



## SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

### CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA

#### PARECER SUCON Nº 123/2021

<b>Processo</b>	CF-03094/2020
<b>Assunto</b>	Aprova procedimentos para a supervisão e gestão da fiscalização do Sistema Confea/Crea
<b>Interessado</b>	Comissão de Ética e Exercício Profissional, Sistema Confea/Crea

#### I - RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação para que esta Procuradoria Jurídica proceda à análise da proposta de resolução apresentada pela Comissão de Ética e Exercício Profissional (CEEP), que aprova os princípios, as diretrizes e os procedimentos para a supervisão e a gestão da fiscalização do exercício e da atividade profissional do Sistema Confea/Crea, e dá outras providências, conforme Despacho SIS 0478239, nos termos do art. 30, IV, e do art. 33, da [Resolução nº 1.034, de 2011](#).

2. A proposta inicial (0338891) era de uma Decisão Normativa que visava estabelecer os princípios e as Diretrizes Nacionais da fiscalização do exercício e da atividade profissional do Sistema Confea/Crea, em substituição à [Decisão Normativa nº 95, de 2012](#), e havia sido elaborada pelo GT Fiscalização, instituído pela Portaria nº 88/2020 (0314094), tendo sido objeto dos Pareceres GCI nº 26/2020 (0398888) e SUCON nº 29/2021 (0435317), sendo submetida à Comissão de Ética e Exercício Profissional, que, por meio do Despacho CEEP 0445251, determinou o seguinte:

Em sua 3ª Reunião Ordinária, a Comissão de Ética e Exercício Profissional (CEEP), atenta ao parecer da PROJ que elenca os trechos mais relevantes da proposta e orienta que sejam revisados ou mesmo excluídos em face de ausência de amparo legal, entendeu ser prudente:

1. Encaminhar o presente processo ao Grupo Técnico de Fiscalização aprovado pela Portaria nº 88/2020 (SEI nº 0313677) para adequação da proposta de alteração da Decisão Normativa nº 95, de 2012, conforme apontamentos da Procuradoria Jurídica do Confea;
2. Após, encaminhar à Gerência de Conhecimento Institucional (GCI) para as providências necessárias;
3. E finalmente à PROJ, antes de retornar à Comissão de Ética e Exercício Profissional (CEEP).

3. Desta feita, o assunto foi encaminhado a um novo grupo técnico, que elaborou um "estudo técnico de proposta para modernização das diretrizes e princípios e para regulamentação das atribuições de supervisão e de gestão da fiscalização do exercício e da atividade profissional do Sistema Confea/Crea em atendimento aos arts. 24, 26 e 33 da Lei nº 5.194/1966, ampliando, deste modo, o escopo do estudo técnico de revisão da Decisão Normativa nº 95/2012" (0462419), contendo uma Minuta de Resolução (0462420).

4. Por meio da Deliberação CEEP nº 798/2021 (0463983), a Comissão de Ética e Exercício Profissional deliberou por "apresentar e submeter à análise de admissibilidade Exposição de Motivos (SEI nº 0475721) e Proposta de Resolução (SEI nº 0475672), conforme anexos, visando posterior apreciação da CEEP em sua reunião ordinária de 9 a 11 de agosto de 2021", encaminhando o assunto à GCI e à PROJ.

5. Ato contínuo, a Gerência de Conhecimento Institucional emitiu o Parecer GCI nº 13/2021 (0477570), referente à análise de admissibilidade - instrução preliminar e análise técnica, em atenção aos artigos 28 e 31, da [Resolução nº 1.034, de 2011](#), sistematizando o texto no Anexo 0477905, que ora se submete à análise jurídica.

6. É o que importa relatar.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

7. Inicialmente, cumpre salientar que a presente manifestação jurídica toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo em epígrafe. No que concerne aos aspectos técnicos e econômicos, e ao juízo de oportunidade e conveniência do que se pretende, registre-se, desde logo, que não cabe a esta unidade jurídica se manifestar, pois a análise é concernente apenas aos aspectos e requisitos legais envolvidos no assunto trazido a exame.

