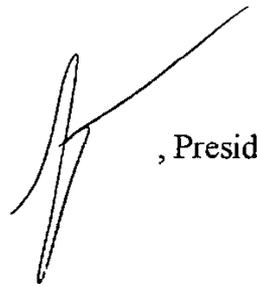
‘**Art. 79-A.** O descumprimento do disposto na alínea *r* do art. 27 sujeitará o Confea à multa de 0,1% do valor das obras inacabadas e paralisadas.’ “

EMENDA Nº – 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,

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

, Presidente

, Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **JEFFERSON PRAIA**

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 que foi objeto de requerimento de minha autoria, 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, fui designado Relator em 15 de abril passado, conforme registros oficiais da tramitação da matéria. Devo registrar, desde logo, que adoto grande parte do valioso trabalho já elaborado pelo Relator original, incorporando 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 do então Senador Wellington Salgado ao estudar e detalhar o projeto. Compartilho integralmente da idéia de pôr em colaboração estreita todas as instituições envolvidas no controle das obras públicas. De fato, estou ativamente engajado em muitas iniciativas já bem avançadas com esse objetivo, e considero que o projeto representa, em seus conceitos fundamentais, um avanço nessa direção.

Nesse diapasão, preciso oferecer à Comissão algumas modificações ao texto, exatamente com a finalidade de que o projeto atinja tão elevados objetivos.

A tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) ensejou as três emendas acima mencionadas. 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 suprimiu 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 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 na Comissão, 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).

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, de minha autoria, 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 (repito, 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.

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, alinham-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 conseqüente 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.

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, e em concordância parcial com o entendimento do relator, 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 Nº 1 – CMA À EMENDA Nº 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 Nº 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 Nº 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.”

Sala da Comissão, de de 2010


Senador **JEFFERSON PRAIA**
PDT/AM

RELATÓRIO

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 suprimiu 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 (repito, 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, alinham-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 conseqüente 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 DA CMA À EMENDA Nº 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 Nº 4 – 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 Nº 5 – 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*.”

Sala da Comissão, de de 2011

Senador JOÃO VICENTE CLAUDINO

RELATÓRIO

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 suprimiu 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* do 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 (repito, 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, alinham-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 DA CMA À EMENDA Nº 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 Nº 4 – 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 encontra-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 Nº 5 – 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 “t” do art. 34 sujeitará o Presidente do Conselho Regional à aplicação da penalidade administrativa de suspensão temporária do exercício profissional prevista na alínea “d” do art. 71 da presente Lei.

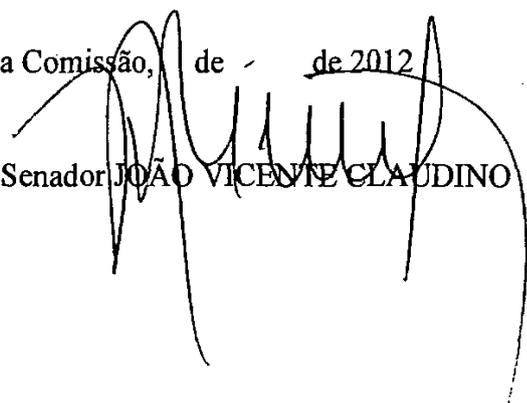
§1º Compete exclusivamente ao Conselho Federal aplicar a penalidade prevista no *caput* deste artigo por prazos variáveis de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, tendo em vista a gravidade da falta e os casos de reincidência.

§2º Os Conselhos Federal, Regionais e a Mutua de Assistência aos Profissionais de Engenharia e Agronomia, criada pela Resolução nº 252 do CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda

líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural do engenheiro e do engenheiro-agrônomo.

Sala da Comissão, de - de 2012

Senador JOÃO VICENTE CLAUDINO



RELATÓRIO

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Retorna a esta Comissão, para apreciação 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 acerca do controle sobre obras públicas.

A proposição objetiva aprimorar os instrumentos de fiscalização e controle, de forma a combater o grave problema das obras públicas inacabadas, principalmente ao atribuir ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) a obrigação de apresentar aos órgãos de controle externo e interno da União relatório anual sobre obras inacabadas custeadas com recursos federais.

O texto original do art. 1º do PLS modifica os arts. 27 e 34 da Lei nº 5.194, de 1966. Ao art. 27, é acrescida a alínea *q*, criando para o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) atribuição 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.

Adiantando minimamente a análise, por ser inevitável, anotamos que já existe a alínea *q* no art. 27 da Lei nº 5.194, de 1966, que lhe foi adicionado pela Lei nº 6.619, de 1998. Nesse sentir, caso seja deliberado pelo acréscimo do dispositivo, este deverá ser a alínea *r*.

Ao art. 34, ajuntar-se-ia a alínea *s*. Novamente, é imperioso anotarmos que já existe a alínea *s* no dispositivo, também acrescida pela Lei nº 6.619, de 1998. Portanto, o correto seria adicionar uma alínea *t*. O comando adicionado criava, para os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea) a atribuição de elaborar e encaminhar ao Confea, em relação às obras das respectivas “jurisdições”, o relatório da novel alínea do art. 27.

O art. 2º da proposição define a sanção de multa de 0,1% do valor das obras inacabadas e paralisadas para o descumprimento da obrigação de fornecer o relatório referido na alínea que se pretende acrescentar ao art. 27 da Lei nº 5.194, de 1966.

O art. 3º do PLS estabelece que a lei entrará em vigor no primeiro dia útil do ano subseqüente à sua publicação, e o art. 4º assina prazo de 90 dias da publicação da lei para o Poder Executivo regulamentá-la.

Quanto ao histórico da relativamente longa tramitação, a princípio, o projeto foi distribuído unicamente a esta Comissão. Antes de o colegiado pronunciar-se sobre a matéria, contudo, o Senador Romero Jucá apresentou o Requerimento nº 866, de 2009, que foi aprovado na sessão do Plenário de 16 de julho de 2009, em que demandou a oitiva da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CCJ, o Senador Flexa Ribeiro foi designado para elaborar o Relatório. Todavia, na sessão em que este foi votado, coube ao então Senador Romeu Tuma funcionar como Relator *ad hoc*.

A CCJ pronunciou-se pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, com suas Emendas de nºs 1, 2 e 3.

Já havendo o PLS retornado a esta CMA, em razão de ter sido acatado, em 2 de março de 2010, o Requerimento nº 5, de 2010-CMA, de autoria do então Senador Jefferson Praia, realizou-se audiência pública para instruir a proposição, no dia 24 do mesmo mês, à qual compareceram os

seguintes convidados: André Luiz Mendes, Secretário de Obras do TCU; Wagner Rosa da Silva, Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU; Ítalo Mitre Alves de Lima, Assessor Jurídico da Comissão de Obras Públicas da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); e Marcos Túlio de Melo, Presidente do Confea.

Os resultados do proveitoso debate, considerados em conjunto com o não votado, mas rico, Relatório elaborado pelo primeiro Relator neste colegiado, o então Senador Wellington Salgado, conduziu à produção de substancioso relatório favorável à matéria pelo Senador Jefferson Praia, que foi designado Relator em 15 de abril de 2010. O nobre Senador Praia apresentou seu Parecer em 11 de maio de 2010, aceitando as Emendas nºs 1 e 3-CCJ e propondo subemenda à Emenda nº 2-CCJ e duas emendas de sua lavra.

O Relatório do Senador Jefferson Praia igualmente não logrou chegar a votação, em razão do término da legislatura, mas o PLS continuou a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 4, de 2010, da Mesa do Senado Federal.

Retornando o projeto a este colegiado, o Senador João Vicente Claudino foi designado Relator, em 1º de março de 2011. Seu valioso Relatório, como expressamente consignou, considerou todo o trabalho desenvolvido por seus antecessores e incorporou as contribuições provenientes das manifestações dos participantes da audiência pública de instrução.

O Senador João Vicente Claudino deixou a Comissão antes de que seu Relatório fosse votado. Em sequência, no dia 13 de março passado, recebemos a nobre incumbência de relatar a proposição nesta CMA.

II – ANÁLISE

Fazemos o obrigatório registro preliminar de que nosso trabalho foi imensamente facilitado pelas preciosas intervenções de todos os Senadores que nos precederam e, obviamente, pelas impressões externadas pelos especialistas na audiência pública promovida pela Comissão.

Ao tempo em que o importante adjutório dos ilustrados Pares favoreceu nossa análise, pouco sobrou a acrescentar. Por esse motivo,

rendendo homenagem ao nobre Senador João Vicente Claudino  68922.31757
debruçar sobre a matéria até nossa intervenção, aproveitaremos muito de seu preclaro diagnóstico da proposição original e das emendas ofertadas. Adiantamos, também, que as emendas preconizadas ao longo de sua tramitação, em grande parte acatadas pelo Senador João Vicente Claudino, nos pareceram adequadas, motivo para as aproveitarmos, com pequeno ajuste em uma delas.

