

Ref. SESSÃO: Sessão Plenária Ordinária 1.631

Decisão Nº: PL-0259/2023

Referência:06318/2021

Interessado: Colégio de Presidentes

Ementa: Aprova o mérito da Proposta CP nº 58/2021 consolidada pelo Colégio de Presidentes (CP), de revogação da Resolução nº 1.094, de 31 outubro de 2017, e dá outras providências.

O Plenário do Confea, reunido em Brasília em 16 de fevereiro de 2023, apreciando o Relatório e Voto em Primeiro Pedido de Vista exarado pelo Conselheiro Federal Genilson Pavão Almeida; e considerando a Proposta CP nº 58/2021, oriunda do Colégio de Presidentes (CP), que propõe a revogação da Resolução nº 1.094, de 31 outubro de 2017, que dispõe sobre a adoção do Livro de Ordem de obras e serviços das profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea (SEI nº 0539488); considerando que, de acordo com as justificativas do proponente (Colégio de Presidentes), constante na Proposta CP nº 58/2021, a revogação é necessária, tendo em vista o seguinte: "Dificuldade dos Creas em analisar quantitativamente e qualitativamente os Livros de ordem, não existindo um padrão de análise na Resolução. Os Conselhos Regionais entendem que a simples supressão de Artigos ou incisos, visando à desobrigação do preenchimento do Livro de Ordem para efeito de solicitação de CAT; por si só, já descaracteriza o objeto da Resolução. Desta forma a proposta de REVOGAÇÃO da Resolução 1.094/2017 do Confea na sua completude, representa a melhor alternativa para dirimir quaisquer confrontos de entendimento sobre o tema. Simultaneamente o Confea deverá elaborar um documento dirigido ao TCU justificando que o Sistema Confea/Crea possui instrumentos eficazes de fiscalização do exercício profissional e que, tal medida em nada fragilizará o resultado final das atividades fiscalizatórias, e nem mesmo os processos de licitação que exigem as CATs para demonstração de capacidade técnica por parte das pessoas jurídicas da área da construção civil do país. A medida está em sintonia com as propostas de desburocratização implementadas pelo Governo Federal. A continuação da exigência do Livro de Ordem nas solicitações de CAT, o Sistema poderá ser alvo de ações judiciais dos profissionais em todo o país por estar criando óbice ao pleno exercício profissional"; considerando que a Gerência de Conhecimento Institucional (GCI) realizou análise técnica com base no art. 22 c/c art. 27, inciso II, da Resolução nº 1.034, de 2011, conforme se verifica no Parecer GCI nº 11/2022 (SEI nº 0625880), sistematizando o texto no Anexo (SEI nº 0625884), que foi submetido à análise jurídica; considerando que o poder regulamentar deve ser exercido nos estritos limites da lei, de modo que a regulamentação em voga deve se ater ao detalhamento de conceitos abstratos e gerais previstos na lei e à criação de procedimentos necessários à sua fiel execução, que, no caso em análise, está no âmbito da discricionariedade do Confea, ao qual incumbe estabelecer os mecanismos necessários para a fiel execução dos dispositivos legais supracitados; considerando que cabe ao Confea, nos limites do poder regulamentar e de acordo com as peculiaridades do exercício profissional e a estrutura que o Sistema Confea/Crea dispõe para a sua fiscalização, estabelecer os procedimentos e instrumentos mais adequados para o cumprimento da sua missão institucional e o atendimento do interesse público; considerando que essa situação acaba por inserir a matéria no âmbito da