8. Como já relatado, a proposta inicial (0338891) era de uma Decisão Normativa que visava estabelecer os princípios e as Diretrizes Nacionais da fiscalização do exercício e da atividade profissional do Sistema Confea/Crea. Nesse sentido, um dos pontos levantados no Parecer SUCON nº 29/2021 (0435317) dizia respeito, justamente, à espécie normativa escolhida, uma vez que, nos termos do art. 2º, II, da [Resolução nº 1.034, de 2011](#), a DN se destina tão somente a fixar entendimentos ou a determinar procedimentos, visando à uniformidade de ação.

9. Superado esse aspecto, verifica-se que a nova proposta de normativo - da espécie resolução - sofreu significativa ampliação de escopo, visando a implantação de um novo Modelo de Fiscalização do Sistema Confea/Crea. A proposta de resolução tem como objetivo aprovar os princípios, as diretrizes e os procedimentos para a supervisão e a gestão da fiscalização do exercício e da atividade profissional do Sistema Confea/Crea.

10. Além disso, no novo Estudo Técnico elaborado (0462419) consta que não só os apontamentos constantes dos Pareceres GCI nº 26/2020 (0398888) e SUCON nº 29/2021 (0435317) foram considerados mas também as recomendações do Controle Externo direcionadas ao Confea<sup>1</sup>, bem como os objetivos definidos no Plano Institucional do Confea 2021-2023, aprovado pela Decisão CD nº 49/2021 (0441741).

11. Como é sabido, a [Lei nº 5.194, de 1966](#) confere ao sistema Confea/Crea a competência para a fiscalização do exercício profissional da engenharia e agronomia e elenca as condições mínimas para o exercício profissional. Os parâmetros para a fiscalização realizada pelos entes e órgãos que integram o Sistema Confea/Crea (Confea, Creas, suas comissões e Câmaras Especializadas e os agentes administrativos, notadamente os agentes de fiscalização) segundo a repartição de competências, se encontram estabelecidas na lei e regulamentos próprios.

12. O art. 27, alínea "f", da [Lei nº 5.194, de 1966](#) conferiu ao Confea o exercício do poder regulamentar, cabendo-lhe, portanto, editar os atos administrativos normativos necessários à regulamentação e execução da lei. E a mesma [Lei](#) também dispõe o seguinte:

Art. 24. A aplicação do que dispõe esta lei, a verificação e fiscalização do exercício e atividades das profissões nela reguladas serão exercidas por um Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) e Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Creas), organizados de forma a assegurarem unidade de ação.

Art. 26. O Confea é a instância superior da fiscalização do exercício profissional da engenharia, da arquitetura e da agronomia.

Art. 33. Os Creas são órgãos de fiscalização do exercício das profissões de engenharia, arquitetura e agronomia, em suas regiões.

13. Feitas essas considerações preliminares, passa-se à análise dos dispositivos constantes da proposta, de acordo com o texto normativo da proposta consolidada (0477905) anexa ao Parecer GCI nº 26/2020 (0398888).

14. **O artigo 1º e seus parágrafos** contém o enunciado do objeto da norma e a indicação do seu âmbito de aplicação, trazendo os conceitos e distinções entre a verificação do exercício profissional, a verificação da atividade profissional e a fiscalização do exercício e das atividades profissionais. A redação dos dispositivos é clara, precisa e tem ordem lógica, se encontrando adequada à legislação vigente.

15. Já o **artigo 2º** prevê a implantação de um "Cadastro Nacional de Fiscalização para consolidar eletronicamente dados decorrentes da supervisão e gestão da fiscalização do Sistema Confea/Crea e disponibilizar serviços para viabilizar a coordenação de ações e o monitoramento, a avaliação e divulgação dos resultados em âmbito regional e nacional".

