



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA

PARECER SUCON Nº 35/2019

Processo	CF-1073/2019
Assunto	Proposta de Resolução para regulamentação dos arts. 1º e 7º da Lei 5.194/66
Interessado	Confea

I – RELATÓRIO

1. O processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica para análise e manifestação, sobre a proposta de resolução cuja finalidade é a regulamentação dos arts. 1º e 7º da [Lei nº 5.194/1966](#), conforme dispõe os art. 30, inciso IV, e o art. 33 da [Resolução nº 1.034/2011](#).

2. O assunto foi objeto de análise técnica pela Gerência de Conhecimento Institucional, por meio do Parecer GCI nº 16/2019 (0164107), que assim concluiu:

Em face do exposto, e tendo em vista o mérito da proposta, opinamos pela sua **admissibilidade**, haja vista que o ato administrativo normativo da espécie resolução, de exclusiva competência do Confea, destina-se a explicitar a lei para sua correta aplicação e a disciplinar os casos omissos.

3. Em síntese, a proposta caracteriza como sendo serviços técnicos especializados todas as obras e serviços que exijam a habilitação legal junto ao Sistema Confea/Crea, com respectiva emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica ART.

4. É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

5. O poder normativo, conferido às autarquias de fiscalização do exercício profissional, tem como função precípua disciplinar a fiel execução da lei, em caráter de complementariedade e subordinação, ou seja, deve promover o detalhamento dos comandos legais, ao tempo em que também estabelece as vias de seu cumprimento. Tal mister é indispensável, na medida em que o legislador é incapaz de prever todas as gamas de situações próprias da atividade administrativa, que deve contar com a flexibilidade e maleabilidade necessárias à dinâmica da Administração Pública.

6. Desse modo, a norma infralegal deve conter-se nos limites da lei que pretende regulamentar, sendo impossível inovar na ordem jurídica, dado o seu caráter subordinado. A norma administrativa deve obediência não só aos comandos legais que pretende regulamentar, mas também àqueles que guardem relação com a matéria cuja disciplina se pretende, tendo em vista a hierarquia superior das leis em relação às normas infralegais.

7. A regulamentação pretendida, de acordo com a exposição de motivos, diz respeito ao art. 1º e art. 7º da [Lei nº 5.194/1966](#), que trazem os empreendimentos e as atividades concernentes ao exercício profissional da Engenharia e Agronomia. Vejamos o conteúdo das disposições em apreço:

Art. 1º As profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo são caracterizadas pelas realizações de interesse social e humano que importem na realização dos seguintes empreendimentos:

- a) aproveitamento e utilização de recursos naturais;
- b) meios de locomoção e comunicações;
- c) edificações, serviços e equipamentos urbanos, rurais e regionais, nos seus aspectos técnicos e artísticos;
- d) instalações e meios de acesso a costas, cursos e massas de água e extensões terrestres;
- e) desenvolvimento industrial e agropecuário.

Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

- a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas, de economia mista e privada;
- b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;
- c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;
- d) ensino, pesquisas, experimentação e ensaios;
- e) fiscalização de obras e serviços técnicos;
- f) direção de obras e serviços técnicos;
- g) execução de obras e serviços técnicos;
- h) produção técnica especializada, industrial ou agro-pecuária.

Parágrafo único. Os engenheiros, arquitetos e engenheiros-agrônomo poderão exercer qualquer outra atividade que, por sua natureza, se inclua no âmbito de suas profissões.

8. Conforme se observa dos dispositivos supracitados, o legislador expressamente afirma em que consistem as atividades e atribuições profissionais do engenheiro e engenheiro-agrônomo. Tratam-se de atividades que não podem ser desempenhadas por quem não detenha a necessária habilitação.

9. Por se tratar de atividades estabelecidas pelo legislador em caráter genérico, cabe ao administrador o detalhamento de seu conteúdo, inclusive para definir, sob o ponto de vista técnico, o alcance e abrangência dos conceitos, na medida em que os mesmos não tenham sido suficientemente explicitados pelo legislador.

10. Assim, na ausência de definição legal dos conceitos extraídos do art. 7º, cabe ao Confea, no exercício do poder normativo conferido pela alínea "f", do art. 27, da [Lei nº 5.194/1966](#), explicitar e detalhar o conteúdo dos comandos legais.

