



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
CÂMARA PERMANENTE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

**PARECER n. 00007/2017/CPLC/PGF/AGU**

**NUP: 00407.000506/2017-01**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA**

**ASSUNTOS: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos instituída pela Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016.**

EMENTA: CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. REVISÃO DO PARECER N. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, EM QUE SE BASEIA A CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N. 97/2015. ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA (ART) E REGISTRO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA (RRT). OBRIGATORIEDADE NO SERVIÇO PÚBLICO. PARECER N. AGU/MP-06/2006 E JULGAMENTO, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL, DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 838.284 (RE N. 838.284): MANUTENÇÃO DOS ENTENDIMENTOS DE OBRIGATORIEDADE DO REGISTRO DE TRABALHOS TÉCNICOS POR MEIO DO ART/RRT, SUSPENSÃO DA ORIENTAÇÃO DE NÃO PAGAMENTO DAS TAXAS DE ART; MANUTENÇÃO DOS ENTENDIMENTOS QUANTO AO RRT; SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU/AGU), CONSIDERADA A NATUREZA DA DIVERGÊNCIA. NÃO MANIFESTAÇÃO SOBRE QUESTÕES AFETAS EMINENTEMENTE À MATÉRIA DE PESSOAL.

I. Os argumentos utilizados no PARECER n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, em que se baseia a CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU n. 97/2015, no que toca à obrigatoriedade de registro de ART/RRT dos trabalhos técnicos realizados por servidores públicos no âmbito das licitações e contratos, são compatíveis com aqueles utilizados no PARECER N. AGU/MP-06/2006, aprovado pelo Advogado-Geral da União.

II. Uma abordagem abrangente sobre a necessidade de servidores públicos manterem vínculo e registrarem seus trabalhos técnicos nos conselhos profissionais respectivos ultrapassa os limites de atribuição da Câmara Permanente de Licitações e Contratos (CPLC/PGF).

III. O julgamento do RE n. 838.284 pelo STF, em sede de repercussão geral, impacta as orientações da CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU n. 97/2015, de modo a indicar a suspensão dos seus itens III, V, VI e VII, até que seja possível analisar o conteúdo integral do julgado e emitir uma manifestação jurídica conclusiva.

IV. Pelas mesmas razões, o entendimento fixado na Nota Interna n. 02/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, que complementa o Parecer e a Conclusão supracitados, deve ser suspenso.

V. Considerada a natureza jurídica da controvérsia e em especial o PARECER N. AGU/MP-06/2006, os autos devem ser encaminhados à Consultoria-Geral da União (CGU/AGU), sem prejuízo da aplicação imediata do entendimento ora fixado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF).

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Cuida-se de manifestação da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos - CPLC, órgão integrante do Departamento de Consultoria, cujos objetivos e competências são estabelecidos pelo art. 36, § 1º, da Portaria n. 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016, nos seguintes termos:

Art. 36, § 1º As Câmaras Permanentes têm o objetivo de aperfeiçoar as teses jurídicas relacionadas às atividades de consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas federais, bem como discutir questões jurídicas relevantes afetas à referidas atividades, competindo-lhes, no âmbito de sua atuação temática, devendo para tanto:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o aclaramento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. No parecer ora em apreço trataremos de questionamentos acerca do contido no Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU cujas razões resultaram na Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 97/2015, que cuidam da exigibilidade de registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou do Registro de Responsabilidade Técnica - RRT nas licitações e contratos, bem como do pagamento das respectivas taxas.

4. Esse é o quadro.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

5. A presente manifestação tem por objetivo reavaliar alguns aspectos do Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU cujas razões resultaram na Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 97/2015, com o seguinte teor:

I - Todos os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT conforme se trate de engenheiro ou de arquiteto ou urbanista.

II - O ente público produtor do trabalho técnico especializado é o sujeito passivo das taxas referentes à ART, decorrente do exercício do poder de polícia do CREA, e das taxas referentes ao RRT, em razão do exercício do poder de polícia do CAU;

- III - Por ter violado o princípio da estrita legalidade tributária, é inconstitucional o recolhimento da taxa referente à Anotação de Responsabilidade Técnica, de modo que o seu pagamento não deve ser efetuado;
- IV - Não há inconstitucionalidade no pagamento da taxa relativa ao Registro de Responsabilidade Técnica;
- V - Deve ser requerido ao CREA o cadastro da ART sem efetuar o pagamento da taxa correspondente;
- VI - Na hipótese do CREA recusar o registro da ART sem o recolhimento da taxa, cabe à Procuradoria Federal competente buscar o provimento judicial para assegurar o reconhecimento da inexigibilidade da exação;
- VII - Não deferida a tutela de urgência, será possível efetuar o recolhimento da taxa da ART, devendo ser buscada a repetição indébito;
- VIII - A cobrança de RRT deve ocorrer uma única vez por servidor, tendo em vista que a hipótese de incidência - desempenho de cargo e função técnica, elencada no inciso VIII do art.2º da Lei nº 12.378/2010, contempla todas as hipóteses de incidência discriminadas nos demais incisos do citado diploma legal, de modo a evitar-se a ocorrência do bis in idem na cobrança da exação;
- IX - Será devido o recolhimento de nova taxa de RRT, apenas na hipótese do servidor vier a ocupar outro cargo ou função na administração;
- X - Todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo-função devem ser registradas no RRT-desempenho de cargo ou função técnica;
- XI - Deve a Procuradoria Federal competente propor as medidas judiciais cabíveis na hipótese do CAU recusar-se a registrar todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo no RRT-desempenho de cargo e função técnica;
- XII - Não deferida a tutela de urgência, será possível efetuar o recolhimento das taxas de RRT, devendo ser buscada a repetição de indébito.
- XIII - Não é devido o pagamento da anuidade do conselho de fiscalização profissional pela Administração Pública referente ao servidor público integrante dos seus quadros;
- XIV - Por não incidir no caso o disposto nos arts. 2º e 32, §§ 1º, I da Portaria PGF nº 424, de 2013, deve ser aplicado imediatamente o entendimento jurídico constante do presente parecer pelos órgãos de execução da PGF, após a aprovação do Senhor Procurador-Geral Federal.

(g.n.)

6. Os motivos que dão ensejo a este novo Parecer são (i) a solicitação de alguns órgãos de consultoria e assessoramento jurídico sobre pontos aparentemente não esclarecidos ou controversos; e (ii) o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em outubro de 2016, do Tema n. 829 da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 838.284 (RE 838.284).

7. Quanto ao primeiro aspecto, foram direcionados à Câmara Permanente de Licitações e Contratos (CPLC) os seguintes processos com respectivos assuntos:

- NUP\_00784.000133/2017-62: a Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (PFE/DNIT) questiona tanto a obrigatoriedade de registro das atividades técnicas nos conselhos profissionais como o pagamento das taxas de anotação de responsabilidade técnica (ART). No primeiro ponto (exigibilidade da ART/RRT), o argumento para a revisão seria o fato de que “**nenhuma das teses [exigibilidade ou dispensa do registro para servidores públicos] estão firmadas nos tribunais superiores, inclusive, [...], existem decisões favoráveis quanto a não necessidade dos entes públicos em realizar a anotação do registro técnico e também pagar a taxa**” (item 12 da NOTA n. 00099/2017/PFE-DNIT/PGF/AGU, Seq. 04 do referido NUP, destaques no original). O segundo ponto refere-se ao julgamento do RE 838.284, já mencionado acima e que seria objeto de análise mesmo sem nova solicitação;
- NUP\_00407.005486/2013-22: aqui a solicitação é do próprio DEPCONSU, vazada na NOTA n. 00043/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (Seq. 13), também com base em dois argumentos. No primeiro, questiona a obrigatoriedade de ser efetuado o cadastro de ART relativamente ao exercício das atribuições do cargo ou função (ART-CARGO/FUNÇÃO), propondo, no caso, três medidas alternativas apresentadas a seguir. O segundo argumento, novamente, refere-se ao julgamento do RE 838.284. Eis a parte final da referida Nota:

17. Dessarte, quanto ao tema “*obrigação de ser efetuado o cadastro de ART relativamente ao exercício das atribuições do cargo ou função*”, considerando a aparente divergência de entendimento como o órgão central do SIPEC e a CONJUR/MP, bem como as diferentes teses defendidas por outros órgãos de execução da PGF (tais quais aquelas defendidas pela PFE/IBAMA e pela PF/UFAL, acostadas no doc. 20 da seq. 01, nos docs. 03 e 04 da seq. 06 no doc. 01 da seq. 08 dos presentes autos eletrônicos), entendo relevante a sua reapreciação pela CPLC, seja quanto (i) a eventual reafirmação ou revisão seu entendimento, (ii) ao afastamento parcial de sua esfera de competência ou, no tocante ao encaminhamento, (iii) a remessa para análise da CGU, sugerindo-se, desde já, a submissão do entendimento para aprovação pelo Advogado-Geral da União.

18. Adicionalmente, também sugere-se a reapreciação, pela CPLC, do entendimento contido no Parecer nº 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU quanto a inconstitucionalidade da taxa de ART, tendo em vista a recente decisão proferida pelo Ministro Dias Toffoli no bojo do RE nº 838.284-RG/SC.

- NUP\_59400.002216/2014-53: por meio do PARECER n. 01024/2016/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU (Seq. 41), a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (CONJUR/MP) questiona diversos pontos do Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, solicitando sua revisão por entender que não seria devido nem o registro do profissional técnico servidor público nem dos trabalhos por ele realizados. Os argumentos serão abordados no curso deste Parecer, mas resumidamente baseiam-se no abuso do poder regulamentar do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), quando exige dos órgãos públicos os referidos registros mesmo que ausente lei específica que institua essa obrigação. Como reforço, invoca-se também o princípio da eficiência. Vale registrar que a manifestação decorre de um questionamento anterior, enfrentado na NOTA n. 00054/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (Seq. 29), que reputou ilegal uma norma da Secretaria de Patrimônio da União que afastou a necessidade de ART em alguns casos. Por solicitação do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, cujo Parecer n. 001/2016/DECOR/CGU/AGU (Seq. 30) aderiu integralmente às razões e conclusões do entendimento da CPLC sobre o assunto, a CONJUR/MP emitiu a referida manifestação, sustentando seu entendimento e solicitando reanálise por parte deste Colegiado. No âmbito desse processo, foi emitida a NOTA n. 00084/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (Seq. 47), que reputou razoável a interpretação da CONJUR/MP “quanto a falta de amparo legal para que se proceda a Anotação de Responsabilidade Técnica de todos os trabalhos técnicos realizados por servidores públicos engenheiros” bem como pela “desnecessidade de registro de todos os trabalhos técnicos realizados por servidores públicos arquitetos e urbanistas”, porém submetendo a questão a esta CPLC.