16. Essa importante inovação guarda pertinência com a unidade de ação preconizada pelo art. 24, da [Lei nº 5.194, de 1966](#), portanto, adequada à legislação vigente. Ressalte-se que, ao longo do texto, a norma vai apresentando as funcionalidades do Cadastro Nacional de Fiscalização, a saber:

- Acompanhamento da execução das metas de abrangência nacional e regional previstas nos planos de fiscalização dos Creas para fins de monitoramento da fiscalização a partir das informações eletronicamente consolidadas (art. 12 e parágrafo único);
- Acompanhamento pelo Confea da execução dos planos de fiscalização dos Creas a serem inseridos eletronicamente (art. 15, § 2º); e
- Acompanhamento da execução das metas e do cumprimento dos objetivos do plano anual de fiscalização, por meio das informações, métricas e indicadores decorrentes das atividades de fiscalização do Crea que serão eletronicamente consolidadas (art. 25, § 2º).

17. No **artigo 3º** foram elencados os princípios da fiscalização do Sistema Confea/Crea, na linha do que já é previsto na [Decisão Normativa nº 95, de 2012](#), com algumas pequenas alterações, tais como a inserção da proteção à vida junto ao princípio do risco social, a previsão de um novo princípio denominado de uniformidade e a alteração da nomenclatura do princípio da dinâmica para "aprimoramento contínuo", entre outras alterações de mérito, certamente fruto de ampla discussão nos grupos técnicos. Observa-se que, do ponto de vista estritamente jurídico, não há nenhuma inadequação. Igualmente quanto ao **artigo 4º**, o qual apresenta um rol de diretrizes para a fiscalização do Sistema Confea/Crea.

18. A proposta anterior continha toda uma seção a respeito da infraestrutura para a fiscalização (artigos 5º a 7º), que foi excluída da proposta atual, de forma muito acertada, em atenção aos apontamentos jurídicos de ingerência indevida na autonomia administrativo-financeira dos Creas. Agora, há um capítulo próprio para a "supervisão da fiscalização do Sistema Confea/Crea" e outro para a "gestão da fiscalização do Sistema Confea/Crea", voltados, respectivamente, para as atribuições do Confea, enquanto órgão supervisor, e para as competências dos Creas, enquanto executores.

19. Em linhas gerais, os **artigos 5º a 14**, que tratam da supervisão da fiscalização do Sistema Confea/Crea se mostram adequados, do ponto de vista jurídico, não merecendo qualquer ressalva de mérito. Nota-se que há a previsão de formalização da gestão estratégica da fiscalização em âmbito nacional, por meio do plano de fiscalização do Sistema Confea/Crea, a ser aprovado pelo Plenário do Confea. Esse importante documento inexistia na proposta anterior, que apenas previa as chamadas "Diretrizes Nacionais Específicas de Fiscalização – DNEF", que seriam definidas anualmente por meio da edição de Decisão Plenária, e foram excluídas da proposta atual.

20. Com relação à gestão da fiscalização do Sistema Confea/Crea (Capítulo III), subdividida entre a Seção I - Do Planejamento da Fiscalização (**artigos 15 a 21**) e a Seção II - Da Execução e do Monitoramento da Fiscalização (**artigos 22 a 26**), os dispositivos se mostram adequados, do ponto de vista jurídico, não merecendo qualquer ressalva de mérito.

21. Importa ressaltar, tão somente, que as ações de fiscalização descritas no rol do **artigo 24** foram ajustadas de modo a contemplar as observações feitas no Parecer SUCON nº 29/2021 (0435317). Assim, a Fiscalização de Acessibilidade – FIA (inciso I) deixa de possibilitar ao fiscal do Crea avaliar a observância ou não da Norma Brasileira ABNT NBR 9050:2004, consignando que a verificação é apenas da "existência na ART da declaração do profissional acerca do cumprimento da Norma Brasileira ABNT NBR 9050:2004, visando subsidiar atuação do Ministério Público, de outro órgão da administração pública ou de organização da sociedade civil".