Quanto aos aspectos formais, compete comumente à União, os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios conservar o patrimônio público (art. 23, I, da Constituição Federal – CF). E “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”, consoante a cabeça do art. 70 da Lei Magna. Assim sendo, os membros do Congresso Nacional detêm legitimidade para propor leis que criem instrumentos para o exercício do controle externo.

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. De fato, cabe à CMA, nos termos do art. 102-A c/c os art. 97 e 90, XII, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre o mérito da matéria e sobre ela emitir parecer.

O projeto, cuja redação segue a boa técnica legislativa, não conflita com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado. Assim sendo, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, podendo ser objeto de deliberação.

Abordemos agora o mérito do PLS, sopesando os fins de preservação do erário perseguidos por sua redação original, assim como nas alterações sugeridas por meio de emendas. Especialmente, o Senador João Vicente Claudino fez muito bom uso do Relatório do Senador Jefferson Praia. Esperamos obter igual sucesso.

Na CCJ, como já informado, foram apresentadas três emendas. As Emendas nºs 1 e 3-CCJ merecem integral acolhimento. A Emenda nº 1-CCJ modifica a ementa do PLS, para detalhar melhor a sua finalidade e mais bem adequá-la ao conteúdo da proposição.

Por seu turno, a Emenda nº 3-CCJ  suprime a proposição. Dois são os motivos para sua exclusão. O primeiro, puramente pragmático, é o fato de os comandos adicionados à Lei nº 5.194, de 1966, serem de eficácia plena, prescindindo de regulamentação para produzirem os efeitos que lhes são próprios. Nada mais correto. O segundo deles é de natureza constitucional. Afronta o princípio da separação dos Poderes a lei, de iniciativa parlamentar, que fixa prazo para o Poder Executivo regulamentá-la, atribuição que lhe é própria e privativa.

A Emenda nº 2-CCJ corrige equívocos do texto primígeno, já aludidos em nosso Relatório. Não há razão para modificar as preexistentes alíneas *q* do art. 27 e *s* do art. 34 da Lei nº 5.194, de 1966, que tratam de outras competências dos Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, alheias ao tema do Projeto. Dessa forma, para veicular a nova atribuição do Confea, acrescenta-se uma nova alínea *r* ao art. 27, e, para incluir o novo comando pretendido aplicável aos Creas, a alínea *t* ao art. 34. Esta parte da emenda é por nós acolhida.

Ainda, a Emenda nº 2-CCJ modifica o texto original da alínea relativa à nova atribuição do Confea. Ao justificar a modificação, com acréscimo de texto, a CCJ aduz que as atribuições dadas ao Sistema Confea/Crea devem estar ao seu alcance. Nesse sentir, não seria razoável imputar-lhe responsabilidades não passíveis de serem assumidas pelo Sistema, 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 conduta que não é de sua responsabilidade, por ação ou omissão.

Pelos motivos expostos, a CCJ defende que o conteúdo do relatório exigido ao Sistema Confea/Crea limite-se às obras que foram objeto de ART. Pela emenda, acrescenta-se o seguinte ao texto original do dispositivo: “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”.

A análise promovida pelo Senador João Vicente Claudino, em seu Relatório não votado, foi equilibrada e percuciente, razão pela qual, em sua homenagem, a reproduzimos integralmente e acolheremos quase que integralmente. Não há porque parafrasearmos o nobre Senador, dizendo

exatamente o mesmo que foi mui adequadamente tratado. não conseguiríamos fazer melhor.

Na proficua 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” do 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 de fiscalização 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 (repito, 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, alinham-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.

O Senador João Vicente Claudino também alertou para a necessidade de ajustar a redação do atual artigo 2º do PLS, por conta da alteração na denominação das alíneas promovida pela Emenda nº 2-CCJ.

Na esteira desse ajuste, o querido Senador José Sarney

da forma como [a multa] 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.

Por esse motivo, defendeu que a penalização deve recair sobre 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. Além disso, sugeriu que a penalidade aplicada fosse de suspensão temporária do exercício profissional, prevista na alínea *d* do art. 71 da Lei nº 5.194, de 1966.

Assim, propôs nova redação para o comando, para assegurar que a eventual sanção incidisse sobre o Presidente do Conselho Regional que não encaminhasse o respectivo relatório para o Conselho Federal, dando competência exclusiva a este Conselho para aplicar a suspensão.
Verbis:

Art. 79-A. O descumprimento do disposto na alínea *t* do art. 34 sujeitará o Presidente do Conselho Regional à aplicação da penalidade administrativa de suspensão temporária do exercício profissional prevista na alínea *d* do art. 71 desta Lei.

§ 1º Compete exclusivamente ao Conselho Federal aplicar a penalidade prevista no *caput* deste artigo, por prazos variáveis de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, tendo em vista a gravidade da falta e os casos de reincidência.

Sobre a penalidade, temos considerações a fazer. Alinhamo-nos com o Senador João Vicente Claudino, em parte, quando critica a multa. Ainda que julguemos a cominação sugerida desproporcional, resistimos à ideia de abandoná-la. Não acolhemos a suspensão temporária, porquanto representaria excessiva invasão na esfera administrativa, na gestão do Conselho. Avaliamos prudente e produtivo manter a sanção de natureza pecuniária, com faixa de aplicação razoável, que permita a quem for dada a competência de impô-la cumprir os princípios da individualização e da dosimetria da pena, apenando de acordo com a

conduta, depois de avaliar a reprovabilidade da conduta e a responsabilidade da culpa.

O pagamento da multa deve ser uma obrigação pessoal do agente, de maneira a que sequer se cogite que o pagamento deva ser da entidade representada. Caso assim não fique taxativamente estabelecido, poderia haver desvirtuamento da penalidade, e se abriria a absurda possibilidade de o próprio Poder Público acabar por pagá-la, já que é ele quem financia os conselhos de fiscalização do exercício profissional, por meio de receitas de natureza tributária.

Ainda, prevê-se, expressamente, que deve ser oportunizada defesa antes da aplicação da multa, assim como o cabimento de recurso, nos termos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Tudo em estrito respeito aos princípios constitucionais da garantia da ampla defesa e do contraditório.

Parece-nos inadequado, contudo, prever a sanção exclusivamente para presidentes de Conselhos Regionais, dado que a obrigação deles é apenas reflexa, e visa permitir que o Conselho Federal também cumpra o comando legal. Portanto, tanto os Conselhos Regionais quanto o Conselho Federal podem faltar na obrigação legalmente imposta. Por isso, excluir o presidente do Conselho Federal do âmbito da sanção é anti-isonômico, bem assim é incongruente conferir ao próprio Conselho Federal o poder de aplicar a penalidade.

Com esses argumentos, emenda que propomos faz com que a penalidade alcance também o Presidente do Conselho Federal faltoso, atribuindo a um terceiro órgão a competência para impô-la. Ao nosso sentir, essa incumbência deve ser dada ao TCU, pelas seguintes razões: *i)* os conselhos de fiscalização profissional são considerados autarquias pelo Supremo Tribunal Federal; *ii)* a Corte de Contas é um dos destinatários do relatório do Confea, é o órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional no desempenho do controle externo; e *iii)* o constituinte deu competência ao TCU para aplicar sanções previstas em lei (art. 71, VIII, da Carta Política).

Em continuidade, o Senador João Vicente Claudino preconizou acréscimo de parágrafo determinando que o regulamento estabeleça os procedimentos de constituição e execução da multa em nome da União, mantendo o cuidado de não invadir a competência privativa da iniciativa do Presidente da República para estabelecer competências e atribuições entre órgãos do Executivo.

No fundo, a emenda proposta pelo Senador Claudino está sendo acolhida por nós. Todavia, sem prejuízo do respeito que merece o ilustre parlamentar, ofertamos ajustes ao parágrafo acrescido. Nosso colega sugeriu a seguinte redação ao sugerido § 2º do art. 79-A, que se quer acrescer à Lei nº 5.194, de 1966:

§ 2º Os Conselhos Federal, Regionais e a Mutua de Assistência aos Profissionais de Engenharia e Agronomia, criada pela Resolução nº 252 do CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural do engenheiro e do engenheiro-agrônomo.

Nossa sugestão para o texto do § 2º é ligeiramente diferente. Ainda, avaliamos que o comando deve ser colocado como § 5º do art. 27 da Lei nº 5.194, de 1966:

Os Conselhos Federal, Regionais e a Mútua de Assistência aos Profissionais da Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas, de edificações sujeitas às inspeções periódicas a cargo do órgão e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural dos integrantes do sistema Crea.