8. Por fim, e mais importante, registra-se que veio a lume, por força da COTA n. 00181/2016/DECOR/CGU/AGU, emitida no Processo NUP 59400.002216/2014-53 (Seq. 45), a existência de um **Parecer aprovado pelo Advogado-Geral da União** (Parecer n. AGU/MP-06/2006, juntado na Seq. 48) tratando da questão em apreço, informação que no caso se revela fundamental para a análise e solução a serem desenvolvidas a seguir.

9. Não obstante o Parecer aprovado pelo Advogado-Geral da União (AGU) tenha sido emitido por demanda de uma específica Pasta Governamental (Ministério da Integração Nacional) e aparentemente se enquadre dentre aqueles que vinculam apenas as repartições interessadas (art. 40, §2º, da Lei Complementar n. 73/1993), não se pode desconsiderá-lo como relevante precedente administrativo, considerando-se (i) a identidade dos questionamentos com aqueles ora trazidos à baila e (ii) a função dos referidos pareceres para a estabilidade dos entendimentos jurídicos no âmbito da administração federal, em especial em casos controversos como o presente (cf. LOPES FILHO, Juraci Mourão; BEDÊ, Fayga Silveira. A força vinculante dos precedentes

administrativos e o seu contributo hermenêutico para o Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 239-265, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/acec.v16i66.367).

10. Inicialmente, é preciso esclarecer que o entendimento firmado no Parecer n. AGU/MP-06/2006 coincide com o do Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, o que conduz necessariamente à seguinte conclusão: qualquer que seja o posicionamento ora firmado, seja pela manutenção ou pela reforma de algum entendimento, a questão deverá necessariamente ser submetida à Consultoria-Geral da União (CGU) para análise à luz do Parecer aprovado pelo AGU.

11. Assim dispõe o art. 3º, § 1º, II, da ORDEM DE SERVIÇO n. 00017/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, de 31 de agosto de 2016:

Art. 3º As orientações jurídicas firmadas pelo DEPCONSU e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverão, obedecidas as orientações do Advogado-Geral da União, ser adotadas de modo uniforme por todos os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal.

§ 1º A manifestação firmada pelo DEPCONSU e aprovada pelo Procurador-Geral Federal será encaminhada à Consultoria-Geral da União, nos termos dos incisos IV e V do artigo 12 do Anexo I ao Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, respectivamente, quando:

[...]

II mantida controvérsia jurídica com outro órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo da União.

(g.n.)

12. O necessário encaminhamento ocorrerá porque, independentemente da manutenção ou da revisão, **ainda subsistirá controvérsia com o Parecer aprovado pelo AGU, seja ela decorrente do Parecer a seguir seja das próprias solicitações encaminhadas a esta CPLC, notadamente a da CONJUR/MP.**

13. Dito isto, passa-se à análise das questões, que serão separadas em tópicos para melhor entendimento.

## 2. DA VINCULAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS AOS CONSELHOS PROFISSIONAIS POR MEIO DOS DENOMINADOS ART OU RRT-CARGO/FUNÇÃO

14. A necessidade de o servidor público engenheiro, agrônomo, arquiteto ou urbanista possuir uma Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) por força do vínculo que mantém com a Administração Pública não foi objeto da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 97/2015.

15. O item I da Conclusão fala do registro dos “trabalhos técnicos” e os demais tratam dos respectivos pagamentos. A necessidade de registro e a legitimidade dos pagamentos são, portanto, o ponto central da questão, não se enfrentando, que não de forma reflexa (itens 25 a 29 do Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU), as razões jurídicas para que se exija a vinculação dos servidores públicos aos respectivos conselhos profissionais, matéria mais abrangente e que suscita uma variada sorte de questões que ultrapassam a esfera de atribuições desta CPLC.

16. Nos seus itens 25 a 29, o Parecer até enfrenta os argumentos da Nota Técnica N° 180/2014/CGNR/DENOP/SEGEPE/MP para reforçar a necessidade de o servidor público eventualmente manter o vínculo com os referidos conselhos profissionais, mas é preciso reforçar: este não é o tema central do opinativo.

17. De todo modo, cumpre enfrentar os argumentos trazidos à baila para questionar essa parte do Parecer. As solicitações de revisão baseiam-se numa interpretação restrita do termo “contrato”, contido no art. 1º da Lei n. 6.496/77. Segundo o argumento exposto, o alcance da expressão não poderia ser estendido à relação servidor-administração, que, por sua natureza estatutária, não poderia ser considerada “contratual”. O CONFEA, ao fazê-lo, teria extrapolado seu poder regulamentar e o Parecer da CPLC, ao seu turno, teria conferido interpretação ampliativa das normas (cf. itens 13 a 18 do PARECER n. 01024/2016/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU e itens 11 a 14 da NOTA n. 00084/2016/DEPCONSU/PGF/AGU).

18. No caso da PFE/DNIT, o pedido fundamenta-se na ausência de precedentes dos tribunais superiores e na existência de jurisprudência favorável, conforme item 12 da NOTA n. 00099/2017/PFE-DNIT/PGF/AGU:

12. Diante disso, no caso do Procurador-Chefe da PFE/DNIT não concordar com o entendimento da PGF/AGU, sugere-se que seja realizado um pedido de reconsideração do Parecer nº 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU junto ao DEPCONSU/PGF/AGU, sob o argumento de que nenhuma das teses estão firmadas nos tribunais superiores, inclusive, conforme informado acima, existem decisões favoráveis quanto a não necessidade dos entes públicos em realizar a anotação do registro técnico e também pagar a taxa.

(destaques no original)

19. A presente controvérsia pode ser solucionada por duas ordens de raciocínio, sem prejuízo do reforço aos argumentos favoráveis ao registro dos profissionais que realizem trabalhos técnicos nos moldes já defendidos pelo Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

20. Primeiro, deve-se concordar com a NOTA n. 00054/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, quando observa que essa questão não é afeta diretamente à área de licitações e contratos, mas híbrida, com forte carga de matéria de pessoal. Talvez por isso a CPLC não fez constar de suas conclusões nenhum comando interpretativo nesse sentido, abordando a questão apenas de forma incidental.

21. Eis o que diz a referida Nota a respeito, que se incorpora ao presente Parecer diante dos expressos pedidos de manifestação sobre o tema:

14. Entendo pertinente registrar, ainda, quanto aos parágrafos 49 e 50 do Parecer nº 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, uma divergência de opinião sobre a classificação do tema. No meu entender, o tema teria classificação mista, podendo se referir tanto a legislação contratual como também a legislação de pessoal, já que envolve uma avaliação do vínculo existente entre o servidor público e a Administração respectiva. Veja que na própria Nota Técnica nº 180/2014/CGNR/DENOP/SEGEPE/MP consta uma contradição interna quando, por um lado, se refere a ausência de aplicação da legislação de pessoal, na sua fundamentação (item 8), mas, por outro lado, registra em seu relatório (item 5) que o assunto em tela seria tratado por aquela Coordenação-Geral “considerando a relevância da matéria inserida nos autos, bem como a necessidade de uniformização do tema aos diversos órgãos vinculados ao SIPEC”.

[...]

16. Ocorre que, no caso, penso que o princípio da segurança jurídica deve ser sopesado a fim de evitar interpretações divergentes que possam gerar atuações conflitantes por parte da Administração Pública Federal. Veja-se que a SEGEPE reiterou o entendimento contido na Nota Técnica nº 180/2014/CGNR/DENOP/SEGEPE/MP, quando da aprovação da Nota Técnica nº 01/2015/CGNR/DENOP/SEGEPE/MP, que, por sua vez, se respaldou no Parecer nº 1301-3.33/2014/LFL/CONJUR-MP/CGU/AGU, todos no sentido de não haver amparo legal para que a Administração Pública Federal, ou o próprio servidor público federal, efetue cadastro de ART ou recolha os valores relativos as taxas respectivas, relativamente ao exercício das atribuições do cargo ou função (entendimento conclusivo que foi adotado no PARECER N° 37/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, cuja aprovação foi suspensa para encaminhamento da matéria a CPLC, que analisou a questão no Parecer nº 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU).

17. Dessarte, quanto ao tema “obrigação de ser efetuado o cadastro de ART relativamente ao exercício das atribuições do cargo ou função”, considerando a aparente divergência de entendimento com o órgão central do SIPEC e a CONJUR/MP, bem como as diferentes teses defendidas por outros órgãos de execução da PGF (tais quais aquelas defendidas pela PFE/IBAMA e pela PF/UFAL, acostadas no doc. 20 da seq. 01, nos docs. 03 e 04 da seq. 06 e no doc. 01 da seq. 08 dos presentes autos eletrônicos), entendo relevante a sua reapreciação pela CPLC, seja quanto (i) a eventual reafirmação ou revisão seu entendimento, (ii) ao afastamento parcial de sua

esfera de competência ou, no tocante ao encaminhamento, (iii) a remessa para análise da CGU, sugerindo-se, desde já, a submissão do entendimento para aprovação pelo Advogado-Geral da União.  
(negritamos)

22. Pois bem, chegada a hora de a CPLC manifestar-se, reputo que essa abordagem genérica da relação entre servidor público e conselho profissional não deva ser objeto de análise conclusiva neste colegiado, por se tratar de matéria que ultrapassa sua esfera de atribuições. O escopo inicial do Parecer questionado era a necessidade (i) de registro de trabalhos técnicos relacionados às licitações e contratos e (ii) de realizar o pagamento das taxas respectivas. Se ampliada essa abordagem para enfrentar a exigência de que todo e qualquer servidor técnico mantenha vínculo com o respectivo conselho profissional, haverá uma inadequada extensão do tema, invadindo-se matéria estranha à expertise desta CPLC, restrita às licitações e contratos.

