CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA — REGISTRO DE CONTRATO — SANÇÕES

— É ilegítima a Resolução n.º 194/70, do CONFEA, que exige o registro, no CREA, de todo contrato, escrito ou verbal, de profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia.

— A imposição de penalidade por infração não prevista em lei viola o princípio da tipificação.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do R. G. Sul
versus Ruralplan Planejamento S.A.
Apelação Cível n.º 54 227 — Relator: Sr. Ministro
CARLOS MÁRIO VELLOSO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas:

Decide a Terceira Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, negar provimento à apelação, na forma do relatório e notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 5 de março de 1979. *Ministro Aldir Guimarães Passarinho,* Presidente. *Ministro Carlos Mário Velloso,* Relator.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 54 227 — RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Em execução fiscal promovida pelo CREA-8.ª Região contra Ruralplan Planejamentos S/A, apresentou esta embargos do devedor, sustentando a ilegalidade da cobrança, por isso que os autos de infração foram lavrados com base no art. 1.º da Resolução n.º 194, de 22 de maio de 1970, que exige que todos os contratos celebrados pela embargante sejam re-

gistrados no CREA da região competente, mediante um pagamento da Taxa de ART, considerado o valor da obra ou serviço. Argumentou a Embargante que a Resolução n.º 194/70 é ilegal, porque exige mais do que a Lei n.º 5 194, de 24 de dezembro de 1966. Esta, a Lei n.º 5 194, de 1966, arts. 55 a 62, enuncia que os profissionais habilitados na forma estabelecida nesta lei só poderão exercer a profissão após o registro no Conselho Regional; e as firmas, sociedades, associações, companhias, cooperativas e empresas em geral, que se organizarem para executar obras ou serviços relacionados na forma estabelecida na lei, só poderão iniciar suas atividades depois de promoverem o competente registro nos Conselhos Regionais, bem como dos profissionais de seu quadro técnico. Não há, pois, a exigência do registro dos contratos, senão do registro das firmas e de seus profissionais. A Resolução n.º 194, de 1970, portanto, foi além da lei.

Na impugnação aos embargos, o CREA sustentou que a Resolução n.º 194, do CONFEA, que exige o registro do contrato de obras ou serviços técnicos, sob a forma de anotação de responsabilidade técnica, tem fundamentos e objetivos distintos do registro de responsabilidade técnico-profissional necessária ao registro das empresas nos Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, motivo por que a mencionada Resolução n.º 194 é perfeitamente legal.

A r. sentença de f. 36-40 acolheu os embargos, entendendo inconstitucional a Resolução n.º 194/70, por isso que a Lei n.º 5 194, de 1966, não exige o registro de cada contrato, como faz a Resolução n.º 194, não podendo o regulamento impor restrições que a lei não impõe.

Apelou o CREA-8.ª Região (f. 42-46). Argumenta que a Resolução n.º 194 já foi objeto de exame por este Tribunal, que deu pela sua legalidade, pois se trata de ato normativo que se enquadra na competência do CONFEA, na forma do art. 27, "f", da Lei n.º 5 194/66, que o autoriza a baixar resoluções para regulamentar a execução da lei, e resolver os casos omissos. O art. 24 da Lei n.º 5 194/66 dá competência aos Conselhos (Federal e Regional) para fiscalizar o exercício profissional. Se são nulos os contratos quando feitos com pessoas não habilitadas, pode o Conselho estabelecer o registro prévio dos mesmos, a fim de verificar a sua regularidade (art. 15). O registro se insere no conteúdo da lei, tanto que o art. 27, letra "p", da Lei n.º 5 194/66, permite ao Conselho Federal fixar as taxas a serem pagas pelos profissionais e pessoas jurídicas, além da anuidade prevista no art. 63.

Nesta Egrégia Corte, oficiou a Subprocuradoria-Geral da República, à f. 52, opinando no sentido do provimento do apelo.

É o relatório.

VOTO

I

O Exmo. Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator): A espécie a ser examinada é simplesmente esta: seria legítima a exigência do registro de responsabilidade técnica do contrato relativo a cada obra a ser executada, exigência que é feita pela Resolução n.º 194/70, diante da Lei n.º 5 194, de 24 de dezembro de 1966.