Ao concluir sua intervenção, o Senador João Vicente Claudino registrou que

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 apoia o projeto, com as adaptações que apontava, e que coincide 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.

Encerrando nossa análise, perfilamo-nos com o diligente parlamentar na esperança que externou, rogando por que consigamos extinguir uma mazela do gasto público tão bem adjetivada pelo autor do

projeto, o nobre Senador Fernando Collor: “Obra inacabada brasileira”.

III – VOTO

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

SUBEMENDA DA CMA À EMENDA Nº 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 §§ 2º e 3º 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 Nº – CMA

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

“Art. 1º-A O art. 27 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º, 3º, 4º e 5º, renomeando-se o atual parágrafo único para § 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.

§ 5º Os Conselhos Federal, Regionais e a Mútua de Assistência aos Profissionais da Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas, de edificações sujeitas às inspeções periódicas a cargo do órgão e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural dos integrantes do sistema Crea.” (NR)

EMENDA Nº – 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 que dispõe a alínea *r* do art. 27 ou a alínea *t* do art. 34 sujeitará, respectivamente, o Presidente do Conselho Federal ou do Conselho Regional a multa administrativa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), aplicada pelo Tribunal de Contas da União, e cujo pagamento é de responsabilidade pessoal do agente.

§ 1º Os limites para aplicação da sanção prevista no *caput* serão aumentados:

I – da metade, na primeira reincidência;

II – de dois terços, na segunda reincidência;

III – do dobro, a partir da terceira reincidência.

§ 2º Para aplicar a sanção prevista no *caput*, o Tribunal deverá determinar a audiência do responsável para, no prazo estabelecido em seu Regimento Interno, apresentar defesa.

§ 3º Rejeitada a defesa pelo Tribunal, o responsável será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido em seu Regimento Interno, recolher a importância devida.

§ 4º Contra a decisão do Tribunal que rejeitar a defesa, o responsável poderá apresentar recurso administrativo, nos termos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, cuja tramitação é limitada a uma instância administrativa.

§ 5º O responsável que não atender à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.”

Sala da Comissão,

, Presidente

Relator

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. M. A.', is written over the printed text. The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Retorna a esta Comissão, para apreciação 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 acerca do controle sobre obras públicas.

A proposição objetiva aprimorar os instrumentos de fiscalização e controle, de forma a combater o grave problema das obras públicas inacabadas, principalmente ao atribuir ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) a obrigação de apresentar aos órgãos de controle externo e interno da União relatório anual sobre obras inacabadas custeadas com recursos federais.

O texto original do art. 1º do PLS modifica os arts. 27 e 34 da Lei nº 5.194, de 1966. Ao art. 27, é acrescida a alínea *q*, criando para o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) atribuição 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.

Adiantando minimamente a análise, por ser inevitável, anotamos que já existe a alínea *q* no art. 27 da Lei nº 5.194, de 1966, que lhe foi adicionado pela Lei nº 6.619, de 1998. Nesse sentir, caso seja deliberado pelo acréscimo do dispositivo, este deverá ser a alínea *r*.

Ao art. 34, ajuntar-se-ia a alínea *s*. Novamente, é imperioso anotarmos que já existe a alínea *s* no dispositivo, também acrescida pela Lei nº 6.619, de 1998. Portanto, o correto seria adicionar uma alínea *t*. O comando adicionado criava, para os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea) a atribuição de elaborar e encaminhar ao Confea, em relação às obras das respectivas “jurisdições”, o relatório da novel alínea do art. 27.

O art. 2º da proposição define a sanção de multa de 0,1% do valor das obras inacabadas e paralisadas para o descumprimento da obrigação de fornecer o relatório referido na alínea que se pretende acrescentar ao art. 27 da Lei nº 5.194, de 1966.

O art. 3º do PLS estabelece que a lei entrará em vigor no primeiro dia útil do ano subsequente à sua publicação, e o art. 4º assina prazo de noventa dias da publicação da lei para o Poder Executivo regulamentá-la.

Quanto ao histórico da relativamente longa tramitação, a princípio, o projeto foi distribuído unicamente a esta Comissão. Antes de o colegiado pronunciar-se sobre a matéria, contudo, o Senador Romero Jucá apresentou o Requerimento nº 866, de 2009, que foi aprovado na sessão do Plenário de 16 de julho de 2009, em que demandou a oitiva da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CCJ, o Senador Flexa Ribeiro foi designado Relator e elaborou o Parecer. Todavia, na sessão em que este foi votado, coube ao então Senador Romeu Tuma funcionar como Relator *ad hoc*.

A CCJ pronunciou-se pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, com suas Emendas de nºs 1, 2 e 3.

Já havendo o PLS retornado a esta CMA, em razão de ter sido acatado, em 2 de março de 2010, o Requerimento nº 5, de 2010-CMA, de

autoria do então Senador Jefferson Praia, realizou-se audiência pública para instruir a proposição, no dia 24 do mesmo mês, à qual compareceram os seguintes convidados: André Luiz Mendes, Secretário de Fiscalização de Obras do TCU; Wagner Rosa da Silva, Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU; Ítalo Mitre Alves de Lima, Assessor Jurídico da Comissão de Obras Públicas da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); e Marcos Túlio de Melo, Presidente do Confea.

Os resultados do proveitoso debate, considerados em conjunto com o não votado, mas rico, Relatório elaborado pelo primeiro Relator neste colegiado, o então Senador Wellington Salgado, conduziu à produção de substancial relatório favorável à matéria pelo Senador Jefferson Praia, que foi designado Relator em 15 de abril de 2010. O nobre Senador Praia apresentou seu Parecer em 11 de maio de 2010, aceitando as Emendas nºs 1 e 3-CCJ e propondo subemenda à Emenda nº 2-CCJ e duas emendas de sua lavra.

O Parecer do Senador Jefferson Praia igualmente não logrou chegar a votação, em razão do término da legislatura, mas o PLS continuou a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 4, de 2010, da Mesa do Senado Federal.

Retornando o projeto a este colegiado, o Senador João Vicente Claudino foi designado Relator, em 1º de março de 2011. Seu valioso Parecer, como expressamente consignou, considerou todo o trabalho desenvolvido por seus antecessores e incorporou as contribuições provenientes das manifestações dos participantes da audiência pública de instrução.

O Senador João Vicente Claudino deixou a Comissão antes de que seu Parecer fosse votado. Em sequência, no dia 13 de março passado, recebemos a nobre incumbência de relatar a proposição nesta CMA.

Depois de termos entregue nosso Relatório pela aprovação do PLS, com emendas da CCJ, emendas e subemendas que apresentamos, o nobre Senador José Agripino propôs nova emenda, em 13 de junho passado. A matéria nos foi devolvida, para análise dessa emenda.

II – ANÁLISE

Fazemos o obrigatório registro preliminar de que nosso trabalho foi imensamente facilitado pelas preciosas intervenções de todos os Senadores que nos precederam e, obviamente, pelas impressões externadas pelos especialistas na audiência pública promovida pela Comissão.

Ao tempo em que o importante adjutório dos ilustrados Pares favoreceu nossa análise, pouco sobrou a acrescentar. Por esse motivo, rendendo homenagem ao nobre Senador João Vicente Claudino, último a se debruçar sobre a matéria até nossa intervenção, aproveitaremos muito de seu preclaro diagnóstico da proposição original e das emendas ofertadas. Adiantamos, também, que as emendas preconizadas ao longo de sua tramitação, em grande parte acatadas pelo Senador Claudino, nos pareceram adequadas, motivo para as aproveitarmos, com pequeno ajuste em uma delas.

Quanto aos aspectos formais, compete comumente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios conservar o patrimônio público (art. 23, I, da Constituição Federal – CF). E “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”, consoante a cabeça do art. 70 da Lei Magna. Assim sendo, os membros do Congresso Nacional detêm legitimidade para propor leis que criem instrumentos para o exercício do controle externo.

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. De fato, cabe à CMA, nos termos do art. 102-A c/c os art. 97 e 90, XII, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre o mérito da matéria e sobre ela emitir parecer.

O projeto, cuja redação segue a boa técnica legislativa, não conflita com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado. Assim sendo, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, podendo ser objeto de deliberação.

Abordemos agora o mérito do PLS, sopesando os fins de preservação do erário perseguidos por sua redação original, assim como nas alterações sugeridas por meio de emendas. Especialmente, o Senador Claudino fez muito bom uso do Parecer do Senador Jefferson Praia. Esperamos obter igual sucesso.

Na CCJ, como já informado, foram apresentadas três emendas. As Emendas nºs 1 e 3-CCJ merecem integral acolhimento. A Emenda nº 1-CCJ modifica a ementa do PLS, para detalhar melhor a sua finalidade e mais bem adequá-la ao conteúdo da proposição.