23. O melhor entendimento, no caso, é pelo afastamento parcial da competência, conforme propõe a NOTA n. 00054/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, o que se faz com base na seguinte ordem de argumentos.

24. Primeiro, a ampliação do tema para a área de servidor traz complexidades outras, constatação que se colhe das manifestações e julgados carreados aos autos ora analisados em conjunto: num caso, por exemplo, discute-se sobre a necessidade e responsabilidade pelo pagamento das taxas respectivas quando o cargo não prevê dentro suas atribuições a elaboração de projetos sujeitos a registro, levando o debate para o tema do desvio de função do servidor (Parecer n. 143/2011/DECOR/CGU/AGU, Seq. 14 do NUP 00407.005486/2013-22); noutro, discute-se a necessidade de engenheiros ou arquitetos, mesmo contratados como tais, mas para o magistério, manterem registro junto aos conselhos profissionais ainda que exerçam tão somente a atividade de docência (mesmo NUP, Seq. 6, PDF6, p. 05); num terceiro e último caso, exigiu-se a análise do edital de concurso e das normas que regem especificamente a carreira em questão a fim de checar se as atividades eram inerentes ao cargo e se seria devido o ART/RRT cargo ou função (Parecer n. 04/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, Seq. 16 do mesmo NUP antes citado).

25. Dessa forma, a questão avaliada sob essa perspectiva ultrapassa os limites de atuação desta Câmara, dedicada às licitações e contratos, mas nem por isso o tema é completamente estranho, o que desafia uma deliberação acerca da matéria, como se disse, ainda que não conclusiva. Isso é necessário porque (i) a questão foi analisada ainda que de forma incidental no Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; (ii) tangencia a área de licitações e contratos e (iii) foi expressamente questionada.

26. Um primeiro argumento que merece ser enfrentado é a interpretação da expressão “contrato”, prevista no art. 1º da Lei n. 6.496/77, o que, segundo os questionamentos trazidos, não poderia alcançar as relações “estatutárias”. É preciso estar atento ao momento histórico em que editada a legislação (1977), quando seria quase impossível antever o regime jurídico de pessoal atualmente em vigor no Brasil, a separar os agentes do Estado em categorias a depender da forma de vínculo.

27. Para ilustrar o tema, colhe-se registro das mudanças em curso na década de 80 – posteriormente à edição da legislação questionada – no que toca ao recrutamento de recursos humanos pela Administração Pública:

Ao mesmo tempo, reforça-se a exigência do concurso público para todos os postos da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações e empresas, onde as admissões ocorriam, em geral, por outras formas de recrutamento e seleção. Estabelece-se o regime jurídico único, ou seja, os funcionários públicos [...] passam a ser contratados como estatutários, ou seja, servidores regidos pelo Estatuto do Servidor Público que concede a todos os que trabalham no setor público estabilidade, aposentadoria integral e um sistema de gestão que independe da função desempenhada pelo profissional.

(COSTIN. *Claudia. Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, Cap. 5, item 5.3, versão digital) – g.n.

28. Parece anacrônico exigir que a legislação da época tratasse de relações e institutos jurídicos que possivelmente sequer existiam. Ademais, mesmo nos dias de hoje, questiona-se sob o princípio da isonomia qual seria o critério de *discrimen* que autorizaria a exigência de um determinado ato (ART) de um servidor/funcionário engenheiro celetista (signatário de um contrato de trabalho) e a dispensa desse mesmo ato de outro servidor engenheiro estatutário, mesmo ambos tendo atribuições equivalentes em seus respectivos órgãos.

29. Independentemente das questões aqui suscitadas, entende-se que deva prevalecer, enquanto em vigor, a interpretação fixada no Parecer n. AGU/MP-06/2006, que não poderia ser mais direto no que toca à dúvida suscitada. Depois de analisar, no item 06, o “alcance do art. 1º da Lei” em questão, finaliza e prossegue da seguinte forma:

[...]. Estabelecidas essas linhas, resta saber se a sujeição do engenheiro ao **regime estatutário**, na qualidade de servidor, subordina-se à exigência, ou escapa à incidência do artigo.

7. **ART de Cargo e Função** – É certo que, literalmente, o texto desse art. 1º não impõe a necessidade de registro da anotação de responsabilidade técnica de cargo ou função, porque só menciona contratos, e a vinculação que une o servidor ao Estado não é de natureza contratual. Todavia, é de reconhecer-se que a finalidade da lei é deixar claro quem é o responsável técnico por qualquer que seja a obra ou serviço de engenharia.

(destaques no original)

30. Depois de invocar as Resoluções do CONFEA que as solicitações de revisão reputam ilegais sem questionar sua validade, o Parecer arremata afirmando que a ART “foi instituída para que se saiba quem são os responsáveis técnicos pela obra ou serviço, urge que se saiba quem são eles, mesmo nos casos de departamentos de engenharia de empresas ou do Serviço Público”.

31. Diantre dessa diretriz, forçoso reconhecer, com a devida vênia, a impossibilidade de sustentar que a ART não alcança os servidores públicos, se não quando a lei assim expressamente o determine (cf. itens 20 e seguintes do PARECER n. 01024/2016/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU). Ao contrário, considerada a natureza do referido registro, pode-se argumentar que, quando a lei expressamente trata do tema, não está instituindo, senão reforçando sua necessidade, dada a relevância extraordinária do ato administrativo a ser praticado. Basta reparar nos casos trazidos à baila, em que a lei expressamente remete à ART.

32. Primeiro, as planilhas orçamentárias de obra (art. 10 do Decreto n. 7.983/2013), documentos de grande importância nas licitações e contratos, seja na fase de julgamento das propostas – funcionando como diretriz para declarar aquela economicamente mais vantajosa; nos pagamentos e futuramente nos aditivos, seja para fins de prevenção de ilícitos, identificação de sobrepreço ou apuração de responsabilidade.

33. Um segundo caso expressamente previsto na legislação é a avaliação e outros atos voltados para a desapropriação-sanção para fins de reforma agrária (art. 6º, §2º, V; e art. 12, §3º, da Lei n. 8.629/93), medida incisiva de intervenção do Estado sobre a propriedade privada, a exigir salvaguardas que garantam que o indivíduo não está sofrendo arbitrariedades.

34. Terceiro, os atos relacionados à Política Nacional de Segurança de Barragens (art. 16, II, da Lei n. 12.334/2010), trabalhos técnicos cujas falhas podem resultar em desastres de grandes proporções, sendo necessário rigoroso controle sobre seus responsáveis.

35. Não há, portanto, uma absoluta vedação a que servidores públicos se submetam ao processo de registro nos conselhos profissionais nem a legislação parece tratar sua atuação como ingerência indevida. Ao contrário, as normas conferem à ART relativa deferência, como um reforço à necessidade de identificação dos responsáveis técnicos por atos administrativos de grande relevância, como as planilhas orçamentárias de obra, os laudos de avaliação em que se baseia a desapropriação-sanção para fins de reforma agrária e o controle de segurança das barragens.

36. É certo, como pondera o Despacho do Consultor-Geral da União n. 544/2006, quando aprova o Parecer n. AGU/MP-06/2006, que existe uma suavização no que toca ao exercício poder de polícia desses órgãos de fiscalização da atividade profissional quando se trate de atos praticados por servidores públicos devido a sua peculiar condição, o que não implica ignorar as regras e procedimentos técnicos pertinentes.

37. “Nos sistemas jurídicos contemporâneos a ação das autoridades administrativas é objeto de diversos controles, exercidos por diferentes entidades e com base em distintos parâmetros”, logo num contexto de administração pública complexa, a ponto de se “falar em *administrações públicas* (no plural), de modo a sublinhar a riqueza institucional do novo aparato administrativo e a multiplicidade de características de cada um de seus componentes” (JORDÃO. Eduardo. *Controle jurisdicional de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. São Paulo: Malheiros: SBDP, 2016, p. 37 e 35) não parece adequado invocar o tradicional regime jurídico de direito público para furtar-se à aplicação das técnicas de controle que regem determinada área.

38. Apenas para destacar a importância dos atos de registro da responsabilidade técnica (ART/RRT), cita-se o exemplo de uma obra cujo projeto básico e executivo seja elaborado por servidor público engenheiro. Suponhamos que, por qualquer motivo, a empresa privada contratada faça ou solicite uma adaptação no projeto, obviamente sujeita também a registro. Imaginemos, ainda, que futuramente ocorra um colapso dessa obra, com danos significativos à população e somente uma perícia poderia identificar a causa.

39. Não é difícil imaginar que essa perícia apurará todas as ocorrências, desde a concepção do projeto até suas alterações. Nesse caso, a identificação do responsável técnico será fundamental não só para a perícia, mas para apurar o próprio regime jurídico da responsabilização, variando conforme seja responsável o engenheiro servidor público ou o agente privado que fez o registro de responsabilidade pela alteração.

40. De tão relevante, o Decreto que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), especificamente quando cuidou do regime de execução denominado “contratação integrada” – quando se licita ainda sem uma concepção bem definida do projeto –, fez questão de deixar claro que a aceitação dos projetos elaborados pela empresa contratada “não enseja a assunção de qualquer responsabilidade técnica sobre o projeto pelo órgão ou entidade contratante” (art. 66, §3º, do Decreto n. 7.581/2011).