11. Ressalte-se, por oportuno, que a regulamentação das disposições do art. 7º é medida salutar, especialmente num cenário onde são comuns conflitos e sobreposição de atribuições profissionais em face de outros conselhos. Não obstante a [Resolução nº 1.073/2017](#) expresse esta competência normativa, não há impedimento para que tal normatização venha a ser ainda mais detalhada e precisa.

12. Nesta linha, não há óbice jurídico para que o Confea promova o detalhamento e especificação dos comandos da [Lei nº 5.194/1966](#). Vejamos o teor das disposições propostas para regulamentação do art. 1º e 7º, da [Lei nº 5.194/1966](#), constantes da proposta de resolução (0165061):

Art. 1º Estabelecer que as obras e os serviços de Engenharia e de Agronomia, que exigem habilitação legal para sua elaboração ou execução, com a emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, são serviços técnicos especializados.

§ 1º Os serviços são assim caracterizados por envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica, por abarcarem risco à sociedade, ao seu patrimônio e ao meio ambiente, e por sua complexidade, exigindo, portanto, profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições.

§ 2º As obras são assim caracterizadas em função da complexidade e da multiprofissionalidade dos conhecimentos técnicos exigidos para o desenvolvimento do empreendimento, sua qualidade e segurança, por envolver risco à sociedade, ao seu patrimônio e ao meio ambiente, e por demandar uma interação de concepção físico-financeira que determinará a otimização de custos e prazos, exigindo, portanto, profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições.

13. O *caput* do artigo primeiro traz os requisitos para a caracterização de serviço técnico especializado, quais sejam, a necessidade de profissional habilitado, assim como a necessidade de anotação de responsabilidade técnica. Ou seja, todo e qualquer serviço que exija habilitação das profissões e anotação de responsabilidade técnica, de acordo com a norma, caracteriza serviço técnico especializado.

14. O § 1º traz uma espécie de justificativa para a caracterização de obra contida no *caput*, de conteúdo notoriamente explicativo, na medida em que não é possível extrair conteúdo essencialmente normativo, dado que indica tão somente a razão da necessidade de profissional habilitado.

15. Da mesma forma, o § 2º traz uma justificativa para a necessidade de profissional habilitado, em se tratando de serviços de Engenharia e Agronomia, destacando as razões pelas quais seria imperiosa a participação dos profissionais do Sistema Confea/Crea.

16. A despeito do conteúdo inegavelmente esclarecedor das disposições contidas nos parágrafos, as mesmas verificam-se despidas de maior detalhamento, motivo pelo qual seria recomendável que a norma descesse às minúcias das atividades atribuições profissionais descritas no art. 7º, da [Lei nº 5.194/1966](#).

17. Entretanto, a análise técnica já pontuou que o texto, na forma como se encontra, possui respaldo na legislação profissional do Sistema Confea/Crea, a saber (0164107):

A Lei nº 5.194, de 1966, trata em seu art. 1º sobre os empreendimentos em que atuam os profissionais da engenharia e agronomia e declara que estas são profissões caracterizadas pelas realizações de interesse social e humano. No art. 2º a Lei prevê a obrigatoriedade de registro para o exercício da profissão de engenheiro e engenheiro agrônomo no país. Já no art. 7º são especificadas as atividades e atribuições do engenheiro e do engenheiro agrônomo.

Sendo assim, podemos observar que a Lei, apesar de não especificar todos os serviços e as obras de engenharia e agronomia que podem ser desenvolvidas, define que todos estes serviços devem ser realizados por profissionais diplomados e legalmente habilitados pelo Sistema Confea/Crea, excluindo, portanto, a possibilidade de a execução ser feita por leigos no assunto.

Esta exigência legal, caracteriza por si só os serviços e obras de Engenharia e Agronomia como atividades especializadas. Tanto é que o art. 6º da mesma Lei, estabelece que exerce ilegalmente a profissão de engenheiro e engenheiro agrônomo a pessoa física ou jurídica que realizar atos ou prestar serviços, públicos ou privados, reservados aos profissionais de que trata esta Lei e que não possua registro nos Conselhos Regionais.

Ressaltamos que as obras e serviços de engenharia são serviços cuja rotina de execução exige padronização, preferencialmente fundamentada em normas técnicas ou procedimentos sistematizados, e são de grande relevância para o desenvolvimento econômico do país, sendo que o desenvolvimento de forma inadequada pode ensejar em danos incalculáveis para a sociedade, para o patrimônio nacional, bem como para o meio ambiente, reforçando assim, sua natureza de serviço especializado.