II

A Lei n.º 5 194, de 24 de dezembro de 1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, ao cuidar do registro e fiscalização profissional, estabelece, no que tange ao "registro de firmas e entidades", no art. 59:

"Art. 59 As firmas, sociedades, associações, companhias, cooperativas e empresas em geral, que se organizem para executar obras ou serviços relacionados na forma estabelecida nesta lei, só poderão iniciar suas atividades depois de promoverem o competente registro nos Conselhos Regionais, bem como o dos profissionais do seu quadro técnico".

Estabeleceu, outrossim, no § 3.º do mesmo art. 59:

"3.º O Conselho Federal estabelecerá, em resoluções, os requisitos que as firmas ou demais organizações previstas neste artigo deverão preencher para o seu registro".

Ao que se verifica, desde que registradas nos Conselhos Regionais, bem assim os profissionais do seu quadro técnico, poderão as firmas, sociedades, associações, cooperativas e empresas em geral, que se organizarem para executar obras ou serviços de engenharia, exercer suas atividades.

O CONFEA, todavia, baixou a Resolução n.º 194, de 1970, exigindo o registro de contrato relativo a cada obra a ser executada, estabelecendo "taxas" e emolumentos devidos pelo registro obrigatório dos contratos de obras.

Argumenta a corporação dos engenheiros que a Resolução 194 enquadra-se na competência do CONFEA, na forma do art. 27, "f", da Lei n.º 5 194, de 1966, que o autoriza a baixar resoluções para regulamentar a execução da lei e resolver os casos omissos. Por outro lado, o art. 24 da Lei n.º 5 194/66 dá competência aos Conselhos para fiscalizar o exercício profissional. Argumenta, mais: se são nulos os contratos quando feitos com pessoas não habilitadas, pode o Conselho estabelecer o registro prévio dos mesmos (art. 15). Diz, também, que o registro em apreço se insere no conteúdo da lei, tanto que o art. 27, letra "p", da Lei n.º 5 194/66, permite ao Conselho Federal fixar as taxas a serem pagas pelos profissionais e pessoas jurídicas, além da anuidade prevista no art. 63.

III

Data venia, estou em que a Resolução 194, no particular, exigiu mais do que a lei, pelo que não pode prevalecer.

De fato, pode o CONFEA, na forma do art. 27, "f", da Lei n.º 5 194, de 1966, baixar resoluções para regulamentação e execução da mesma Lei n.º 5 194, de 1966.

A regulamentação, todavia, há de estar subordinada à lei, não podendo, por constituir mero *regulamento de execução*, ficar aquém, nem ir além do que estabelece a lei.

No sistema constitucional brasileiro, que não conhece o *regulamento autônomo*, os regulamentos são de *execução*, que têm por finalidade, pura e simplesmente, como o nome está a indicar, dar fiel execução à lei, nada mais.

Nem os decretos do Presidente da República poderão se afastar de tal afirmativa (C.F., art. 81, III). Seria temerário permitir, *data venia*, que uma entidade autárquica, da administração indireta, pudesse fazer mais.

IV

Não se discute que os Conselhos, o CONFEA e os CREAs, têm competência para fiscalizar o exercício profissional (Lei n.º 5 194, de 1966, art. 24). Podem e devem, pois, exercer tal fiscalização, que esta é a principal atribuição dos mesmos. Desde, todavia, que a lei explicitou, no art. 59, que, efetivado o registro, com obediência aos requisitos exigidos (art. 59, § 3.º), nos Conselhos Regionais, podem as firmas, sociedades, associações, companhias, cooperativas e empresas em geral, exercer as suas atividades, não se-

ria concebível que pudessem os Conselhos exigir mais, ou seja, que cada contrato relativo a cada obra a ser executada por uma firma regularmente inscrita ou registrada no CREA, tivesse que ser registrado neste, com pagamento de "taxas" e emolumentos.

Data venia, foi muito longe o CONFEA na sua atividade de fiscalização profissional.