discricionariedade administrativa, ou seja, a regulamentação em tela está associada a critérios de conveniência e oportunidade, cabendo às instâncias deliberativas e decisórias, sempre com base em elementos concretos demonstrados no processo administrativo, decidir sobre o assunto; considerando que a decisão administrativa, sobretudo por se tratar do exercício do poder regulamentar e de poder de polícia (no caso, a fiscalização do exercício profissional), não pode se valer meras alegações despidas de fundamentação ou demonstração concreta; considerando que não basta o proponente, no caso o Colégio de Presidentes, dizer que há "confrontos sobre o tema", que alguns Creas adotam o livro de ordem e outros não, que há "grande insatisfação dos profissionais com a obrigatoriedade da adoção do Livro de Ordem para efeito de solicitação de CAT", que há "dificuldade dos Creas em analisar quantitativamente e qualitativamente os Livros de ordem", ou que "a continuação da exigência do Livro de Ordem nas solicitações de CAT, o Sistema poderá ser alvo de ações judiciais dos profissionais em todo o país por estar criando óbice ao pleno exercício profissional"; considerando que a Proposta CP nº 58/2021 não veio acompanhada de qualquer estudo sobre o assunto, contendo apenas afirmações vagas sobre a ineficácia do instrumento (livro de ordem), conforme determina o §4º. art. 12, do Anexo I da Resolução nº 1.012, de 10 de dezembro de 2015: "§ 4º A fundamentação das propostas, além de especificar a legislação pertinente à matéria, deve conter estudo técnico do tema"; considerando que, embora o proponente tenha mencionado que existem orientações dos órgãos de controle sobre o assunto e que a legislação federal recomenda a desburocratização dos procedimentos, não restou demonstrada a relação e os impactos diretos da exigência do livro de ordem com a ineficiência da fiscalização ou que tal exigência dificulta o exercício profissional; considerando que por tratar de assunto estritamente técnico-operacional e institucional, é imprescindível a análise técnica na forma prevista na Resolução nº 1.034, de 2021; considerando que a análise técnica deve compreender, de forma fundamentada, todos os aspectos técnicos e institucionais para subsidiar a análise jurídica e a apreciação da matéria pelas instâncias deliberativas e decisórias, sobretudo diante da carência de embasamento da Proposta CP nº 58/2021, abordando elementos como os impactos operacionais, financeiros e institucionais no Sistema Confea/Crea e, mais ainda, o impacto e a relação entre a extinção do livro de ordem e o cumprimento dos artigos 7º e 8º da Lei nº 5.194, de 1996 nas atividades de fiscalização dos Creas, notadamente quanto à necessidade de se assegurar que as obras e serviços de engenharia sejam efetivamente desempenhadas por profissionais devidamente habilitados perante o Crea e com a respectiva anotação de responsabilidade técnica; considerando que, observa-se nos "considerandos" da Resolução nº 1.094, de 2017, os objetivos da regulamentação que se pretende revogar era exata: "considerando a necessidade de adoção de mecanismos que propiciem eficiente acompanhamento e controle da participação efetiva dos profissionais nas obras e serviços pelos quais são responsáveis técnicos, de sorte a preservar os interesses da sociedade; considerando que os instrumentos tradicionais de fiscalização verificam a autoria dos projetos e a existência de responsável técnico pelas obras e serviços, mas não conseguem verificar o efetivo acompanhamento do profissional"; considerando que, partindo desse pressuposto e da falta correlação entre os motivos alegados na Proposta CP nº 58/2021 com eventual decisão de extinguir o livro de ordem, o assunto deveria ser objeto de estudo pela área técnica, entretanto, observa-se que o Parecer GCI nº 11/2022 se limita a referendar as alegações do proponente;