Cumpre-nos informar que a Lei nº 6.496, de 1977, estabelece que a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia e à Agronomia são sujeitos à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART), e que este instrumento define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento ou atividade executada. Destacamos ainda que, a falta da ART constitui infração à Lei nº 6.496, de 1977, sujeitando o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea "a" do art. 73 da Lei nº 5.194, de 1966, e demais cominações legais.

Nesse sentido, entendemos que as disposições normativas propostas convergem com o disposto na Lei nº 5.194, de 1966, visto que esta prevê em seu art. 27, alínea f, que são atribuições do Conselho Federal baixar e fazer publicar as resoluções previstas para regulamentação e execução da presente Lei, e, ouvidos os Conselhos Regionais, resolver os casos omissos.

18. E ainda, a justificativa da proposta, constante em sua exposição de motivos, explicita a necessidade e importância da norma, sob o ponto de vista técnico, a saber (0164037):

O exercício profissional da Engenharia e Agronomia encontra-se regulamentado pela Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. No entanto, desde sua edição não houve regulamentação específica acerca da caracterização do exercício das profissões.

É fato que as obras e serviços da Engenharia e Agronomia possuem grande relevância para o desenvolvimento nacional, por serem imprescindíveis para a implantação de diversos processos,

como planejamento, desenvolvimento de tecnologias, gestão de processos e produtos e operacionalização dos empreendimentos.

Contudo, o desconhecimento da complexidade do exercício profissional da Engenharia e Agronomia podem proporcionar graves prejuízos à economia, à eficiência e à eficácia na realização de obras públicas ou privadas, bem como à prestação dos serviços do segmento.

Destaca-se que, historicamente, o plenário do Confea vem-se posicionando sobre o assunto, mas sem consignar tal entendimento por meio do devido ato normativo da espécie resolução.

Assim, torna-se nítida a necessidade de o órgão regulamentador da Lei nº 5.194, de 1966, no uso de suas competências legais, consolidar seu entendimento através de instrumento de efeito geral, esclarecendo à sociedade que as obras e os serviços que necessitem de participação efetiva dos profissionais abarcados pelo Sistema Confea/Crea envolvem o desenvolvimento de soluções de cunho intelectual e técnico-científico de grande complexidade, e que podem causar riscos à sociedade, ao seu patrimônio e ao meio ambiente, configurando-se, portanto, como serviços técnicos profissionais especializados.

(...)

A repercussão do ato é de extrema importância e impactará positivamente não somente nos entes do Sistema Confea/Crea, mas também no universo profissional e na sociedade como um todo, garantindo que o conselho tenha condições de melhor exercer sua função social, qual seja, a fiscalização da atividade profissional, protegendo assim a sociedade, por meio da garantia da uniformidade procedimental em nível nacional, e contribuindo para o desenvolvimento econômico das áreas abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

19. Quanto aos aspectos técnicos e relativos às atividades e atribuições profissionais, não compete a esta Procuradoria Jurídica se manifestar, motivo pelo qual, do ponto de vista estritamente jurídico, não se verifica óbice ao prosseguimento do feito.

20. Por fim, cumpre destacar que, nos termos dos artigos 17 e 18, da [Resolução nº 1.034/2011](#), deve ser adotado o rito ordinário, tendo em vista a espécie normativa eleita e a natureza da matéria, por "dispor sobre matéria de grande repercussão no âmbito do Sistema Confea/Crea", sendo possível o rito sumário apenas nos casos de "matéria financeira e eleitoral, bem como organização e funcionamento do Confea e da Mútua".

III – CONCLUSÃO

21. Ante todo o exposto, consoante os elementos apresentados nos autos do processo em epígrafe, conclui-se, do ponto de vista jurídico, pela possibilidade de aprovação da proposta de resolução, conforme texto consolidado pela GCI, com as recomendações feitas na presente manifestação, no sentido de maior detalhamento das atividades atribuições profissionais descritas no art. 7º, da [Lei nº 5.194/1966](#) e adoção do rito ordinário.



Documento assinado eletronicamente por **João de Carvalho Leite Neto, Chefe da Subprocuradoria Consultiva**, em 13/02/2019, às 14:15, 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, informando o código verificador **0165913** e o código CRC **71B6522B**.