De fato, tendo em vista o disposto no art. 15 da Lei n.º 5 194, de 1966, "são nulos de pleno direito os contratos referentes a qualquer ramo da engenharia, arquitetura ou da agronomia, inclusive a elaboração de projeto, direção ou execução de obras, quando firmados por entidade pública ou particular com pessoa física ou jurídica não legalmente habilitada a praticar a atividade nos termos da Lei n.º 5 194/66".

Isto não autoriza a corporação dos engenheiros, todavia, a exigir registro prévio de cada contrato relativo a cada obra a ser executada, ou de projeto, mediante pagamento de "taxas" e cominando-se multas aos que não fazem tal registro.

Com tal exigência, os Conselhos não estariam exercendo fiscalização, apenas, do exercício profissional, mas, sim, exigindo um *plus*, em relação à lei, para o exercício da profissão, assim com afronta à lei, que não vai a tanto.

V

E impondo penalidades por infração não tipificada na lei, viola a Resolução as disposições inscritas no art. 73, alíneas "a" até "e", da Lei n.º 5 194, de 1966, certo que "penalidades são matérias reservadas à lei", ensina o Ministro Aliomar Baleeiro, ao comentar o art. 97, V, do CTN. No particular, a legislação tributária informa-se do princípio do Direito Penal, buscando, neste, as regras que determinam a teoria da tipificação (CTN, art. 97, V, c.c. arts. 106 e 112).

A Resolução 194, de 1970, pois, aplica maus tratos no Cód. Tributário Nacional, que, no particular, por ser lei complementar, nem a Lei n.º 5 194, de 1966, poderia ao mesmo se opor.

VI

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, no RE n.º 81 532-BA, Relator o Ministro Cunha Peixoto, decidiu pela não prevalência da Resolução n.º 194/70, frente à Lei n.º 5 194/66, *verbis*:

"Resolução n.º 194/70 do CONFEA — Exercício da profissão de Engenharia, Agronomia e Arquitetura — Exigências ilegais.

Dada a inferioridade constitucional ro regulamento em confronto com a lei, é evidente que aquele não pode alterar, seja ampliando, quer restringindo, os direitos e obrigações prescritos nesta.

Assim, a Resolução n.º 194/70, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), ao exigir, para o desempenho de qualquer trabalho relativo a essas profissões, o registro, no CREA, de "todo contrato, escrito ou verbal", não pode prevalecer, pois violenta a lei que disciplinou a matéria (Lei n.º 5 194/66), a qual exige apenas o registro do profissional e das firmas que se destinem à mesma finalidade, e não o registro individual de cada contrato firmado, como estabeleceu a referida Resolução.

Recurso extraordinário provido, concedendo-se a segurança impetrada". (Julg. em 06.04.76, *DJ* de 10.09.76, p. 7 835).

VII

A r. Sentença, *sub examine* entendeu que a Resolução n.º 194/70 é inconstitucional. A questão, todavia, é de ilegalida-

de. Com tal observação, e reparando-a, no particular, mantenho-a.

Nego, em conseqüência, provimento ao recurso.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro José Cândido (Revisor): Mantenho a Sentença. O Pretório Excelso firmou jurisprudência no RE n.º 81 532-BA. No sentido de que a Resolução n.º 194/70 do CONFEA, extravasa os limites estabelecidos pela de n.º 5 194/66, quando pretende exigir o registro, na CPEAA, de cada contrato firmado para execução de trabalho relativo à profissão exercida pelo embargante.

Nego provimento à apelação.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir G. Passarinho: Sr. Prseidente, a matéria objeto do julgamento já foi examinada por esta Turma, ao ensejo do Agravo em Mandado de Segurança n.º 71 320, de que fui Relator. Conheço a decisão do Pretório Excelso, mencionada pelo Sr. Ministro Carlos Mário Velloso. Tenho anotada a respectiva ementa do RE n.º 81 532-BA. Naquela oportunidade o Pretório Excelso entendeu realmente ser descabida a exigência do registro de cada obra no CREA.

Entendo, *data venia,* porém, que é cabível a exigência do aludido registro, não extrapassando a mesma, segundo penso, a exigência formulada na lei que disciplina a profissão de engenheiro.