considerando que a afirmação de que o livro de ordem foi instituído apenas para atender orientações dos órgãos de controle não constitui motivação suficiente para a revogação de uma norma que tem relação direta com o comando legal, qual seja, os artigos 7º e 8º da Lei nº 5.194, de 1996; considerando que o controle prévio de legalidade pressupõe a verificação da existência de motivação, que é elemento indispensável do ato administrativo, segundo disposição expressa da Lei nº 9.784, de 1999: "Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (...) Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato"; considerando que a Procuradoria Jurídica do Confea (PROJ), por meio do Parecer SUCON nº 133/2022 (SEI nº 0635634), alerta que, embora do ponto de vista estritamente legal a revogação da Resolução nº 1.094, de 2017 e consequente extinção do livro de ordem estejam no âmbito da conveniência e oportunidade, a ausência de motivação concreta e a incoerência entre os motivos alegados pelo proponente e o resultado que se espera com a edição do ato gera insegurança jurídica para a tomada de decisão das instâncias deliberativas e decisórias, restando prejudicada a análise jurídica terminativa; considerando que a GCI, mediante o Parecer GCI nº 23/2022 (SEI nº 0662302) e o Despacho GCI (SEI nº 0665041) sugeriu à SIS "o encaminhamento do processo à Gerência de Coordenação da Fiscalização do Confea - GCF, no sentido de informar se há atualmente alguma diretriz, norma técnica, ou procedimento padrão, elaborado em conjunto com os Creas, para fiscalização da participação efetiva dos profissionais nas obras e serviços pelos quais são responsáveis técnicos"; considerando que a GCF inicia sua manifestação (SEI nº 0671650) informando que foram produzidas 4 (quatro) notas técnicas de fiscalização, elaboradas em conjunto com os Gerentes de Fiscalização dos Creas durante os encontros nacionais de fiscalização realizados em 2022; considerando que é importante ressaltar que as notas técnicas de fiscalização, separadas por empreendimentos, tratam de procedimentos específicos voltados à obtenção de provas físicas e documentais acerca de possíveis infrações aos dispositivos legais em aspecto amplo, permitindo, posteriormente e caso necessário, o desenvolvimento de provas analíticas; considerando que o Livro de Ordem (também conhecido por diário de obras) é prova documental importantíssima na apuração, favorável ou não aos administrados, de casos relevantes e complexos que pretendem fixar penalidades derivadas de obras e serviços de engenharia que causaram danos pessoais, patrimoniais ou sociais; considerando que, ainda na manifestação da Gerência de Coordenação da Fiscalização do Confea, destacamos: "Para ilustrar a importância do Livro de Ordem, em 1 (um) dos diversos processos relativos ao caso do desabamento do Viaduto batalha dos Guararapes, ocorrido no dia 3 de julho de 2014, em Belo Horizonte - MG, que vitimou 2 (duas) pessoas e deixou outras 23 (vinte e três) feridas, o Plenário do Confea fundamenta a manutenção da aplicação da pena de censura pública, nos seguintes fatos (Ver PL-2177/2020 - Documento SEI restrito 0402716): 'considerando que a empresa em que o DENUNCIADO trabalhava para a execução do Viaduto, esta deveria observar as boas práticas de construção, acompanhar com seus profissionais responsáveis qualquer alteração nos

projetos enviados pela outra empresa contratada para elaboração dos projetos, a CONSOL - Engenheiros Consultores Ltda., e informar aos supervisores da obra, à Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP, sobre ocorrências "fora do normal", como a retirada de cimbramentos forçados, sobre abertura de buracos no tabuleiro do Viaduto; considerando que os responsáveis técnicos pela obra, inclusive o DENUNCIADO, não registrou qualquer alteração mencionados nos autos, inclusive no Diário de Obras.' Sob outra perspectiva, realçamos que o Colégio de Presidentes (CP) propõe excluir o Livro de Ordem quando da solicitação de Certidão de Acervo Técnico (CAT), justificando assim a revogação completa da Resolução nº 1.094, de 2017, tendo em vista a 'grande insatisfação dos profissionais com a obrigatoriedade da adoção do Livro de Ordem para efeito de solicitação de CAT'. Tal afirmação nos parece ir de encontro aos dados publicados na página do Confea no documento "Resultados dos processos finalísticos Sistema Confea/Crea 2020", já que das mais de 4 (quatro) milhões de anotações de responsabilidade técnica, existem aproximadamente 53 (cinquenta e três) mil CATs emitidas. Além disso, apenas 2% do total de profissionais requerem CAT"; considerando o despacho da Sucon (SEI nº 0682117) após a manifestação da GCF, que conclui: "Ante o exposto, considerando os elementos que constam nos autos até o momento e ratificando o contido no Parecer SUCON nº 133/2022 (0635634), ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade não sujeitos ao crivo da presente análise, conclui-se, do ponto de vista estritamente jurídico, em sede de controle prévio de juridicidade, pela possibilidade do regular prosseguimento do feito, visando à apreciação, no mérito, da proposta de revogação da Resolução nº 1.094, de 2017, a qual dispõe sobre a adoção do Livro de Ordem de obras e serviços das profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea, recomendando o encaminhamento do processo à Comissão de ética e Exercício Profissional (CEEP) para avaliação da conveniência e oportunidade da presente alteração normativa, seguindo o rito da Resolução nº 1.034, de 2011"; considerando que a proposta do CP foi aprovada pela maioria dos Presidente dos Creas presentes na 6ª reunião ordinária daquele colegiado; considerando que o Livro de Ordem (também conhecido por diário de obras) é prova documental importantíssima na apuração, favorável ou não aos administrados, de casos relevantes e complexos que pretendem fixar penalidades derivadas de obras e serviços de engenharia que causaram danos pessoais, patrimoniais ou sociais; considerando que sob outra perspectiva, realçamos que o Colégio de Presidentes (CP) propõe excluir o Livro de Ordem quando da solicitação de Certidão de Acervo Técnico (CAT), justificando assim a revogação completa da Resolução nº 1.094, de 2017, tendo em vista a "grande insatisfação dos profissionais com a obrigatoriedade da adoção do Livro de Ordem para efeito de solicitação de CAT"; considerando que a proposta do CP foi aprovada pela maioria dos Presidente dos Creas presentes na 6ª reunião ordinária daquele colegiado, e está apoiada por várias entidades de classe como a ABENC e outras; e considerando que, durante as discussões, tanto a CEEP, Comissão que originalmente pautou a matéria em Plenário, quanto o Relator em Segundo Pedido de Vista, Conselheiro Federal Evânio Ramos Nicoleit, concordaram com o Relatório e Voto em Primeiro Pedido de Vista, exarado pelo Conselheiro Federal Genilson Pavão Almeida, **DECIDIU**, por unanimidade: 1) Aprovar o mérito da Proposta CP nº 58/2021 consolidada pelo Colégio de Presidentes (CP), de revogação da Resolução nº 1.094, de 31 outubro de 2017, que dispõe sobre a adoção do Livro de Ordem de obras e serviços das