41. Por fim, é preciso enfrentar o argumento de que, além da legalidade, a dispensa da ART/RRT realizaria o princípio da eficiência (itens 24, 25 e PARECER n. 01024/2016/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU). O Parecer adota a concepção de custo procedural das ART's para dispensá-las:

24. Referido raciocínio, além de consentâneo com o princípio da legalidade, atribui efetividade ao princípio constitucional da eficiência, que impõe à Administração Pública e a seus agentes o dever de desempenhar suas funções de forma rápida, com perfeição e rendimento que possibilitem a satisfação dos anseios da sociedade administrada. Considerando-se que é grande a quantidade de avaliações de imóveis a serem feitas pelos técnicos da SPU em cumprimento ao teor da IN nº 01/14, estender a eles a obrigatoriedade do registro da ART em todo e qualquer procedimento avaliatório ocasionaria transtorno prescindível e contrário à conduta eficiente e adequada da máquina pública. Ressalta-se, ademais, que, nos termos do caput do artigo 10 da IN nº 01/14, o laudo de avaliação elaborado por técnicos da SPU deverá ter todas as suas páginas rubricadas e/ou assinadas, sendo a última obrigatoriamente assinada pelo servidor engenheiro responsável pela avaliação, com a indicação do seu registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA - e de sua matrícula, o que já garante a precisa identificação subjetiva do agente incumbido da avaliação, assegura que o procedimento será executado por profissional habilitado e possibilita a aferição de qualquer culpa durante a prestação do serviço e em decorrência do trabalho concluído.

25. No que tange às questões relacionadas ao Registro de Responsabilidade Técnica - RRT - que foram objeto de apreciação ao longo do Parecer nº 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, esta Consultoria Jurídica, também em observância ao princípio constitucional da eficiência, ousa discordar da conclusão a que chegou a Procuradoria-Geral Federal a respeito da necessidade do cadastro de todos os documentos técnicos de arquitetura e urbanismo produzidos por servidores públicos no RRT de cargo ou função. A título elucidativo, antes de se adentrar no mérito desse ponto de divergência, cumpre reproduzir o que restou consignado sobre o assunto no citado opinativo:

[...]

33. O RRT, nos termos do art. 46 da Lei nº 12.378/10, presta-se a definir os responsáveis técnicos pelo empreendimento de arquitetura e urbanismo, em especial na iniciativa privada, em que impera a liberdade de atuação dos profissionais da área. No âmbito da Administração Pública, que dispõe de seus próprios mecanismos de controle, interno e externo, sobre a atuação de seus agentes, entende-se que o cadastro inicial do RRT Simples de desempenho de cargo ou função técnica, somado à aposição de assinatura do servidor público arquiteto ou urbanista responsável nos trabalhos que realize, garantem a contento a sua identificação para todos os fins de direito. Portanto, discorda-se da exegese no sentido da imposição do cadastro de cada atividade de arquitetura e urbanismo individualmente executada pelo servidor público no RRT de desempenho de cargo ou função. Conquanto seja operacionalmente possível associar tais atividades ao RRT inicial, seguindo-se, conforme sustenta a Procuradoria Federal, a mesma sistemática de vinculação de atestados à Certidão de Acervo Técnico, trata-se de exigência que burocratiza e torna mais lento o procedimento de execução dos trabalhos técnicos pelos servidores públicos, em nítida contrariedade ao princípio da eficiência, a que deve observância a Administração.

(g.n.)

42. Não há tanta clareza sobre o exato conteúdo jurídico desse princípio, migrado de outras áreas da ciência para o Direito (cf. MODESTO. Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*. Revista do Serviço Público. Ano 51. N. 2. Abr-Jun 2000, p. 105-120; e MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/99*. São Paulo: Malheiros. 2010. p. 177-223), o que exige compreender exatamente qual a ideia a ser enfrentada.

43. Na abordagem proposta, o Parecer sustenta uma interpretação de lei que reputa consoante com o princípio da eficiência por suprimir um custo processual tido como desnecessário, adotando, portanto, uma concepção semelhante àquela sustentada por Alexandre Santos de Aragão:

O dilema deve, a nosso ver, ser resolvido não pelo menosprezo da lei, mas pela valorização dos seus elementos finalísticos. É sob este prisma que as regras legais devem ser interpretadas e aplicadas, ou seja, todo ato normativo ou concreto só será válido ou validamente aplicado se, ex vi do Princípio da Eficiência (art. 37, caput, da CF (LGL)1988(3)), for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico.

O Princípio da Eficiência de forma alguma visa a mitigar ou a ponderar o Princípio da Legalidade, mas sim a embeber a legalidade de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material - dos resultados práticos alcançados -, e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata.

(*Princípio da eficiência*. Revista dos Tribunais. Vol. 830/2004, Dez/2004, p. 709 – 714; Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo. Vol. 1, Nov/2012, p. 553 – 559) - g.n.

44. Sustenta-se, por assim dizer, não só uma interpretação de lei mais adequada à realização do princípio da eficiência, mas de uma eficiência processual, contexto em que o tema tem desdobramentos diversos (MOREIRA, Egon Bockmann. Ob. cit., p. 209 e seguintes).

45. Como o Parecer sustenta (i) a suficiência dos controles administrativos internos e externos e (ii) a dispensabilidade da ART para essa finalidade, calha apresentar o que Gabriel Doménech Pascual denomina “custos adicionais de procedimento” (“Hacia la Simplificación de los Procedimientos Administrativos”. *Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*: Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014 / coord. por Luis Míguez Macho, Marcos Almeida Cerreda, Diana Santiago Iglesias, 2014, ISBN 978844531581).

46. Com efeito, a partir da perspectiva do procedimento administrativo como um conjunto de atividades que envolve obter, armazenar, processar, avaliar e comunicar informações, tudo a fim de preparar, elaborar ou executar uma decisão, não se pode ignorar que a realização de cada uma dessas atividades envolve custos, por isso elas só devem ser obrigatórias na medida em que proporcionam algum benefício para a sociedade (PASCUAL. Gabriel Doménech. Ob. cit., p. 18).

47. É certo também que há uma tendência em achar que uma decisão será mais acertada na medida em que envolva mais “unidades de procedimento” (uma vistoria, uma checagem adicional etc.), assim, cada “unidade adicional de procedimento” tenderia a aumentar a qualidade da decisão. Essa relação, contudo, tem alguns limitadores, dentre eles os custos.

48. Não é possível acrescentar um número irracional de “unidades adicionais de procedimento” de modo a atingir uma decisão perfeita. Ao contrário, como os recursos humanos e materiais da Administração são finitos e muitas vezes escassos, é recomendável escolher onde melhor empregá-los, no que se denomina custos de oportunidade. Dessa forma, “o custo de oportunidade de cada unidade adicional de procedimento – seu custo marginal – não é somente positivo”, por isso é fundamental ponderar os

benefícios (i.e., a necessidade) daquele determinado ato específico, daquela "unidade adicional de procedimento" (PASCUAL. Gabriel Doménech. Ob. cit. p. 19-20).

49. Fazendo essa ponderação, o Parecer ora em apreço sustenta a desnecessidade da ART, em nada acrescentando aos atos de controle já realizados pela Administração Pública e por órgãos externos.

50. A legislação brasileira admite esse tipo de análise (custo x benefício) desde a reforma administrativa de 1967, quando o Decreto-lei n. 200/67 previu no art. 14 que "O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco." (g.n.). Recentemente, a Lei n. 13.460/2017, que cuida da "participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública" repetiu a diretriz na matéria específica que regula:

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

[...]

XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido:

(g.n.)

51. Estudos de um anteprojeto de reforma administrativa mantêm a diretriz, reforçando sua atualidade:

Em matéria de controle, o anteprojeto mantém diversos princípios já assentados no Decreto-Lei nº 200/67, como a diretriz de supressão de controles meramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco e a simplificação de procedimentos, além de assentar diretriz para prevalência do controle a posteriori, constituindo execção o controle prévio ou concomitante de natureza decisória (sem embargo do controle preventivo usual, de natureza cautelar) e a diretriz para a eliminação de sobreposição de competências e de instrumentos de controle, bem como o dever, para os órgãos ou entes de controle, de verificação da existência de alternativas compatíveis com as finalidades de interesse público dos atos ou procedimentos que sejam por eles impugnados e a responsabilização pessoal do agente que atuar com incúria, negligência ou improbidade.

(MODESTO, Paulo. Anteprojeto de nova lei de organização administrativa: síntese e contexto. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, p. 195209, jul./set. 2011)

52. Assim, por mais que a eficiência tenha se desprendido de outras ciências para se incorporar ao Direito, o próprio ordenamento jurídico recomenda que, nos procedimentos administrativos, sejam utilizados comparativos econômicos (custo x risco) como forma de se chegar a uma solução que reputa ideal.

53. No entanto, a ponderação que a legislação recomenda, salvo melhor juízo, foi implicitamente realizada no Parecer n. AGU/MP-06/2006, quando sustentou a necessidade da ART para identificar os responsáveis por determinados projetos, ainda que sejam servidores públicos. Indiretamente, o Parecer está a sustentar que os controles internos e todo o procedimento existente no âmbito da Administração Pública, como bem se destaca nos argumentos trazidos à apreciação desta Câmara (assinatura dos documentos, identificação do servidor pela matrícula etc.), ou são insuficientes ou não são suprem a finalidade da ART, que remanesce exigível.

54. Nada obsta, contudo, que, em nova apreciação, a Consultoria-Geral da União (CGU), aderindo ao entendimento proposto pela CONJUR/MP, entenda que a exigência é ilegal, supérflua e ineficiente, cujo custo supera o risco de realizá-lo. Para salvaguardar a necessidade de identificação do servidor, poderá, por exemplo, recomendar a adoção de mecanismos internos adicionais que substituam a função da ART. Até nova manifestação, contudo, deve prevalecer a interpretação em vigor que destaca a importância e necessidade da ART, longe de considerá-la mera formalidade.

55. Por todo o exposto, reforçando o entendimento pela necessidade do ART/RRT com os argumentos adicionais ora apresentados, entende-se que a questão específica da ART/RRT na modalidade cargo ou função que não esteja relacionada com a área de licitações e contratos não está afeta a esta CPLC, sugerindo-se o encaminhamento dos questionamentos à Consultoria-Geral da União.

### 3. CONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE ART: JULGAMENTO DO STF NO RE 838.284

56. Essa questão já seria tratada de ofício pela CPLC, mas também foi objeto de solicitação de revisão. Assim como a controvérsia analisada acima, esta também precisará ser encaminhada à CGU, uma vez que o Parecer n. AGU/MP-06/2006, no mesmo sentido do Parecer da CPLC ora em apreço, reputou inconstitucional o pagamento da taxa de ART. Em ambos os casos, entendeu-se haver violação do princípio da legalidade tributária, conforme exigido pelo art. 150, I, da Constituição Federal.