Não poderia exercer o CREA a fiscalização sobre o exercício da atividade profissional do engenheiro se não estivesse a par das obras que ele está realizando. Quando a lei atribui ao CREA o poder de fiscalizar o exercício da profissão, certo que ele há de assegurar os meios para fazê-lo. A forma dessa fiscalização, a meu ver, se situa no poder de regulamentação. Estabelece, assim, o CREA, aquele sistema de controle que possibilita verificar se há excessivo número de obras a cargo de um engenheiro, estando ele apenas emprestando seu nome para que outros, que são os verdadeiros executores das obras.

O que tenho como incabível é negar o CREA autorização, em bases apriorísticas, sem verificação concreta das possibilidades, para que determinada firma ou determinado profissional assuma responsabilidade por obras, impedindo, inclusive, que os engenheiros participem de sociedades de mais de uma firma de engenharia. Ao examinar a Apelação em Mandado de Segurança n.º 76 772, *DJ* de 24.06.76, p. 43-37, da Colenda Primeira Turma, sendo Relator o Senhor Ministro Márcio Ribeiro, verifiquei que se reconheceu a ilegalidade de ato normativo de sua execução a respeito de excesso de construções a cargo de um mesmo profissional.

Se não dispusesse o Conselho de meios instrumentais suficientes para exercer o efetivo controle, tornar-se-ia, na verdade, absolutamente impossível esta fiscalização que, sem dúvida, se há de reconhecer como das mais úteis e de interesse da própria coletividade. Não é possível saber se o profissional tem a seu cargo um número exagerado de obras sem que haja comunicação a respeito ao respectivo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura. Igualmente, esta Turma, ao ensejo do julgamento na Apelação em Mandado de Segurança n.º 77 451-SP, decidiu nesse mesmo sentido, ficando a ementa assim redigida:

"Reconhece-se como legítima a exigência do CREA da 6.ª Região de que os engenheiros ali registrem as obras sob sua responsabilidade. Tal medida se justifica a fim de que possa o Conselho exercer sua função fiscalizadora do exercício da atividade dos profissionais de engenharia,

poder esse que advém do disposto na letra "f" do art. 34 da Lei n.º 5 194/66".

No caso em exame, há uma execução fiscal pela qual o Conselho procura receber multa que foi aplicada a firma que não cumpriu a obrigação do registro das obras a seu cargo.

Tenho para mim que, embora haja exigência da inscrição da obra, a multa não poderia ser baixada apenas por resolução do próprio Conselho, posto que, se é verdade que a fiscalização lhe é cometida e para seu exercício deve haver o registro das obras, não se encontra na legislação pertinente — que deve ser suporte para a resolução — autorização para aplicação de multa. Poderia parecer que se tornaria, então, inócua a exigência se não houvesse a medida punitiva. É possível que outras penalidades sejam encontradas na legislação específica pelo não-cumprimento de determinações daquele órgão, como interdição da obra ou outras semelhantes.

Mas não vejo, realmente, base para aplicação da multa que não poderia ser estabelecida, pela sua natureza, por simples ato do Conselho.

Assim, acompanho o Senhor Ministro-Relator, mas apenas endossando alguns fundamentos adotados por S. Ex.ª.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

AC 54 227-RS — Rel.: Sr. Min. Carlos Mário Velloso. Rev: Sr. Min. José Cândido de Carvalho Filho. Remte: Juiz Federal da 5.ª Vara. Apte: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da 8.ª Região. Apdo: Ruralplan Planejamento S/A. Advs: Drs. Telmo Rovira Martins e Antonio Otavio Dantas de Brito.

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação (em 5.3.79 — 3.ª Turma).

Os Srs. Ministros José Cândido de Carvalho Filho e Aldir Guimarães Passarinho votaram de acordo com o Relator. O Sr. Min. José Cândido de Carvalho Filho, Juiz Federal convocado, para julgamento dos processos em que se encontrava vinculado. Presidiu o julgamento o Sr. Min. Aldir Guimarães Passarinho.