Por seu turno, a Emenda nº 3-CCJ suprime o art. 4º da proposição. Dois são os motivos para sua exclusão. O primeiro, puramente pragmático, é o fato de os comandos adicionados à Lei nº 5.194, de 1966, serem de eficácia plena, prescindindo de regulamentação para produzirem os efeitos que lhes são próprios. Nada mais correto. O segundo deles é de natureza constitucional. Afronta o princípio da separação dos Poderes a lei, de iniciativa parlamentar, que fixa prazo para o Poder Executivo regulamentá-la, atribuição que lhe é própria e privativa.

A Emenda nº 2-CCJ corrige equívocos do texto primígeno, já aludidos em nosso Relatório. Não há razão para modificar as preexistentes alíneas *q* do art. 27 e *s* do art. 34 da Lei nº 5.194, de 1966, que tratam de outras competências dos Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, alheias ao tema do Projeto. Dessa forma, para veicular a nova atribuição do Confea, acrescenta-se uma nova alínea *r* ao art. 27, e, para incluir o novo comando pretendido aplicável aos Creas, a alínea *t* ao art. 34. Esta parte da emenda é por nós acolhida.

Ainda, a Emenda nº 2-CCJ modifica o texto original da alínea relativa à nova atribuição do Confea. Ao justificar a modificação, com acréscimo de texto, a CCJ aduz que as atribuições dadas ao Sistema Confea/Crea devem estar ao seu alcance. Nesse sentir, não seria razoável imputar-lhe responsabilidades que não passíveis de serem assumidas pelo Sistema, 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 à lei por parte de terceiros (empresas e profissionais obrigadas a esse registro), não sendo concebível que se puna os Conselhos por conduta que não é de sua responsabilidade, por ação ou omissão.

Pelos motivos expostos, a CCJ defende que o conteúdo do relatório exigido ao Sistema Confea/Crea limite-se às obras que foram objeto de ART. Pela emenda, acrescenta-se o seguinte ao texto original do dispositivo: “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”.

A análise promovida pelo Senador João Vicente Claudino, em seu Parecer não votado, foi equilibrada e percuciente, razão pela qual, em sua homenagem, a reproduzimos integralmente e acolheremos quase que integralmente. Não há porque parafrasearmos o nobre Senador, dizendo exatamente o mesmo que foi mui adequadamente tratado. Além do mais, não conseguiríamos fazer melhor.

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” do 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 (repite, 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, alinham-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.

O Senador Claudino também alertou para a necessidade de ajustar a redação do atual artigo 2º do PLS, por conta da alteração na denominação das alíneas promovida pela Emenda nº 2-CCJ.

Na esteira desse ajuste, o querido Senador observou que

da forma como [a multa] 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.

Por esse motivo, defendeu que a penalização deve recair sobre 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. Além disso, sugeriu que a penalidade aplicada fosse de suspensão temporária do exercício profissional, prevista na alínea *d* do art. 71 da Lei nº 5.194, de 1966.

Assim, propôs nova redação para o comando, para assegurar que a eventual sanção incidisse sobre o Presidente do Conselho Regional que não encaminhasse o respectivo relatório para o Conselho Federal, dando competência exclusiva a este Conselho para aplicar a suspensão.
Verbis:

Art. 79-A. O descumprimento do disposto na alínea *t* do art. 34 sujeitará o Presidente do Conselho Regional à aplicação da penalidade administrativa de suspensão temporária do exercício profissional prevista na alínea *d* do art. 71 desta Lei.

§ 1º Compete exclusivamente ao Conselho Federal aplicar a penalidade prevista no *caput* deste artigo, por prazos variáveis de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, tendo em vista a gravidade da falta e os casos de reincidência.

Sobre a penalidade, temos considerações a fazer. Alinhamo-nos com o Senador Claudino quando critica a multa e opta por não utilizá-la. Também acolhemos a ideia da suspensão temporária. Todavia, parece-nos inadequado prever sanção exclusivamente para presidentes de Conselhos Regionais, dado que a obrigação deles é apenas reflexa, e visa permitir que o Conselho Federal também cumpra o comando legal. Portanto, tanto os Conselhos Regionais quanto o Conselho Federal podem faltar na obrigação legalmente imposta. Por isso, excluir o presidente do Conselho Federal do âmbito da sanção é anti-isonômico, bem assim é incongruente conferir ao próprio Conselho Federal o poder de aplicar a penalidade.

Com esses argumentos, emenda que propomos faz com que a penalidade alcance também o Presidente do Conselho Federal faltoso. Naturalmente, na sessão do Conselho Federal em que se for deliberar sobre a aplicação da penalidade ao seu Presidente, este será impedido de presidir a reunião colegiada.

Avaliamos necessário, também, acrescentar um parágrafo que estipula o prazo de 31 de outubro de cada ano para que os Conselhos Regionais enviem seus relatórios ao Conselho Federal, de modo que este disporá de dois meses para a sistematização dos dados, antes do transcurso do prazo final para o encaminhamento do relatório final do Executivo (31 de dezembro).

Em continuidade, o Senador João Vicente Claudino preconizou acréscimo de parágrafo determinando que o regulamento estabeleça os procedimentos de constituição e execução da multa em nome da União, mantendo o cuidado de não invadir a competência privativa da iniciativa do Presidente da República para estabelecer competências e atribuições entre órgãos do Executivo.

No fundo, a emenda proposta pelo Senador Claudino está sendo acolhida por nós. Todavia, sem prejuízo do respeito que merece o ilustre parlamentar, ofertamos ajustes ao parágrafo acrescido. Nosso colega sugeriu a seguinte redação ao sugerido § 2º do art. 79-A, que se quer acrescer à Lei nº 5.194, de 1966:

§ 2º Os Conselhos Federal, Regionais e a Mutua de Assistência aos Profissionais de Engenharia e Agronomia, criada pela Resolução nº 252 do CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural do engenheiro e do engenheiro-agrônomo.

Nossa sugestão para o § 2º, é ligeiramente diferente. Em razão de outras modificações por nós promovidas, passará a ser § 3º:

§ 3º Os Conselhos Federal, Regionais e a Mútua de Assistência aos Profissionais da Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas, de edificações sujeitas às inspeções periódicas a cargo do órgão e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural dos integrantes do sistema Crea.

Ao concluir sua intervenção, o Senador Claudino registrou que

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 apoia o projeto, com as adaptações que apontava, e que coincide 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.

Perfilamo-nos com o diligente parlamentar na esperança que externou, rogando por que consigamos extinguir uma mazela do gasto público tão bem adjetivada pelo autor do projeto, o nobre Senador Fernando Collor: “Obra inacabada: uma chaga brasileira”.

Encerrando nossa análise, referimo-nos à emenda ofertada pelo Senador José Agripino. Compartilhamos a questão de fundo nela tratada. Seu mérito está contemplado nas emendas e subemendas que já havíamos elaborado e que trazemos à apreciação da Comissão. Por esse

motivo, consideramos que ela foi acolhida nos termos das emendas e subemendas.

III – VOTO

Ante o exposto votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, com as Emendas nºs 1 e 3-CCJ e as seguintes subemendas e emendas que apresentamos:

SUBEMENDA DA CMA À EMENDA Nº 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 §§ 2º e 3º deste artigo” ao final da alínea *r* do art. 27;

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

“Art. 34.

.....

t) elaborar e encaminhar ao Conselho Federal, até 31 de outubro de cada ano, o relatório a que se refere a alínea *r* do art. 27, sobre as obras de sua circunscrição.

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 Nº – CMA

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

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

“Art. 27.

.....

§ 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) presente 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.” (NR)

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao atual 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 que dispõe a alínea *r* do art. 27 ou a alínea *t* do art. 34 sujeitará, respectivamente, o Presidente do Conselho Federal ou do Conselho Regional à aplicação da penalidade administrativa de suspensão temporária do exercício profissional prevista na alínea *d* do art. 71 desta Lei.

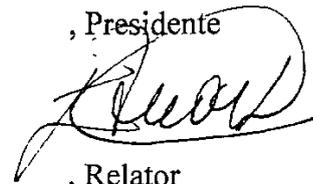
§ 1º Compete exclusivamente ao Conselho Federal aplicar a penalidade prevista no *caput* deste artigo, por prazos variáveis de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, tendo em vista a gravidade da falta, a manifesta lesão ao interesse público e os casos de reincidência.

§ 2º O Presidente do Conselho Federal estará impedido de presidir a sessão desse colegiado que for deliberar sobre a aplicação a ele próprio da penalidade prevista no *caput* deste artigo.

§ 3º Os Conselhos Federal, Regionais e a Mútua de Assistência aos Profissionais da Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas, de edificações sujeitas às inspeções periódicas a cargo do órgão e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural dos integrantes do sistema Crea.”

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

VOTO VENCIDO

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Retorna a esta Comissão, para apreciação 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 acerca do controle sobre obras públicas.