22. O mesmo ocorre com relação à Fiscalização de Sinistros - FISIN (inciso II), no sentido que a fiscalização de sinistro que envolva atividades da engenharia, agronomia e geociências deve apenas constatar a participação de profissional ou de empresa habilitada no Crea, "visando subsidiar atuação da

Polícia Civil, do Ministério Público ou de outro órgão da administração pública" e não mais relatar os "fatos observados objetivamente, por meio de relatórios e vistorias presenciais, e valendo-se de laudos e perícias", como constava anteriormente.

23. Os **artigos 27 a 30** tratam do relacionamento institucional para potencializar a fiscalização, instituindo o dever de o Confea e os Creas estreitarem o relacionamento com órgãos da administração pública municipal, estadual e federal, entidades de classe e outras organizações da sociedade civil com objetivo de potencializar a atuação da fiscalização. Não há óbice, do ponto de vista jurídico, com a ressalva de apenas dois aspectos, conforme descritos a seguir.

24. No **artigo 29** o *caput* dispõe que "as entidades de classe poderão apoiar as ações de fiscalização do Crea" e os incisos elencam atividades por meio das quais isso pode ser feito. Apesar de não constar expressamente, tal apoio somente pode se dar através de convênios, termos de cooperação ou demais instrumentos congêneres. Desta forma, visando resguardar a necessidade de os Creas observarem as devidas formalidades, recomenda-se a seguinte redação para o dispositivo:

"Art. 29. As entidades de classe poderão apoiar as ações de fiscalização do Crea, observadas as devidas formalidades legais, por meio das seguintes atividades: (...)"

25. No **artigo 30**, *caput*, ao dispor acerca das obrigações do Confea para conferir efetividade às parcerias, constam "a participação de representantes das unidades responsáveis pela fiscalização, pelo relacionamento institucional, pela assessoria jurídica e pela tecnologia da informação". Juridicamente, se caberá ao Confea as ações descritas nos incisos I a III, os gestores do órgão deverão adotar as providências necessárias para tanto, de acordo com as competências, unidades e pessoal pertinentes e disponíveis para cada medida. Assim, recomenda-se a exclusão desse trecho, visando evitar eventuais limitações à gestão do Confea e por se tratar de matéria afeta à organização administrativo-operacional interna do Conselho Federal.

26. Quanto à uniformidade de procedimentos e à capacitação do corpo fiscal (**artigos 31 a 35**), algumas ressalvas jurídicas devem ser feitas. No **artigo 31**, *caput*, destaca-se a mesma observação feita no parágrafo anterior com relação à necessidade de evitar eventuais limitações à gestão do Confea e por se tratar de matéria afeta à organização administrativo-operacional interna do Conselho Federal, motivo pelo qual recomenda-se a exclusão do trecho que prevê "a participação de especialistas, quando for o caso, e de representantes das unidades responsáveis pela fiscalização, pela assessoria técnica, pela assessoria jurídica e pela tecnologia da informação".

27. Os **parágrafos 2º e 3º, do art. 32**, que determinam a periodicidade mínima de treinamentos para os Creas fere a autonomia administrativa dos Regionais e está no âmbito do juízo de conveniência e oportunidade dos respectivos gestores. Além disso, a capacitação interna já está contemplada no art. 33 da proposta, que não contém qualquer impropriedade, pois não impõe periodicidade mínima, mas tão somente o dever de o Crea "instituir política de capacitação interna voltada à formação inicial e continuada do corpo funcional da unidade organizacional responsável pela fiscalização".