57. Nota-se uma pequena diferença de abordagem em ambas as manifestações, mas que conduzem à mesma conclusão. Enquanto a CPLC concentrou-se na ausência de lei que definisse a alíquota (cf. item 14 do Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU), o Parecer n. AGU/MP-06/2006 parece considerar a falta de definição também do sujeito passivo, o que se depreende dos seguintes trechos:

2. A Consultoria Jurídica do Ministério da Integração Nacional [...].

A partir daí, considerou que a taxa é indevida porque, embora criada por lei, faltam-lhe a definição do sujeito passivo e a determinação do valor a ser pago. [...].

[...]

18. Fomos levados ao exame da natureza jurídica das anuidades devidas às autarquias profissionais, em razão da ausência de estudos específicos sobre a taxa de registro da ART, embora sejam sob certo aspecto semelhantes. Contudo, quer as denominadas taxas de ART [...] sejam autênticas taxas [...], quer se caracterizem como autênticas contribuições, participam da natureza de tributo e, assim, desde a vigência da nova Constituição, já não podem ser alteradas ou fixadas pelo Confea, ainda que ad referendum do Ministro do Trabalho, uma vez que se sujeitam ao princípio da legalidade.

58. Como se nota, a questão do sujeito passivo não fica evidentemente enfrentada. Nos itens 08 e 09, o Parecer n. AGU/MP-06/2006 enfrenta a questão de quem deveria fazer o registro e pagar a taxa, passando a impressão de que o tema estaria suficientemente regulado, remanescente problema apenas com a fixação do valor, impossível de ser estabelecido pelo CONFEA, senão mediante lei.

59. Nos itens 40 e 41 do Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, aborda-se a questão do sujeito passivo do RRT, ficando, assim, não expressamente debatido eventual problema de fixação do sujeito passivo da taxa de ART, embora conste do item II a deliberação clara de que o sujeito passivo é "[o] ente público produtor do trabalho técnico especializado".

60. Para os fins deste Parecer, entende-se que a questão constitucionalmente controversa refere-se apenas à fixação do valor da taxa de ART, não da definição do sujeito passivo. Primeiro, porque ambos os Pareceres discutiram a questão do sujeito passivo (quem deveria pagar) sem suscitar defeitos ou omissão na legislação. Segundo, porque a definição do sujeito passivo cabe genericamente ao Código Tributário Nacional, exigindo-se uma detalhada especificação dos "fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes" apenas no que toca aos "impostos discriminados" na Constituição (art. 146, III, "a", da CF).

61. Foi essa a tese albergada pelo STF no julgamento do RE 838.284, quando deliberou sobre Tema n. 829 de sua Repercussão Geral. Embora a fixação da tese possa ser colhida da consulta ao andamento processual na página eletrônica do Tribunal, ainda não foram disponibilizados os votos e debates havidos na sessão, o que limita as deliberações deste Parecer, conforme a seguir explicitado.

62. Em 06 de outubro de 2016, colhe-se do andamento processual a seguinte informação:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 829 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Em seguida, por indicação do Relator, o Tribunal deliberou adiar a fixação da tese. Ausentes, justificadamente, os

Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 06.10.2016.  
(g.n.)

63. Em seguida, foi disponibilizada informação que permite entender melhor o conteúdo da decisão:

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: “Não viola a legalidade tributária a lei que, prescrevendo o teto, possibilita o ato normativo infralegal fixar o valor de taxa em proporção razoável com os custos da atuação estatal, valor esse que não pode ser atualizado por ato do próprio conselho de fiscalização em percentual superior aos índices de correção monetária legalmente previstos”. O Ministro Marco Aurélio, vencido no mérito, não participou da formulação da tese. Em seguida, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, indeferiu o pedido de modulação. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, e, nesta assentada, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 19.10.2016.

(g.n.)

64. Embora sem acesso a todo o conteúdo do julgado, é possível desde já considerar que: (i) o julgamento ocorreu em sede de repercussão geral e (ii) o Plenário do STF, por unanimidade, indeferiu o pedido de modulação, ou seja, os efeitos do julgamento não serão diferidos no tempo, mas operarão retroativamente.

65. Da primeira característica supracitada - julgamento em sede de repercussão geral - colhe-se a seguinte conclusão: **o entendimento será necessariamente aplicado a todos os casos semelhantes submetidos ao Poder Judiciário.**

66. Assim se dá porque o instituto da repercussão geral foi criado justamente para racionalizar a prestação da atividade jurisdicional pela Suprema Corte por intermédio de basicamente dois mecanismos: (i) instituição de um filtro que limita o número de matérias em que o STF se manifesta e (ii) necessária aplicação da tese firmada aos demais casos, não só na Corte Superior, mas em todas as instâncias do Poder Judiciário.

67. O primeiro mecanismo não interessa muito ao caso em pauta, senão o segundo, referente aos **efeitos do julgamento proferido em caso de reconhecida repercussão geral**. De tão relevante, a própria Corte deliberou pela possibilidade de aplicar os efeitos do julgamento em sede de repercussão geral a questões já assentadas e submetidas ao Tribunal sem a prévia submissão ao mencionado filtro (QO no RE 580.108, dje, 19/12/2008). Ou seja, mesmo para questões que não passaram pelo filtro da repercussão geral na chegada do processo à Corte, poderiam ser deferidos os efeitos vinculantes peculiares ao instituto.

68. Dessa forma, **não obstante o controle de constitucionalidade tenha se dado por meio difuso**, as técnicas de vinculação do precedente acabam dando **efeitos abstratos, objetivos e erga omnes ao entendimento**, que deve necessariamente ser aplicado a casos semelhantes, ressalvadas as formas específicas de superação do entendimento (*distinguishing, overruling* etc.). É o que explica Damares Medina Coelho em estudo específico sobre o tema, ao considerar a repercussão geral como um dos mecanismos de “objetivação das demandas”:

O tradicional modelo misto de controle de constitucionalidade brasileiro já outorgava ao STF a prerrogativa privativa de dar a última palavra na solução das controvérsias constitucionais, seja no julgamento das ações do controle concentrado, seja na apreciação dos recursos extraordinários do controle difuso. Esse novo quadro normativo-constitucional acentuou o protagonismo do órgão de cúpula do Poder Judiciário no jogo democrático mediante a criação de mecanismos de objetivação das demandas: a repercussão geral e a súmula vinculante.

(*A repercussão geral no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 72-73) - g.n.

69. Com os referidos institutos, “a jurisprudência do Supremo passou a assumir um papel de fundamental relevância. As decisões do STF (tanto as tomadas na via concentrada quanto aquelas tomadas na via incidental de controle de constitucionalidade) passam a ultrapassar os limites do próprio tribunal para vincular e subsumir outros órgãos do Poder Judiciário e da administração direta e indireta em todas as esferas da Federação” (COELHO. Damares Medina. Ob. cit., p. 71) num “movimento que a jurisprudência e a doutrina identificaram como processo de objetivação do recurso extraordinário, em outras palavras, a opção clara do legislador pelo modelo abstrato de constitucionalidade” (*Id., ibid.*, p. 80-81).

70. Luis Roberto Barroso menciona que a repercussão geral institucionaliza uma sinalização do legislador “no sentido de uma deseável vinculação lógica dos juízos inferiores às decisões da Suprema Corte [...] embora não seja possível dizer que tenha sido estabelecida uma vinculação jurídica formal” (*O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.120).

71. Essa ideia de vinculação dos julgados em sede de repercussão geral não se limita apenas a uma construção doutrinária ou jurisprudencial, antes foi significativamente incrementada com o advento do Novo Código de Processo Civil (NCPC), o qual incorporou muitas das técnicas de vinculação dos precedentes, dando especial atenção às teses fixadas pela Suprema Corte e especificamente àquelas de repercussão geral reconhecida.

72. Como reconhecem Cândido Rangel Dinamarco e Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes, a jurisprudência deixa “de exercer mera *influência* no espírito dos aplicadores da lei” e passa então “a integrar o conjunto normativo a ser considerado nos julgamentos”. Prova disso seriam os arts. 489, §1º, VI, e 927 do NCPC, o primeiro ao não considerar fundamentada - portanto nula - a decisão que “deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento” e o segundo ao possibilitar fazer uso da reclamação para “garantir a observância de algumas das decisões vinculantes indicadas no art. 927” (*Teoria geral do novo processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 43).

73. **Em que pese o art. 927 do NCPC não arrolar os julgados em sede de repercussão geral do STF, como é o caso em apreço, não resta dúvida de que também se incluem naqueles precedentes vinculantes, forçando diretamente todos os órgãos do Poder Judiciário e indiretamente induzindo os da Administração Pública a seguir a tese fixada:**

O art. 927 do Código de Processo Civil não indica entre as decisões que deverão ser observadas pelos juízes e tribunais a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre matéria a respeito da qual tenha sido reconhecida a *repercussão geral*. No entanto, seu art. 988, §5º, inc. II, afirma o cabimento de reclamação contra a decisão que não a observar, após o esgotamento das instâncias ordinárias. O cabimento da reclamação é indicativo de que esse precedente também é de observância obrigatória.

(DINAMARCO. Cândido Rangel; e LOPES. Bruno Vasconcelos Carrilho. Ob. cit., p. 43)

74. Embora reconheça que o NCPC não adotou expressamente a sistemática do precedente típica do *common law*, Daniel Assumpção Neves sustenta que “o que o Novo CPC criou foi uma vinculação a determinados julgamentos dos tribunais superiores, ampliando a ideia já presente no sistema atual de súmula vinculante” e, nesse caso, “[a] boa notícia é que, apesar da retirada dos precedentes judiciais do texto final do Novo CPC, essa regra foi consagrada no art. 927, IV, do CPC” (*Novo CPC - Código de Processo Civil - Lei 13.105/2015, 2ª edição*. São Paulo: Método, 2015, versão digital). Quando comenta o inciso V do mesmo artigo, a posição é de que “passam a ter eficácia vinculante as decisões colegiadas proferidas no Tribunal Pleno no Supremo Tribunal Federal e na Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (*Id., ibid.*)”.