A proposição objetiva aprimorar os instrumentos de fiscalização e controle, de forma a combater o grave problema das obras públicas inacabadas, principalmente ao atribuir ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) a obrigação de apresentar aos órgãos de controle externo e interno da União relatório anual sobre obras inacabadas custeadas com recursos federais.

O texto original do art. 1º do PLS modifica os arts. 27 e 34 da Lei nº 5.194, de 1966. Ao art. 27, é acrescida a alínea *q*, criando para o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) atribuição 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.

Adiantando minimamente a análise, por ser inevitável, anotamos que já existe a alínea *q* no art. 27 da Lei nº 5.194, de 1966, que lhe foi adicionado pela Lei nº 6.619, de 1998. Nesse sentir, caso seja deliberado pelo acréscimo do dispositivo, este deverá ser a alínea *r*.

Ao art. 34, juntar-se-ia a alínea *s*. Novamente, é imperioso anotarmos que já existe a alínea *s* no dispositivo, também acrescida pela Lei nº 6.619, de 1998. Portanto, o correto seria adicionar uma alínea *t*. O comando adicionado criava, para os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea) a atribuição de elaborar e encaminhar ao Confea, em relação às obras das respectivas “jurisdições”, o relatório da novel alínea do art. 27.

O art. 2º da proposição define a sanção de multa de 0,1% do valor das obras inacabadas e paralisadas para o descumprimento da obrigação de fornecer o relatório referido na alínea que se pretende acrescentar ao art. 27 da Lei nº 5.194, de 1966.

O art. 3º do PLS estabelece que a lei entrará em vigor no primeiro dia útil do ano subsequente à sua publicação, e o art. 4º assina prazo de noventa dias da publicação da lei para o Poder Executivo regulamentá-la.

Quanto ao histórico da relativamente longa tramitação, a princípio, o projeto foi distribuído unicamente a esta Comissão. Antes de o colegiado pronunciar-se sobre a matéria, contudo, o Senador Romero Jucá apresentou o Requerimento nº 866, de 2009, que foi aprovado na sessão do Plenário de 16 de julho de 2009, em que demandou a oitiva da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CCJ, o Senador Flexa Ribeiro foi designado Relator e elaborou o Parecer. Todavia, na sessão em que este foi votado, coube ao então Senador Romeu Tuma funcionar como Relator *ad hoc*.

A CCJ pronunciou-se pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, com suas Emendas de nºs 1, 2 e 3.

Já havendo o PLS retornado a esta CMA, em razão de ter sido acatado, em 2 de março de 2010, o Requerimento nº 5, de 2010-CMA, de

autoria do então Senador Jefferson Praia, realizou-se audiência pública para instruir a proposição, no dia 24 do mesmo mês, à qual compareceram os seguintes convidados: André Luiz Mendes, Secretário de Fiscalização de Obras do TCU; Wagner Rosa da Silva, Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU; Ítalo Mitre Alves de Lima, Assessor Jurídico da Comissão de Obras Públicas da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC); e Marcos Túlio de Melo, Presidente do Confea.

Os resultados do proveitoso debate, considerados em conjunto com o não votado, mas rico, Relatório elaborado pelo primeiro Relator neste colegiado, o então Senador Wellington Salgado, conduziu à produção de substancioso relatório favorável à matéria pelo Senador Jefferson Praia, que foi designado Relator em 15 de abril de 2010. O nobre Senador Praia apresentou seu Parecer em 11 de maio de 2010, aceitando as Emendas nºs 1 e 3-CCJ e propondo subemenda à Emenda nº 2-CCJ e duas emendas de sua lavra.

O Parecer do Senador Jefferson Praia igualmente não logrou chegar a votação, em razão do término da legislatura, mas o PLS continuou a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 4, de 2010, da Mesa do Senado Federal.

Retornando o projeto a este colegiado, o Senador João Vicente Claudino foi designado Relator, em 1º de março de 2011. Seu valioso Parecer, como expressamente consignou, considerou todo o trabalho desenvolvido por seus antecessores e incorporou as contribuições provenientes das manifestações dos participantes da audiência pública de instrução.

O Senador João Vicente Claudino deixou a Comissão antes de que seu Parecer fosse votado. Em sequência, no dia 13 de março passado, recebemos a nobre incumbência de relatar a proposição nesta CMA.

Depois de termos entregue nosso Relatório pela aprovação do PLS, com emendas da CCJ, emendas e subemendas que apresentamos, o nobre Senador José Agripino propôs nova emenda, em 13 de junho passado. A matéria nos foi devolvida, para análise dessa emenda.

II – ANÁLISE

Fazemos o obrigatório registro preliminar de que nosso trabalho foi imensamente facilitado pelas preciosas intervenções de todos os Senadores que nos precederam e, obviamente, pelas impressões externadas pelos especialistas na audiência pública promovida pela Comissão.

Ao tempo em que o importante adjutório dos ilustrados Pares favoreceu nossa análise, pouco sobrou a acrescentar. Por esse motivo, rendendo homenagem ao nobre Senador João Vicente Claudino, último a se debruçar sobre a matéria até nossa intervenção, aproveitaremos muito de seu preclaro diagnóstico da proposição original e das emendas ofertadas. Adiantamos, também, que as emendas preconizadas ao longo de sua tramitação, em grande parte acatadas pelo Senador Claudino, nos pareceram adequadas, motivo para as aproveitarmos, com pequeno ajuste em uma delas.

Quanto aos aspectos formais, compete comumente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios conservar o patrimônio público (art. 23, I, da Constituição Federal – CF). E “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”, consoante a cabeça do art. 70 da Lei Magna. Assim sendo, os membros do Congresso Nacional detêm legitimidade para propor leis que criem instrumentos para o exercício do controle externo.

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. De fato, cabe à CMA, nos termos do art. 102-A c/c os art. 97 e 90, XII, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre o mérito da matéria e sobre ela emitir parecer.

O projeto, cuja redação segue a boa técnica legislativa, não conflita com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado. Assim sendo, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, podendo ser objeto de deliberação.

Abordemos agora o mérito do PLS, sopesando os fins de preservação do erário perseguidos por sua redação original, assim como nas alterações sugeridas por meio de emendas. Especialmente, o Senador

Claudino fez muito bom uso do Parecer do Senador Jefferson Praia. Esperamos obter igual sucesso.

Na CCJ, como já informado, foram apresentadas três emendas. As Emendas nºs 1 e 3-CCJ merecem integral acolhimento. A Emenda nº 1-CCJ modifica a ementa do PLS, para detalhar melhor a sua finalidade e mais bem adequá-la ao conteúdo da proposição.

Por seu turno, a Emenda nº 3-CCJ suprime o art. 4º da proposição. Dois são os motivos para sua exclusão. O primeiro, puramente pragmático, é o fato de os comandos adicionados à Lei nº 5.194, de 1966, serem de eficácia plena, prescindindo de regulamentação para produzirem os efeitos que lhes são próprios. Nada mais correto. O segundo deles é de natureza constitucional. Afronta o princípio da separação dos Poderes a lei, de iniciativa parlamentar, que fixa prazo para o Poder Executivo regulamentá-la, atribuição que lhe é própria e privativa.

A Emenda nº 2-CCJ corrige equívocos do texto primígeno, já aludidos em nosso Relatório. Não há razão para modificar as preexistentes alíneas *q* do art. 27 e *s* do art. 34 da Lei nº 5.194, de 1966, que tratam de outras competências dos Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, alheias ao tema do Projeto. Dessa forma, para veicular a nova atribuição do Confea, acrescenta-se uma nova alínea *r* ao art. 27, e, para incluir o novo comando pretendido aplicável aos Creas, a alínea *t* ao art. 34. Esta parte da emenda é por nós acolhida.

Ainda, a Emenda nº 2-CCJ modifica o texto original da alínea relativa à nova atribuição do Confea. Ao justificar a modificação, com acréscimo de texto, a CCJ aduz que as atribuições dadas ao Sistema Confea/Crea devem estar ao seu alcance. Nesse sentir, não seria razoável imputar-lhe responsabilidades que não são passíveis de serem assumidas pelo Sistema, 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 à lei por parte de terceiros (empresas e profissionais obrigadas a esse registro), não sendo concebível que se puna os Conselhos por conduta que não é de sua responsabilidade, por ação ou omissão.

Pelos motivos expostos, a CCJ defende que o conteúdo do relatório exigido ao Sistema Confea/Creá limite-se às obras que foram objeto de ART. Pela emenda, acrescenta-se o seguinte ao texto original do dispositivo: “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”.