28. No intuito de aproveitar a redação dos incisos do § 3º, do art. 32, recomenda-se, a título de sugestão para o aperfeiçoamento da proposta, a seguinte redação para o **artigo 33** (aliada à exclusão dos §§ 2º e 3º, do art. 32), a saber:

"Art. 33. O Crea deverá instituir política de capacitação interna voltada à formação inicial e continuada do corpo funcional da unidade organizacional responsável pela fiscalização com objetivo de:

I – disseminar o conhecimento da prática da fiscalização, consolidado a partir da experiência do corpo fiscal;

II – atualizar conhecimento sobre legislação profissional com foco na aplicabilidade à atividade da fiscalização;

III – desenvolver habilidades pessoais necessárias à atividade de fiscalização, como trabalho em equipe e solução de conflitos; e

IV – avaliar a possibilidade de melhoria da atividade de fiscalização a partir das seguintes análises:

a) diagnóstico das necessidades de aperfeiçoamento em sua área de atuação;

b) aplicabilidade das informações disponíveis nos bancos de dados do Confea e dos Creas; e

c) resultados da fiscalização após julgamento das defesas e dos recursos às autuações pelas Câmaras Especializadas e pelo Plenário."

29. O **artigo 34**, apesar de conter uma redação aprimorada com relação à proposta anterior, ainda padece do mesmo vício, pois a matéria é de estrita competência da administração regional e está no âmbito do juízo de conveniência e oportunidade dos respectivos gestores. Não há que se tratar de progressão funcional de Conselhos Regionais em normas emanadas pelo Confea, pois, do ponto de vista trabalhista, os órgãos do Sistema Confea/Crea são independentes. O parágrafo único do dispositivo ainda dá ensejo à interpretação equivocada de que o Crea somente poderia instituir um programa de concessão de bolsas de estudos se houver contrapartida do empregado, o que não é correspondente à realidade (no próprio Confea existe norma de concessão de bolsas de estudos sem qualquer contrapartida). Assim, a exclusão do art. 34 e seu parágrafo único é medida que impõe.

30. Quanto às disposições transitórias e finais (**artigos 36 a 41**), sugere-se a adequação dos dispositivos visando a melhor técnica, do ponto de vista jurídico, a respeito da *vacatio legis* da norma. Isso porque o **artigo 36**, ao fixar "o prazo de 180 (cento e oitenta) dias até a entrada em vigor desta Resolução" para as regulamentações e adequações necessárias, na verdade, está se referindo à própria *vacatio legis* da norma, disposta no art. 40 da proposta: "esta resolução entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação".

31. A *vacatio legis* pode ser compreendida pelo período entre a data da publicação de uma norma e o início de sua vigência, no caso 180 (cento e oitenta) dias. Nesse período a norma existe, é válida, mas ainda ineficaz. Esse prazo existe justamente para que haja a assimilação do conteúdo da nova norma e, durante tal vacância, continua vigorando a norma antiga.

32. É muito comum, por exemplo, que leis muito extensas ou que demandem profundas adaptações possuam *vacatio legis* de longos períodos, como o atual [Código de Processo Civil](#) ("Art. 1.045. Este Código entra em vigor após decorrido 1 (um) ano da data de sua publicação oficial") ou a [Lei Geral de Proteção de Dados](#), que possui diferentes datas para entrada em vigor, a depender do dispositivo, em até 24 (vinte e quatro) meses após a data de sua publicação.

33. Nesse sentido, recomenda-se a adoção da seguinte redação para o **artigo 36** da proposta, a título de sugestão, a saber:

"Art. 36. O Confea, com a participação dos Creas, deverá regulamentar os critérios e os procedimentos para o planejamento, a execução e o monitoramento de metas de fiscalização e padronizar as métricas e indicadores de desempenho e de resultado da fiscalização até a entrada em vigor desta Resolução."