profissões abrangidas pelo Sistema Confea/ Crea e Mútua. 2) Encaminhar o presente processo à Gerência de Conhecimento Institucional – GCI para o prosseguimento dos trâmites previstos na Resolução nº 1.034, de 2011. 3) Estabelecer a adoção do rito ordinário para o presente processo legislativo. 4) Determinar que o anteprojeto seja encaminhado, de imediato, eletronicamente para a manifestação dos agentes competentes previstos no art. 21 da Resolução nº 1.034, de 2011. 5) Determinar a disponibilização, de imediato, do anteprojeto em tela no site do Confea para consulta pública, na área específica para este fim. 6) Determinar a suspensão temporária da aplicação do § 2º do artigo 1º da Resolução 1094/2017, até o trâmite final do projeto de resolução, evitando-se, com isso, questionamentos judiciais e prejuízos aos profissionais e empresas registradas no Sistema Confea/Crea e Mútua. 7) Comunicar a todos os Creas acerca do item 6 desta decisão, bem como sobre a consulta pública sobre o projeto de resolução de revogação do Livro de Ordem. Presidiu a votação o **Presidente JOEL KRÜGER**. Presentes os senhores Conselheiros Federais ALEXSANDRO MEIRELES MENEZES DOS SANTOS, ANDRÉA BRONDANI DA ROCHA, AYSSON ROSAS FILHO, CÂNDIDO CARNAÚBA MOTA, CARMEN LÚCIA PETRAGLIA, DALTRO DE DEUS PEREIRA, DANIEL ROBERTO GALAFASSI, EVÂNIO RAMOS NICOLEIT, FRANCISCO DAS CHAGAS DA SILVA LIRA, FRANCISCO LUCAS CARNEIRO DE OLIVEIRA, GENILSON PAVÃO ALMEIDA, JORGE LUIZ BITENCOURT DA ROCHA, LUIZ ANTONIO CORRÊA LUCCHESI, MARCOS DA SILVA DRAGO, MÁRIO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, MICHELE COSTA RAMOS, NEEMIAS MACHADO BARBOSA e VINICIUS DE OLIVEIRA RIBEIRO.

Cientifique-se e cumpra-se.

Brasília, 27 de fevereiro de 2023.

Eng. Civ. Joel Krüger
Presidente do Confea