A análise promovida pelo Senador João Vicente Claudino, em seu Parecer não votado, foi equilibrada e percuciente, razão pela qual, em sua homenagem, vamos reproduzi-la integralmente e acolhê-la quase que na totalidade. Não há porque parafrasearmos o nobre Senador, dizendo exatamente o mesmo que foi mui adequadamente tratado. Além do mais, não conseguiríamos fazer melhor.

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 entendendo 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” do 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 (repite, 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, alinham-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.

O Senador Claudino também alertou para a necessidade de ajustar a redação do atual artigo 2º do PLS, por conta da alteração na denominação das alíneas promovida pela Emenda nº 2-CCJ.

Na esteira desse ajuste, o querido Senador observou que

da forma como [a multa] 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.

Por esse motivo, defendeu que a penalização deve recair sobre 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. Além disso, sugeriu que a penalidade aplicada fosse de suspensão temporária do exercício profissional, prevista na alínea *d* do art. 71 da Lei nº 5.194, de 1966.

Assim, propôs nova redação para o comando, para assegurar que a eventual sanção incidisse sobre o Presidente do Conselho Regional que não encaminhasse o respectivo relatório para o Conselho Federal, dando competência exclusiva a este Conselho para aplicar a suspensão.
Verbis:

Art. 79-A. O descumprimento do disposto na alínea *t* do art. 34 sujeitará o Presidente do Conselho Regional à aplicação da penalidade administrativa de suspensão temporária do exercício profissional prevista na alínea *d* do art. 71 desta Lei.

§ 1º Compete exclusivamente ao Conselho Federal aplicar a penalidade prevista no *caput* deste artigo, por prazos variáveis de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, tendo em vista a gravidade da falta e os casos de reincidência.

Sobre a penalidade, temos considerações a fazer. Alinhamo-nos com o Senador Claudino quando critica a multa e opta por não utilizá-la. Também acolhemos a ideia da suspensão temporária. Todavia, parece-nos inadequado prever sanção exclusivamente para presidentes de Conselhos Regionais, dado que a obrigação deles é apenas reflexa, e visa permitir que o Conselho Federal também cumpra o comando legal. Contudo, o presidente do Conselho Federal é dependente das informações a serem prestadas pelos Regionais. Portanto, tanto os Conselhos Regionais quanto o Conselho Federal podem se omitir em obrigação legalmente imposta.

Em razão das responsabilidades compartilhadas, avaliamos que o mais adequado é prever a penalidade de suspensão temporária aos presidentes dos Conselhos Regionais que faltarem com a obrigação legal de apresentar o relatório ao Conselho Federal, enquanto ao Pleno deste é dado o encargo de, na última reunião do ano, alertar e cobrar os Regionais sobre o cumprimento do que disporá a lei. A inação do Plenário do Conselho Federal ensejará, aí sim, a aplicação ao seu Presidente da mesma penalidade prevista para o presidente de Conselho Regional faltoso. A deliberação sobre essa sanção dar-se-á na primeira reunião plenária do ano seguinte, sob a presidência do Vice-Presidente do Conselho Federal.

Com esses argumentos, emenda que propomos faz com que a penalidade alcance também o Presidente do Conselho Federal faltoso. Naturalmente, na sessão do Conselho Federal em que se for deliberar sobre a aplicação da penalidade ao seu Presidente, este será impedido de presidir a reunião colegiada.

Avaliamos necessário, também, acrescentar um parágrafo que estipula o prazo de 31 de outubro de cada ano para que os Conselhos Regionais enviem seus relatórios ao Conselho Federal, de modo que este disporá de dois meses para a sistematização dos dados, antes do transcurso do prazo final para o encaminhamento do relatório final do Executivo (31 de dezembro).

Em continuidade, o Senador João Vicente Claudino preconizou acréscimo de parágrafo determinando que o regulamento

estabeleça os procedimentos de constituição e execução da multa em nome da União, mantendo o cuidado de não invadir a competência privativa da iniciativa do Presidente da República para estabelecer competências e atribuições entre órgãos do Executivo.

No fundo, a emenda apresentada pelo Senador Claudino está sendo acolhida por nós. Todavia, sem prejuízo do respeito que merece o ilustre parlamentar, ofertamos ajustes ao parágrafo acrescido. Nosso colega propôs a seguinte redação ao sugerido § 2º do art. 79-A, que se quer acrescer à Lei nº 5.194, de 1966:

§ 2º Os Conselhos Federal, Regionais e a Mutua de Assistência aos Profissionais de Engenharia e Agronomia, criada pela Resolução nº 252 do CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural do engenheiro e do engenheiro-agrônomo.

Nossa sugestão para o § 2º, é ligeiramente diferente. Em razão de outras modificações por nós promovidas, passará a ser § 3º:

§ 3º Os Conselhos Federal, Regionais e a Mútua de Assistência aos Profissionais da Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas, de edificações sujeitas às inspeções periódicas a cargo do órgão e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural dos integrantes do sistema Crea.

Ao concluir sua intervenção, o Senador Claudino registrou que

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 apoia 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.

Perfilamo-nos com o diligente parlamentar na esperança que externou, rogando por que consigamos extinguir uma mazela do gasto público tão bem adjetivada pelo autor do projeto, o nobre Senador Fernando Collor: “Obra inacabada: uma chaga brasileira”.

Encerrando nossa análise, referimo-nos às emendas ofertadas nesta CMA. Rejeitamos a Emenda do Senador Flexa Ribeiro, pelos motivos já expressos alhures. Temos por correto que a penalização deve ocorrer 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. De toda sorte, discordamos quanto ao uso da multa, e optamos por não prevê-la. Em seu lugar, adotamos a pena de suspensão temporária, nos termos de uma das emendas que estamos propondo.

No que tange à Emenda do Senador José Agripino, compartilhamos a questão de fundo nela tratada. Assim como ocorre com a Emenda nº 2-CCJ, seu mérito está contemplado nas emendas e subemendas que já havíamos elaborado e que trazemos à apreciação da Comissão. Por esse motivo, consideramos que ambas foram acolhidas nos termos das emendas e subemendas.

III – VOTO

Ante o exposto votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, pela rejeição da Emenda ofertada nesta Comissão pelo Senador Flexa Ribeiro, pela aprovação total das Emendas nºs 1 e 3-CCJ e pela aprovação parcial da Emenda nº 2-CCJ, nos termos das subemenda e emendas que apresentamos:

SUBEMENDA DA CMA À EMENDA Nº 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 §§ 2º e 3º deste artigo” ao final da alínea *r* do art. 27;

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

“Art. 34.
.....

t) elaborar e encaminhar ao Conselho Federal, até 31 de outubro de cada ano, o relatório a que se refere a alínea *r* do art. 27, sobre as obras de sua circunscrição.

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 Nº – CMA

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

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

“Art. 27.

.....

§ 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, inciso 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.” (NR)

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao atual 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 que dispõe a alínea *t* do art. 34 sujeitará o Presidente Conselho Regional à aplicação da penalidade administrativa de suspensão temporária do exercício profissional prevista na alínea *d* do art. 71 desta Lei.

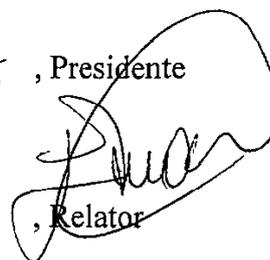
§ 1º Compete exclusivamente ao Conselho Federal aplicar a penalidade prevista no *caput* deste artigo, por prazos variáveis de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, tendo em vista a gravidade da falta, a manifesta lesão ao interesse público e os casos de reincidência.

§ 2º Cabe ao Plenário do Conselho Federal, na última reunião do ano, alertar e cobrar o cumprimento do que dispõe a alínea *r* do art. 27, sob pena de aplicação ao Presidente do Conselho Federal da mesma sanção prevista no *caput* e no § 1º deste artigo, cuja deliberação dar-se-á na primeira reunião plenária do ano seguinte, a ser presidida pelo Vice-Presidente do Conselho Federal.

§ 3º Os Conselhos Federal, Regionais e a Mútua de Assistência aos Profissionais da Engenharia e Agronomia, poderão destinar parte de sua renda líquida para custeio de fiscalização de obras públicas inacabadas, de edificações sujeitas às inspeções periódicas a cargo do órgão e de medidas que objetivem o aperfeiçoamento técnico e cultural dos integrantes do sistema Crea.”

Sala da Comissão, 18 de fevereiro de 2014.

SENADOR BLAIRO MAGGI, Presidente



, Relator

(Texto com revisão.)

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Declaro aberta a 3ª Reunião Extraordinária da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura.

...

ITEM 20
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 58, de 2008
- Terminativo -

Dispõe sobre o controle das obras públicas inacabadas e dá outras providências.

Autoria: Senador Fernando Collor

Relatoria: Senador Eduardo Amorim

Relatório: Pela aprovação do projeto e das Emendas nºs 1 a 3-CCJ, com uma subemenda a Emenda nº 2-CCJ e duas emendas que apresenta e pela rejeição da emenda apresentada pelo Senador Flexa Ribeiro.