75. O entendimento é coerente com a própria essência da repercussão geral, uma vez que somente são decididos sob essa sistemática as questões com relevância constitucional, logo não faria sentido restringir ou não dotar os julgados dessa natureza de efeitos vinculantes mais incisivos.

76. Nesse novo cenário, **manter o procedimento proposto** no Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU **implicaria**, salvo melhor juízo, **instaurar uma lide potencialmente fadada ao insucesso**, dada a vinculação do órgão julgador à tese firmada no STF no Tema n. 829 de sua repercussão geral. Como o **fundamento para ajuizamento da demanda e pedido da tutela de urgência seria unicamente a tese da inconstitucionalidade** e considerando o evidente afastamento do argumento pela Suprema Corte, não resta dúvida de que, **nesse novo cenário, o item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 97/2015 merece revisão e os comandos dele decorrentes (itens V e VI da mesma Conclusão) ficam necessariamente prejudicados**.

77. Adotada a tese do STF, os valores cobrados pelo CREA a título de ART seriam constitucionais e os respectivos pagamentos, por conseguinte, legítimos atos de realização de despesa pública, **não fazendo mais sentido a adoção do procedimento**

**de requerer ao Conselho a emissão de ART sem pagamento dos valores** e, em caso de negativa, **menos razoável** ainda seria provocar uma manifestação de órgão que se vincula a entendimento contrário à tese sustentada.

78. Em que pese toda essa sistemática de vinculação dos precedentes da Suprema Corte, para fixar uma tese que funcionará como orientação geral é fundamental conhecer a integralidade do julgado, o que ainda não se faz possível, dada a ausência de publicação dos votos dos Ministros, em especial daquele que prevaleceu. Essa análise é fundamental para separar o conteúdo da *ratio decidendi* de outros elementos da decisão, por assim dizer, “menos vinculantes”:

[...]. Para compreender o funcionamento [da] doutrina do *stare decisis* – e fazê-la funcionar se for o caso – impõe-se, antes mesmo da análise acurada de pormenores do precedente e do caso em julgamento, uma prévia e exata compreensão dos significados de diversos institutos jurídicos pertinentes à temática. É necessário compreender os significados de institutos como *ratio decidendi* e *obiter dicta*, e identificá-los no precedente apontado; é necessário, também, entre outras coisas, compreender e reconhecer, no cotejo entre o precedente e o caso em julgamento, a possibilidade de *distinguishing*, *overruling*, e *reversing*, para poder, devidamente, aplicar ou deixar de aplicar o primeiro no julgamento do segundo.

Por ser antes de tudo uma técnica, afirma Farnsworth, é difícil aprendê-la “por meio da leitura de uma discussão da doutrina, quanto o é aprender a andar de bicicleta através do estudo de um livro sobre mecânica [...]”.

(SOUZA, Marcelo Alves Dias de. **Do precedente judicial à súmula vinculante**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 124)

79. Diante desses argumentos, **opina-se pela inviabilidade de revisão ou revogação definitiva dos itens III, V, VI e VII da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 97/2015**, sendo **prudente**, contudo, suspender os referidos itens, autorizando-se, cautelar e temporariamente, o pagamento das taxas respectivas, tomando-se registro dos valores pagos para fins de ulterior cobrança, se for o caso.

80. Trata-se de medida cautelar para evitar o aumento da extensão dos possíveis danos, sejam eles decorrentes da aplicação de multas ou sua majoração - eventos comuns verificados nos autos encaminhados a esta CPLC – sejam medidas mais drásticas, como o eventual embargo de obras e serviços públicos que dependam da Anotação.

81. Ademais, o pagamento temporário das taxas seguido de eventual restabelecimento dos itens da Conclusão não torna os prejuízos decorrentes da aplicação desta nova e provisória orientação irreversíveis, ficando aberta a via da repetição do indébito por meio da competente ação judicial, de modo que **o simples pagamento das taxas neste período tende a causar menos danos do que a manutenção de entendimento administrativo vinculante aparentemente contrário à tese judicialmente fixada, também vinculante**.

82. Por fim, deve-se esclarecer que os itens referentes ao RRT não sofrem qualquer impacto em decorrência do julgado do STF ora em apreço, que cuidou especificamente da legislação referente à ART.

#### 4. CONCLUSÃO

83. Por todo o exposto, propõe-se:

a) A manutenção do entendimento fixado no item I da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 97/2015 (*I - Todos os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT conforme se trate de engenheiro ou de arquiteto ou urbanista.*);

b) Em razão da decisão do STF no RE 838.284, a suspensão do contido nos itens III, V, VI e VII da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 97/2015, até ulterior deliberação da CPLC ou da CGU, ficando assim autorizado o pagamento das ARTs sem o necessário ajuizamento de ação e indeferimento de tutela de urgência, cabendo, no entanto, à Administração fazer o registro dos valores efetivamente pagos para futura e eventual cobrança do indébito;

c) Pelos mesmos motivos supracitados (julgamento do STF), fica igualmente suspenso o entendimento firmado na Nota Interna n. 02/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, que abordou a matéria ora controversa (inconstitucionalidade da taxa de ART), reiterando os termos do Parecer n. 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU;

d) O encaminhamento deste Parecer e dos autos nele citados à Consultoria-Geral da União (CGU), em especial para (c.1) dirimir as controvérsias suscitadas pela CONJUR/MP e citadas neste Parecer; e (b.2) diante do supracitado julgado do STF, avaliar a manutenção ou revisão do entendimento que reputa inconstitucional a taxa de ART instituída pelo CONFEA, ambas as questões previamente abordadas no Parecer n. AGU/MP-06/2006, aprovado pelo Advogado-Geral da União.

À consideração superior.

Brasília, 16 de agosto de 2017.

*(assinado eletronicamente)*  
BRAÚLIO GOMES MENDES DINIZ  
PROCURADOR FEDERAL  
RELATOR

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016).

*(assinado eletronicamente)*  
ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO  
PROCURADOR FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*  
ANA CAROLINA DE SÁ DANTAS  
PROCURADORA FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*  
DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO  
PROCURADOR FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*  
GABRIELLA CARVALHO DA COSTA  
PROCURADORA FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*  
CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS  
PROCURADORA FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*  
PAULO RIOS MATOS ROCHA  
PROCURADOR FEDERAL

(assinado eletronicamente)  
RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG  
PROCURADORA FEDERAL

(assinado eletronicamente)  
RÔMULO GABRIEL MORAES LUNELLI  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

(assinado eletronicamente)  
RICARDO NAGAO  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

**DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

APROVO a Parecer n. 00007/2017/CPLC/PGF/AGU.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

(assinado eletronicamente)  
CLESO JOSÉ DA FONSECA FILHO  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000506201701 e da chave de acesso 7fd2b9e4

---

Documento assinado eletronicamente por GABRIELLA CARVALHO DA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIELLA CARVALHO DA COSTA. Data e Hora: 24-08-2017 17:01. Número de Série: 2940005098800936016. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO. Data e Hora: 28-08-2017 15:43. Número de Série: 13145642. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por PAULO RIOS MATOS ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO RIOS MATOS ROCHA. Data e Hora: 25-08-2017 16:07. Número de Série: 13158826. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG. Data e Hora: 28-08-2017 09:49. Número de Série: 13580643. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por ANA CAROLINA DE SA DANTAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA CAROLINA DE SA DANTAS. Data e Hora: 23-08-2017 16:56. Número de Série: 212388856557661779. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 23-08-2017 18:03. Número de Série: 13162133. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por BRAULIO GOMES MENDES DINIZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRAULIO GOMES MENDES DINIZ. Data e Hora: 23-08-2017 16:10. Número de Série: 4583795772288137846. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO. Data e Hora: 24-08-2017 13:07. Número de Série: 8321409668076781966. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por ROMULO GABRIEL MORAES LUNELLI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROMULO GABRIEL MORAES LUNELLI. Data e Hora: 30-08-2017 14:49. Número de Série: 13888771. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

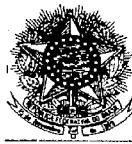
---

Documento assinado eletronicamente por RICARDO NAGAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO NAGAO. Data e Hora: 13-09-2017 19:11. Número de Série: 6153190302174487978. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por CLESO JOSE DA FONSECA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 67293752 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLESO JOSE DA FONSECA FILHO. Data e Hora: 15-09-2017 18:49. Número de Série: 2907619593618764399520288320794804449. Emissor: AC OAB G2.

---



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA  
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

PARECER Nº 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU  
PROCESSO Nº: 00407.000226/2015-22

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de licitações e contratos administrativos instituída pela Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ART E RRT. Todos os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT conforme se trate de engenheiro ou de arquiteto ou urbanista.