34. Os **artigos 37 e 38** se mostram adequados, pois se referem a providências a serem adotadas após a entrada em vigor da norma. No entanto, verifica-se que os capítulos VI e VII, da proposta poderiam ser unificados sob o título "DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS", em atenção ao disposto no art. 3º, da [Resolução nº 1.034, de 2011](#), que assim dispõe:

Art. 3º O ato administrativo normativo será estruturado em três partes básicas:

I – parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II – parte normativa, compreendendo o texto articulado das disposições normativas;

III – **parte final, compreendendo as medidas necessárias à implementação das disposições normativas, a cláusula de vigência, a cláusula de revogação, quando couber, e se for o caso, as disposições transitórias.**

35. No que concerne ao **artigo 39**, chama a atenção que o dispositivo não constava da proposta anterior nem foi objeto de proposição pelo grupo técnico que procedeu à revisão e ampliação do escopo. Ao que tudo indica, o texto foi inserido na versão proposta pela própria CEEP (0475672) e assim dispõe:

Art. 39. A unidade organizacional responsável pela supervisão dos processos finalísticos deve atender o disposto no Art. 177 da Resolução 1.015 de 30 de junho de 2006, que versa sobre o Regimento do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.

36. O aludido art. 177, do [Regimento do Confea](#), disciplina o seguinte:



Art. 177. As funções de confiança de direção, de chefia e de assessoramento ou de assistência da unidade organizacional responsável pela assistência aos colegiados devem ser exercidas por empregados do Confea que ocupem cargos de nível superior do Plano de Cargos e Salários – PCS.

37. A previsão regimental, por si só, é de duvidosa eficácia, uma vez que a matéria, de cunho eminentemente trabalhista, é completamente estranha ao objeto normatizado. A exclusão do **artigo 39** da proposta, portanto, é medida que se impõe, seja porque não contém qualquer justificativa válida apresentada nos autos e, desta feita, carece de motivação; seja porque se constitui em matéria estranha ao objeto normatizado, a teor do disposto no art. 4º, da [Resolução nº 1.034, de 2011](#).

38. Por fim, ressalte-se que todo o conteúdo da proposta se limita a estabelecer diretrizes organizacionais e operacionais que afetam a organização interna do setor de fiscalização dos Creas e do Confea, sem inovar na criação de obrigações aos profissionais e empresas, não se verificando, pois, nenhuma limitação indevida à liberdade econômica de que trata a [Lei nº 13.874, de 2019](#), sendo desnecessário, desta feita, a apresentação de estudo de impacto regulatório.

39. Assim, considerando o poder regulamentar do Confea e a atribuição do Sistema Confea/Crea para a fiscalização do exercício profissional, é legítima a pretensão de estabelecer os princípios e as diretrizes nacionais da fiscalização do exercício e da atividade profissional, que é objeto da proposta em análise.

### III - CONCLUSÃO

40. Ante todo o exposto, consoante os elementos apresentados nos autos do processo em epígrafe e a par dos apontamentos feitos ao longo do presente parecer, conclui-se, do ponto de vista estritamente jurídico, pela **possibilidade de prosseguimento do feito, visando a posterior aprovação da norma, com a ressalva das observações elencadas na presente manifestação, em especial quanto à exclusão de dispositivos**. Na oportunidade, a Procuradoria Jurídica se coloca à disposição para reuniões de trabalho com vistas ao aprimoramento da proposta normativa.



Documento assinado eletronicamente por **João de Carvalho Leite Neto, Chefe da Subprocuradoria Consultiva**, em 26/07/2021, às 15:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Igor Tadeu Garcia, Procurador Jurídico**, em 26/07/2021, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.confea.org.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.confea.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0478903** e o código CRC **8C63ECEA**.

[1] Em especial a Recomendação nº 3 (0412340), constante do Relatório da Controladoria Geral da União (CGU) sobre a Auditoria Anual de Contas do exercício 2019, que reitera a importância do papel do Confea como instância superior da fiscalização do Sistema Confea/Crea e recomenda normatizar a supervisão das atividades de fiscalização, atualizar os normativos sobre o tema e estabelecer padrões de fiscalização para os Creas.