Observações:

- *Matéria apreciada pela CCJ, com parecer pela aprovação do projeto com as Emendas nºs 1, 2 e 3-CCJ.*

- *Em 11/12/2008, foi oferecida uma emenda de autoria do Senador Flexa Ribeiro.*

- *Em 13/06/2013, foi oferecida uma emenda de autoria do Senador José Agripino.*

Com a palavra o Relator, Senador Eduardo Amorim.

O SR. EDUARDO AMORIM (Bloco União e Força/PSC - SE) – Sr. Presidente e colegas Senadores, irei direto à análise, já que o projeto foi previamente distribuído.

Fazemos o obrigatório registro preliminar de que nosso trabalho foi imensamente facilitado pelas preciosas intervenções de todos os Senadores que nos precederam e, obviamente, pelas impressões externadas pelos especialistas na audiência pública promovida pela Comissão.

Ao tempo em que o importante adjutório dos ilustrados pares favoreceu nossa análise, pouco sobrou a acrescentar. Por esse motivo, rendendo homenagem ao nobre Senador João Vicente Claudino, último a se debruçar sobre a matéria até nossa intervenção, aproveitaremos muito de seu preclaro diagnóstico da proposição original e das emendas ofertadas. Adiantamos, também, que as emendas preconizadas ao longo de sua tramitação, em grande parte acatadas pelo Senador Claudino, nos pareceram adequadas, motivo para as aproveitarmos, com pequeno ajuste em uma delas.

Quanto aos aspectos formais, compete comumente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios conservar o patrimônio público (art.

23, I, da Constituição Federal – CF). E “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”, consoante a cabeça do art. 70 da Lei Magna. Assim sendo, os membros do Congresso Nacional detêm legitimidade para propor leis que criem instrumentos para o exercício do controle externo.

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. De fato, cabe à CMA, nos termos do art. 102-A c/c os arts. 97 e 90, XII, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre o mérito da matéria e sobre ela emitir parecer.

O projeto, cuja redação segue a boa técnica legislativa, não conflita com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado. Assim sendo, atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, podendo ser objeto de deliberação.

Abordemos agora o mérito do PLS, sopesando os fins de preservação do erário perseguidos por sua redação original, assim como nas alterações sugeridas por meio de emendas. Especialmente, o Senador Claudino fez muito bom uso do parecer do Senador Jefferson Praia. Esperamos obter igual sucesso.

Na CCJ, como já informado, foram apresentadas três emendas. As Emendas nºs 1 e 3-CCJ merecem integral acolhimento. A Emenda nº 1-CCJ modifica a ementa do PLS, para detalhar melhor a sua finalidade e mais bem adequá-la ao conteúdo da proposição.

Por seu turno, a Emenda nº 3-CCJ suprime o art. 4º da proposição. Dois são os motivos para sua exclusão. O primeiro, puramente pragmático, é o fato de os comandos adicionados à Lei nº 5.194, de 1966, serem de eficácia plena, prescindindo de regulamentação para produzirem os efeitos que lhes são próprios. Nada mais correto. O segundo deles é de natureza constitucional. Afronta o princípio da separação dos Poderes a lei, de iniciativa parlamentar, que fixa prazo para o Poder Executivo regulamentá-la, atribuição que lhe é própria e privativa.

A Emenda nº 2-CCJ corrige equívocos do texto primígeno, já aludidos em nosso relatório. Não há razão para modificar as preexistentes alíneas “q”, do art. 27, e “s” do art. 34, da Lei nº 5.194, de 1966, que trata de outras competências dos Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, alheias ao tema do projeto. Dessa forma, para veicular a nova atribuição do Confea, acrescenta-se uma nova alínea “r” ao art. 27, e, para incluir o novo comando pretendido aplicável aos CREAs, a alínea “t” ao art. 34. Esta parte da emenda é por nós acolhida.

Ainda, a Emenda nº 2-CCJ modifica o texto original da alínea relativa à nova atribuição do Confea. Ao justificar a modificação, com acréscimo de texto,

a CCJ aduz que as atribuições dadas ao Sistema Confea/Crea devem estar ao seu alcance. Nesse sentir, não seria razoável imputar-lhe responsabilidades que não são passíveis de serem assumidas pelo sistema, 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 à lei por parte de terceiros (empresas e profissionais obrigadas a esse registro), não sendo concebível que se puna os conselhos por conduta que não é de sua responsabilidade, por ação ou omissão.

Pelos motivos expostos, a CCJ defende que o conteúdo do relatório exigido ao Sistema Confea/Crea limite-se às obras que foram objeto da ART. Pela emenda, acrescenta-se o seguinte ao texto original do dispositivo: “e para as quais tenha sido efetuada a devida Anotação de Responsabilidade Técnica”.

A análise promovida pelo Senador João Vicente Claudino, em seu Parecer não votado, foi equilibrada e percuciente, razão pela qual, em sua homenagem, vamos reproduzi-la integralmente e acolhê-la quase que na totalidade. Não há por que parafrasearmos o nobre Senador, dizendo exatamente o mesmo que foi mui adequadamente tratado. Além do mais, não conseguiríamos fazer melhor.

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, como exhaustivamente discutido nas mencionadas audiências, é 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” do art. 27 da lei de

regência da engenharia). Aliás, mais propriamente, a fiscalização pode ser exigida ao Sistema Confea/Crea, 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 1.188/2007 – 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. Essa importantíssima medida, aliás, é objeto do Projeto de Lei do Senado nº 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 CCJ, 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 (repito, 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.

Nessas 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. Essa 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 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, alinham-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 conseqüente 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 art. 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. 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.

O Senador Claudino também alertou para a necessidade de ajustar a redação do atual art. 2º do PLS, por conta da alteração na denominação das alíneas promovida pela Emenda nº 2-CCJ.

Na esteira desse ajuste, o querido Senador observou que:

[...] da forma como [a multa] 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.

Atendendo ao pedido do Presidente da Comissão, passo à análise.

Encerrando nossa análise, referimo-nos às emendas ofertadas nesta CMA. Rejeitamos a Emenda do Senador Flexa Ribeiro, pelos motivos já expressos alhures. Temos por correto que a penalização deve ocorrer 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. De toda sorte, discordamos quanto ao uso da multa, e optamos por não prevê-la. Em seu lugar, adotamos a pena de suspensão temporária, nos termos de uma das emendas que estamos propondo.

No que tange à Emenda do Senador José Agripino, compartilhamos a questão de fundo nela tratada. Assim como ocorre com a Emenda nº 2-CCJ, seu mérito está contemplado nas emendas e subemendas que já havíamos elaborado e que trazemos à apreciação da Comissão.

Por esse motivo, consideramos que ambas foram acolhidas nos termos das emendas e subemendas.

Voto.

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2008, pela rejeição da Emenda ofertada nesta Comissão pelo Senador Flexa Ribeiro, pela aprovação total das Emendas nºs 1 e 3-CCJ e pela aprovação parcial da Emenda nº 2-CCJ, nos termos das subemenda e emendas que apresentamos.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Obrigado, Senador Eduardo Amorim.

O SR. JORGE VIANA (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – Pela ordem, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Para discutir o projeto, Senador Jorge Viana.

O SR. JORGE VIANA (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – Sr. Presidente, eu queria, em primeiro lugar, cumprimentar o Senador Eduardo Amorim, porque sei da preocupação e seriedade dele e da dificuldade em relatar uma matéria como essa. Mas eu, como engenheiro, como membro do Confea/Crea, como ex-Prefeito, como ex-Governador, compartilho com os colegas grande preocupação com a aprovação de uma matéria como essa. Simplesmente

nós estaríamos incluindo, no rol de fiscalização, o Confea/Crea, que não tem orçamento para isso, não tem condição de fazer, mas, depois que virar lei, ficar obrigatório, como é que vamos fazer? Então, tudo vai parar esperando mais um relatório.

Nós já temos o Tribunal de Contas da União, nós já temos a Controladoria-Geral da União, nós já temos o Ministério Público, nós já temos o Congresso, nós já temos todos os órgãos de controle nos Municípios, nos Estados, e nós, agora, acrescentaríamos um órgão que sempre temos chamado para dar parecer sobre uma obra, sobre um projeto, sobre uma situação outra, porque tem a prerrogativa de dar um parecer, de dar uma opinião técnica, mas institucionalizarmos o Confea/Crea como mais um órgão no rol de fiscalização de obras, inacabadas ou não, sinceramente, isso vai deixar mais obras inacabadas.

Nós temos que criar mecanismos eficientes de executar melhor as obras. Nós estamos apostando errado. Isso é trabalhar contra o País, pois não vamos dar mais transparência, não vamos dar mais celeridade, não vamos economizar mais recursos públicos.