II - O ente público produtor do trabalho técnico especializado é o sujeito passivo das taxas referentes à ART, decorrente do exercício do poder de polícia do CREA, e das taxas referentes ao RRT, em razão do exercício do poder de polícia do CAU;

III - Por ter violado o princípio da estrita legalidade tributária, é inconstitucional o recolhimento da taxa referente à Anotação de Responsabilidade Técnica, de modo que o seu pagamento não deve ser efetuado;

IV - Não há inconstitucionalidade no pagamento da taxa relativa ao Registro de Responsabilidade Técnica;

V - Deve ser requerido ao CREA o cadastro da ART sem efetuar o pagamento da taxa correspondente;

VI - Na hipótese do CREA recusar o registro da ART sem o recolhimento da taxa, cabe à Procuradoria Federal competente buscar o provimento judicial para assegurar o reconhecimento da inexigibilidade da exação;

VII - Não deferida a tutela de urgência, será possível efetuar o recolhimento da taxa da ART, devendo ser buscada a repetição indébito;

VIII - A cobrança de RRT deve ocorrer uma única vez por servidor, tendo em vista que a hipótese de incidência -desempenho de cargo e função técnica, elencada no inciso VII do art.2º da Lei nº 12.378/2010, contempla todas as hipóteses de incidência discriminadas nos demais incisos do citado diploma legal, de modo a evitar-se a ocorrência do bis in idem na cobrança da exação;

IX - Será devido o recolhimento de nova taxa de RRT, apenas na hipótese do servidor vier a ocupar outro cargo ou função na administração;  
X - Todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo-função devem ser registradas no RRT-desempenho de cargo ou função técnica;  
XI - Deve a Procuradoria Federal competente propor as medidas judiciais cabíveis na hipótese do CAU recusar-se a registrar todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo no RRT-desempenho de cargo e função técnica;  
XII - Não deferida a tutela de urgência, será possível efetuar o recolhimento das taxas de RRT, devendo ser buscada a repetição de indébito.  
XIII - Não é devido o pagamento da anuidade do conselho de fiscalização profissional pela Administração Pública referente ao servidor público integrante dos seus quadros;  
XIV - Por não incidir no caso o disposto nos arts. 2º e 3º, §§ 1º, I da portaria PGF nº 424, de 2013, deve ser aplicado imediatamente o entendimento jurídico constante do presente parecer pelos órgãos de execução da PGF, após a aprovação do Senhor Procurador-Geral Federal.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos (CPLC), através da Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III – submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Tendo presentes estes objetivos, foi distribuído a este subscritor a provocação formulada pela Procuradoria Federal junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – PF-IPHAN. Com efeito, mencionada Procuradoria submeteu à avaliação da CPLC o substancioso parecer nº 359/2014/PF-IPHAN/SEDE, o qual, após analisar o tema ao longo de 52 laudas, apresentou as seguintes conclusões:

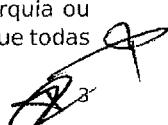
172. Portanto, pode-se concluir que:



2

- a) Cabe aos servidores do IPHAN o pagamento da anuidade perante os conselhos profissionais;
- b) Considerando que o IPHAN é uma autarquia a quem foi conferido poder de polícia, não é possível juridicamente a intervenção dos conselhos profissionais nas matérias específicas a ela destinadas, não sendo devido o seu registro nos conselhos profissionais;
- c) A Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e o Registro de Responsabilidade Técnica – RRT possuem natureza jurídica de taxa, devendo todos os seus elementos definidores se encontrar disciplinados em lei formal, sob pena de violação ao princípio da tipicidade fechada;
- d) Não é devido o pagamento da taxa de ART, em decorrência da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal;
- e) O IPHAN não pode ser considerado sujeito passivo da obrigação pertinente à ART, uma vez que a lei nº 6.496/77 se refere a profissionais e empresas, sendo que também os servidores do IPHAN não estão sujeitos à referida obrigação, em decorrência da não configuração da hipótese de incidência que abrange apenas atividades desempenhadas no âmbito de contrato escrito ou verbal;
- f) Não obstante, o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a inconstitucionalidade da taxa de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART recomenda-se a observância do art. 10 do Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013, até a sua alteração, em decorrência da relevância das obras do PAC.
- g) É devido apenas o pagamento da taxa RRT-cargo função, devendo cada atividade a ser desempenhada no exercício do cargo ser vinculada à respectiva RRT, uma vez que o pagamento de taxa pela execução de cada atividade, caracterizaria *bis in idem*, já que o cargo é por natureza um plexo de atribuições;
- h) O IPHAN deverá proceder ao pagamento da taxa de RRT, com base na teoria do órgão e nos princípios da eficiência administrativa e da irreduzibilidade salarial de seus servidores e, ainda, por enquadra-se no conceito de pessoa jurídica, sujeito passivo da obrigação;
- i) Que a Lei nº 12.378/2010 conferiu ao CAU/BR o poder-dever de regulamentar, por ato próprio, as atividades privativas e compartilhadas de seus profissionais, o que resultou na Resolução CAU/BR nº 51/2013, a qual não padece de vício de ilegalidade;
- j) Configurada a existência de conflito entre os atos normativos editados pelo CONFEA e pelo CAU/BR, cabe aos citados conselhos editar resolução conjunta, a fim de dirimir a controvérsia, sendo que na hipótese de não se solucionar o impasse deverá se valer da arbitragem ou do Poder Judiciário;
- k) Enquanto não solucionado o conflito, será aplicada a norma do Conselho que garanta ao profissional a maior margem de atuação;
- l) O IPHAN deverá analisar projetos arquitetônicos apresentados por arquitetos, com fundamento na Resolução/CAU/BR nº 51/2013, bem como por engenheiros, com base na Resolução-CONFEA nº 1.048/2013;
- m) O IPHAN não possui departamentos, coordenações ou seções que necessitem de forma significativa de conhecimento científico e/ou tecnológico da área de engenharia, a justificar a ocupação por profissionais do sistema Confea, não se aplicando o art. 12 c/c art. 27, alínea "g" da Lei nº 5.194/1999 e tampouco a Resolução nº 430, de 13 de agosto de 1999;
- n) executada a obra ou o serviço, cabe a esta autarquia emitir o atestado de responsabilidade técnica à pessoa jurídica contratada, bem como a todos os profissionais relacionados como responsáveis técnicos pela obra.

173. Dessa forma, o IPHAN deverá providenciar o Registro de Responsabilidade Técnica – RRT- cargo/função junto ao respectivo CAU, dos cargos e funções de seus servidores arquitetos e urbanistas, efetuando o pagamento da respectiva taxa, sem realizar o registro desta autarquia ou de um de seus departamentos perante o CAU. Há de se asseverar que todas



as atividades desempenhadas pelos servidores no exercício do cargo ou função deverão ser vinculadas ao RRT-cargo/função, sem gerar novo pagamento de taxa. Caso se verifique, eventual negativa do CAU em proceder ao registro das atividades desempenhadas pelos servidores arquitetos e urbanistas no desempenho do cargo ou função, sem resultar em novo pagamento de taxa, a superintendência deverá encaminhar os documentos pertinentes ao registro juntamente com a negativa do CAU à procuradoria para a adoção das providências cabíveis.

174. Outrossim, a administração deverá encaminhar todos os autos de infração lavrados em face do IPHAN pelo CREA ou CAU, para a procuradoria junto a superintendência do IPHAN, para que seja providenciada a defesa administrativa ou judicial da instituição, ou até mesmo, o ajuizamento de ação de nulidade do ato.

175. Recomenda-se, ainda, que esta autarquia elabore manifestação técnica sobre a necessidade de atuação dos engenheiros no campo do patrimônio cultural, nas hipóteses a serem identificadas pelo DEPAM, a ser apresentada, de preferência pessoalmente, no CAU-BR e no CONFEA, com fins a influenciar na elaboração da citada resolução conjunta que disciplinará os campos de atuação das profissões em tela.

3. Tirante as questões circunscritas à realidade específica do IPHAN, as quais não serão enfrentadas neste parecer, passaremos então a examinar, uma a uma, as conclusões apresentadas, no intuito de pacificar a correta interpretação do tema no âmbito das autarquias e fundações públicas federais.

4. Destaco, por pertinência, que este tema foi igualmente encaminhado pela Câmara de Conciliação da Administração Federal a este Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal por conta da tentativa frustrada de Conciliação entre a Agência Nacional de Águas – ANA e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS.

5. Mencionado processo administrativo, tombado sob o nº 59400.002216/2014-53, foi analisado pelo PARECER Nº 37/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, que concluiu sua análise da seguinte forma:

#### CONCLUSÃO:

Diante do exposto, anuindo-se ao entendimento da SEGEP/MP (NOTA TÉCNICA Nº 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP) e da CONJUR/MP (PARECER nº 1301 – 3.33/2014/LFL/CONJUR-MP/CGU/AGU), conclui-se no sentido de que não há amparo legal para que a Administração Pública Federal, ou o próprio servidor público federal, efetue cadastro de ART ou recolha os valores relativos às taxas respectivas, relativamente ao exercício das atribuições do cargo ou função.

No ensejo, opina-se pela ciência à CCAF/CGU, conforme solicitado no Despacho nº 399/2014/CCAF/CGU/AGU, à PF/ANA e à PF/DNOCS do inteiro teor da presente manifestação.



4

Após, sugere-se a remessa do feito para a Consultoria-Geral da União, na medida em que o tema é complexo e relevante, já ensejou várias consultas ao órgão central do SIPEC e aos órgãos de execução da PGF e da AGU, e, consoante informado no Despacho nº 399/2014/CCAF/CGU/AGU, o tema ainda deve suscitar controvérsia devido à ausência de interesse do Confea em exarar posicionamento definitivo sobre a matéria, o que ensejou a decisão da CCAF de não mais admitir a abertura de procedimento conciliatório sobre a legalidade da exigência de ART, por parte dos CREAAs, de servidores públicos federais, com base no art. 60 da Lei nº 5.194, de 1966, e na Resolução Confea nº 1.025, de 30 de outubro de 2009.

6. Do cotejo entre as duas conclusões, é possível vislumbrar parcial dissenso, pois enquanto a PF-IPHAN admite em sua conclusão "f" o recolhimento da ART para fins de atendimento do art. 10 do Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013, a manifestação do DEPCONSU afastou, sem exceção, o cadastro ou recolhimento da ART.

7. Presente a relevância do tema, e considerando a existência de discussão do assunto no âmbito da CPLC, o Sr. Diretor do DEPCONSU, produziu o Despacho nº 44/2015/DEPCONSU/PGF/AGU em que sobrestou a aprovação da mencionada manifestação, nos seguintes termos:

1. Deixo de aprovar, por ora, o Parecer nº 37/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, tendo em vista que a matéria nesse analisada encontra-se em discussão no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos - CPLC deste Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal.

2. Assim, com o intuito de prestigiar o debate que se encontra em curso na CPLC, cuja análise do tema é enfrentada por seu colegiado, neste momento, de modo mais amplo e mais aprofundado, entendo que haveria desnecessária precipitação na fixação do entendimento, neste momento, o que justifica o sobrestamento da análise meritória do caso tratado nestes autos, até a conclusão da análise pela CPLC.

3. Referido sobrestamento não acarretará qualquer prejuízo em relação à análise final do processo, pois, como já há entendimento firmado pela SEGEP/MP, por meio da Nota Técnica nº 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, esse deve ser adotado pela Administração enquanto não houver entendimento contrário firmado pelo Advogado-Geral da União, razão pela qual as Procuradorias Federais junto ao DNOCS e à ANA devem orientar as suas respectivas autoridades assessoradas de acordo com as orientações ali disciplinadas.