Com todo o respeito, esse projeto já passou na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; ele gerou grandes debates; ele é de 2008. O Senador Eduardo Amorim se dedicou a ele, tentou suprir muitas lacunas e as supriu, mas aquela maior vai ficar. Se nós aprovarmos esse projeto... Eu acho que deveríamos deliberar sobre ele. Está aqui o Senador Luiz Henrique, está aqui Aloysio Nunes Ferreira, há vários colegas que, ou como empresários, ou como representantes de organizações, ou como ex-gestores públicos, sabem. Todos os colegas aqui foram gestores públicos, ou boa parte deles, e sabem da dificuldade que nós temos.

Então, eu penso sinceramente que, independentemente da boa intenção, do bom relatório do Senador Eduardo Amorim, eu queria fazer um apelo aos colegas, como Engenheiro, como ex-Prefeito, como ex-Governador que rejeitássemos esse projeto naquilo que ele tem de entrave para o País. Nós podemos ficar pior ainda sob o ponto de vista da eficiência na aplicação dos recursos, na boa execução de obras públicas.

Eu faço esse apelo de maneira bastante objetiva. Eu acho que ele já foi debatido demais. Então, que o rejeitemos, para que não venhamos a contribuir ainda mais no sentido de prejudicar a aplicação de orçamentos públicos, seja pelos Municípios, seja pelos Estados, seja pela União. A aprovação de um projeto como este afeta os entes da Federação e vai dificultar ainda mais a vida do bom gestor público.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Muito obrigado, Senador Jorge Viana.

Continua em discussão. (*Pausa.*)

Senador Aloysio.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Minoria/PSDB - SP) – Sr. Presidente, eu concordo inteiramente com os argumentos do Senador Jorge Viana, mas ainda não é função institucional do Confea. O Confea é um órgão de

fiscalização do exercício de uma profissão, não é um órgão de Estado, um órgão de controle de Estado.

Nós vamos criar um paquiderme burocrático, que, como diz bem o Senador Jorge Viana, é capaz de complicar ainda mais esse já complicado sistema de controle das obras do nosso País.

Com uma homenagem ao Senador Eduardo Amorim, que se esforçou ao máximo para eliminar do projeto as principais inconveniências, mas eu creio que a raiz do projeto parte de um equívoco ao considerar o Confea algo que ele não é.

Portanto, eu voto também contra.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Muito obrigado, Senador Aloysio.

Continua em discussão. (*Pausa.*)

Eu não voto na matéria, porque temos quórum, provavelmente não vai dar empate, mas gostaria, com todo o respeito ao meu Vice-Presidente, também colocar meu ponto de vista aqui.

Nós não devemos, como Parlamentares e Congresso, como Senadores, aumentar cada vez mais a burocracia no País. Nós vivemos uma guerra do papel incrível. Nós não conseguimos mais avançar nas nossas obras. É um problema fazer uma licitação, é problema seguir com uma determinada obra em função da fiscalização que existe. Não que nós sejamos contra a fiscalização. O problema é que aqui, no Senado ou Congresso, estipula-se uma nova regra, uma nova norma, e depois vêm os decretos, as normativas, as instruções, e cada um vai se protegendo mais. Quando chega lá na ponta, o responsável pela obra, tanto por parte do Executivo ou por parte de quem está executando a obra, não consegue fazer, ele simplesmente fica trancado. Há exigência de documentos que você não consegue apresentar porque não existe quem dê; não sabe primeiro se vem o ovo ou se vem a galinha. Quer dizer, é complicadíssimo.

Eu gostaria de ver o Senado Federal e o Congresso Nacional fazendo um grande reexame de tudo que temos, de todo o arcabouço jurídico que temos de fiscalização, para poder destravar o País. Caso contrário, gente, eu vejo que estamos igual a lutador de boxe: nós “clinchamos”, estamos um agarrado ao outro e o juiz tentando separar e não está conseguindo. Essa é a realidade do País nesse momento.

Eu gostaria, com todo respeito ao relatório do meu querido Vice-Presidente, mas externar meu ponto de vista também de que nós não devemos seguir nessa direção. A direção que devemos seguir aqui é exatamente a outra: de estender, não é criar possibilidade de fazer falcatrua, mas é criar a possibilidade de as obras andarem, de o País ter a sua infraestrutura executada, porque, da forma como está, não estamos indo a lugar nenhum, estamos exatamente parados na posição que estávamos anteriormente.

Com a palavra, o Relator.

O SR. EDUARDO AMORIM (Bloco União e Força/PSC - SE) – Presidente, com todo respeito aos nobres colegas, partimos do princípio do zelo,

do cuidado ao Erário. Apenas corrigir uma frase aqui, permita-me ousar discordar, Senador Jorge Viana, não queremos fazer um desserviço ao País, procuramos, com toda boa intenção, melhorar o projeto naquilo que foi possível e não foi para prestar nenhum desserviço ao País. Entendo a burocracia e respeito realmente a opinião de cada colega.

Temos que, definitivamente, acabar, neste País, com o pensamento de que o que é público é coisa sem dono. Não. Ao contrário. O que é público é coisa sagrada, porque é coisa de muitos donos, sobretudo, daqueles que mais pagam tributos neste País, que são os mais pobres, aqueles que ganham até três salários mínimos.

Então, foi partindo desse princípio que procuramos realmente melhorar o projeto já aprovado por outras Comissões, respeitando e valorizando o Erário, mas respeito a opinião, claro, de cada colega.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Muito obrigado, Senador Amorim.

Encerrada a discussão, vamos à votação nominal.

Como vota o Senador Anibal Diniz.

O SR. ANIBAL DINIZ (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – Contrário à matéria.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – "Não".

Senador Acir Gurgacz.

O SR. ACIR GURGACZ (Bloco Apoio Governo/PDT - RO) – Com o Relator, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – "Sim".

Senador Jorge Viana.

O SR. JORGE VIANA (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – Contrário à matéria, e aqui rendendo as minhas homenagens ao Relator e não foi nenhuma intenção, sei do esforço de V. Ex^a, que é um só: dar mais transparência à aplicação dos recursos públicos; mas acho que essa matéria complicaria um pouco mais, como disse o Senador Blairo.

Meu voto é "não".

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Senador Luiz Henrique da Silveira.

O SR. LUIZ HENRIQUE (Bloco Maioria/PMDB - SC) – Com todo respeito ao trabalho do Senador Eduardo Amorim, voto contra a aprovação dessa matéria.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Senador Ivo Cassol.

O SR. IVO CASSOL (Bloco Maioria/PP - RO) – Sr. Presidente, como já fui Prefeito e Governador, teríamos outro órgão para poder acompanhar e sem recurso para poder bancar, e quem teria que bancar seria o Município, o Estado ou a União.

Então, sou contra, uma vez que há o Tribunal de Contas da União, há o Ministério Público, há a própria Assembleia Legislativa, o próprio Congresso Nacional.

Portanto, sou contra essa matéria.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – O Senador Ivo vota "não".

Senador Eduardo Amorim, voto conhecido, voto "sim".

Senadora Vanessa Grazziotin. *(Pausa.)*

Senador Aloysio Nunes Ferreira.

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Minoría/PSDB - SP) – Voto "não", Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Vota "não".

Senador Flexa Ribeiro.

O SR. FLEXA RIBEIRO (Bloco Minoría/PSDB - PA.) – Voto "não".

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Vota "não".

Senador Cyro Miranda.

O SR. CYRO MIRANDA (Bloco Minoría/PSDB - GO. *Fora do microfone.*) – "Não".

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Vota "não".

Vou proclamar o resultado então: 7 votos favoráveis e 2 votos contra. Como vota a Senadora Vanessa?

A SRª VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Apoio Governo/PCdoB - AM. *Fora do microfone.*) – "Não".

(Interrupção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Vota "não".

Perfeitamente, não vamos nos confundir aqui.

São 8 a 2; pela rejeição da matéria.

Pela ordem, Senador Jorge Viana.

O SR. JORGE VIANA (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – É sobre o Item 13, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Preciso proclamar o resultado aqui.

O SR. JORGE VIANA (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – Claro.

A matéria é de autoria do Senador Eduardo Amorim, matéria que eu queria me somar a ele – Item 13. Se possível, peço inversão de ordem, para votarmos com o Relator.

O SR. PRESIDENTE (Blairo Maggi. Bloco União e Força/PR - MT) – Está rejeitado o projeto, ficam prejudicadas todas as emendas ou todas as emendas e nomeio o Senador Jorge Viana para fazer o relatório do voto vencido.

V. Exª fará um relatório depois sobre esse assunto.

(Iniciada às 8 horas e 35 minutos, a reunião é encerrada às 11 horas e 8 minutos.)