4. Destarte, solicito à Secretaria deste Departamento que:

a) abra tarefa no SAPIENS para os respectivos Procuradores-Chefes das Procuradorias Federais junto ao DNOCS e à ANA, para que tenham ciência deste

Despacho e do Parecer nº 37/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, já juntado aos autos, bem como para que observem o contido na Nota Técnica nº 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, enquanto não houver entendimento contrário firmado pelo Advogado-Geral da União;

b) abra tarefa para o Coordenador da CPLC, encaminhando-lhe os autos deste processo para que tenha ciência deste Despacho e do Parecer nº 37/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, já juntado aos autos, e para que nesse venha a juntar a manifestação elaborada pela CPLC, assim que aprovada pelo Procurador-Geral Federal, com o devido retorno dos autos para que eu possa prosseguir na análise do Parecer nº 37/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, ora sobrestada.

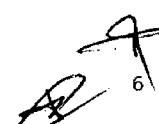
8. Destaco ademais que o tema também foi analisado pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União pelo Parecer nº 143/2011/DECOR/CGU/AGU, que concluiu pela impossibilidade do custeio da ART, senão vejamos:

28. Ante o exposto, entende-se que:

- a) a conjugação dos arts. 6º, II da Lei nº 10.593/2002 e 5º, I, do Decreto nº 6.641/2008 não permite a realização de atividades privativas de engenheiros e contadores por parte dos servidores da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil;
- b) a situação descrita nos autos em que Auditores-Fiscais e Analistas-Tributários se afastam de suas atribuições fixadas em lei para atuar, no interesse da Administração, como engenheiros e contadores representa caso de desvio de função; e
- c) Inexiste comando legal que imponha o pagamento pela União de taxas junto ao Conselho de Contabilidade – CRC e ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA relativas a Auditores-Fiscais e Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil que, no Interesse da Administração, exercem atividades profissionais de contador e de engenheiro.

9. Referida manifestação foi superada pelo Despacho nº 146/2012/SFT/CGU/AGU que afastou a alegada existência de desvio de função, tendo concluído no sentido da possibilidade de custeio pela União dos valores referentes às anuidades e demais encargos, como a ART. Confira trecho pertinente do despacho.

06. Logo, ao exercer, no interesse da Administração, as atividades inespecíficas, nelas incluídas as atividades de contabilidade e de engenharia, não se pode exigir dos mencionados servidores o ônus de suportar com os custos relacionados ao desempenho dessas profissões.



6

07. Portanto, acompanho, s.m.j., o posicionamento defendido pela CONJUR/MP e PGFN, no sentido que de compete à *"União custear as anuidades das respectivas entidades de classe e demais encargos, tais como a ART [Anotação de Responsabilidade Técnica], sob pena de auferir os benefícios sem arcar com os ônus"*. (negrito nosso)

10. Por outro lado, a Coordenação-Geral de Aplicação das Normas possui entendimento, externado nas Notas técnicas nº 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP e nº 01/2015/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP, abaixo reproduzidas em sequência, no sentido da impossibilidade do pagamento:

Nota técnica nº 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP  
(...)

19. Pois bem, diante de todo o exposto, esta Coordenação-Geral de Aplicação das Normas entende que não há dispositivo legal apto a impor obrigação à União de efetuar o pagamento da ART de Cargo ou Função nos termos dos arts. 43 e seguintes da Resolução nº 1.025, de 2009, do CONFEA, nem mesmo a obrigação de realizar o cadastro de qualquer servidor público, seja titular ou não de cargo de direção e assessoramento superior, seja detentor de cargo genérico ou específico.

Nota Técnica nº 01/2015/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP  
(...)

15. Diante de todo o exposto, entende-se que não há dispositivo legal apto a impor obrigação à União de efetuar o pagamento de quaisquer valores aos Conselhos Profissionais, seja a título de anuidade profissional, seja a título de ART de cargo ou função, sob pena de violação ao princípio constitucional da legalidade, nos termos das Notas Técnicas nºs 536/2011/COGES/DENOP/SRH, 154/2014/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP e 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP e do Parecer nº 1301-3.33/2014/LFL/CONJUR-MP/CGU/AGU.

11. Assim, diante do quanto disposto no Despacho nº 44/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, passaremos a tratar de maneira conjunta tanto as conclusões apresentadas pela PF-IPHAN, no bojo do parecer Nº 359/2014-PF/IPHAN/SEDE quanto pelo Parecer nº 37/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, pendente de aprovação pelo Senhor Diretor do DEPCONSU, quanto pelo que consta nas Notas técnicas nºs 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP e 01/2015/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP.

**DA PREVISÃO LEGAL DA ART- ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA E RRT –  
REGISTRO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA.**



12. A Lei nº 6.496, de 07 de dezembro de 1977, instituiu a Anotação de Responsabilidade Técnica-ART na prestação dos serviços de engenharia, arquitetura e agronomia. *In verbis:*

Art 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART). (grifo nosso)

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

§ 1º - A ART será efetuada pelo profissional ou pela **empresa** no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), de acordo com Resolução própria do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA)."

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

Art 3º - A falta da ART sujeitará o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea " a " do art. 73 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e demais cominações legais.

13. Noutro giro, a partir da vigência da Lei nº 12.378/2010, os contratos para execução de obras e serviços de arquitetura e urbanismo estão sujeitos ao Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, a ser efetuado junto aos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAU/UF, nos termos dos arts. 45 a 50 do citado diploma legal.

Art. 45. Toda realização de trabalho de competência privativa ou de atuação compartilhadas com outras profissões regulamentadas será objeto de Registro de Responsabilidade Técnica - RRT.

§ 1º Ato do CAU/BR detalhará as hipóteses de obrigatoriedade da RRT.

§ 2º O arquiteto e urbanista poderá realizar RRT, mesmo fora das hipóteses de obrigatoriedade, como meio de comprovação da autoria e registro de acervo.

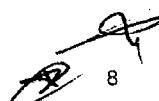
Art. 46. O RRT define os responsáveis técnicos pelo empreendimento de arquitetura e urbanismo, a partir da definição da autoria e da coautoria dos serviços.

Art. 47. O RRT será efetuado pelo profissional ou pela pessoa jurídica responsável, por intermédio de seu profissional habilitado legalmente no CAU.

Art. 48. Não será efetuado RRT sem o prévio recolhimento da Taxa de RRT pela pessoa física do profissional ou pela pessoa jurídica responsável.

Art. 49. O valor da Taxa de RRT é, em todas as hipóteses, de R\$ 60,00 (sessenta reais).

Parágrafo único. O valor referido no caput será atualizado, anualmente, de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, nos termos de ato do CAU/BR.



8

Art. 50. A falta do RRT sujeitará o profissional ou a empresa responsável, sem prejuízo da responsabilização pessoal pela violação ética e da obrigatoriedade da paralisação do trabalho até a regularização da situação, à multa de 300% (trezentos por cento) sobre o valor da Taxa de RRT não paga corrigida, a partir da autuação, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido este montante de 1% (um por cento) no mês de efetivação do pagamento.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no *caput* no caso de trabalho realizado em resposta a situação de emergência se o profissional ou a pessoa jurídica diligenciar, assim que possível, na regularização da situação.

#### DA INCONSTITUCIONALIDADE DO RECOLHIMENTO DA TAXA DA ART E DA CONSTITUCIONALIDADE DO RECOLHIMENTO DA RRT

14. Contudo, ainda que a criação da ART tenha ocorrido por lei como visto acima, esta não cuidou de estabelecer a alíquota da referida taxa, o que violou o art. 150, I da Constituição Federal e o art. 97, IV do Código Tributário Nacional<sup>1</sup>, conforme restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal - STF.

15. Com efeito, diante do reconhecimento da repercussão geral do tema nº 692 pelo STF, oportunidade em que se confirmou o entendimento daquela Corte de que a anotação de responsabilidade técnica ostenta natureza de taxa decorrente do exercício do poder de polícia, afigura-se despiciendo tecer maiores comentários sobre o tema. Confira a ementa correspondente:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. LEI 6.496/1977. MANIFESTAÇÃO DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. NATUREZA DE TAXA. SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. - O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da matéria debatida nos presentes autos, para reafirmar a jurisprudência desta Corte, no sentido de que a Anotação de Responsabilidade Técnica, instituída pela Lei 6.496/1977, cobrada pelos Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, tem natureza jurídica de taxa, sendo, portanto, necessária a observância do princípio da legalidade tributária previsto

<sup>1</sup> Constituição Federal

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

(...)

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;



no art. 150, I, da Constituição. Em consequência, conheceu do recurso extraordinário, desde já, mas lhe negou provimento.

(ARE 748445 RG, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 31/10/2013, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-029 DIVULG 11-02-2014 PUBLIC 12-02-2014)

16. Assim, tendo sido firmado o entendimento pela inconstitucionalidade do pagamento da ART, por violação ao princípio da estrita legalidade tributária, adiro, neste ponto, à conclusão a que chegou a PF-IPHAN no sentido da impossibilidade do pagamento da taxa referente à ART.<sup>2</sup>

17. Contudo, solução diversa deve ser conferida ao Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, instituído pela Lei nº 12.378, de 2010. Com efeito, é relevante destacar, em reforço ao item 103 da manifestação da PF-IPHAN que “*a Lei nº 12.378/2010 procedeu à regulação completa do RRT-Registro de Responsabilidade Técnica, não havendo que se falar em vício de inconstitucionalidade*”.

18. Portanto, diante do divórcio normativo existente na regência dos tributos, e considerando a presunção de legalidade que pende sobre a legislação da RRT, tem-se que devem ser conferidas soluções distintas às duas hipóteses em estudo.

19. Se por um lado o pagamento da ART é inconstitucional conforme restou decidido pelo STF em sede de repercussão geral, por outro o pagamento do RRT é *s.m.j.* devido, ante a aparente completude de sua regulamentação em lei.

#### DA NECESSIDADE DO CADASTRO DA ART E RRT EM TODOS OS DOCUMENTOS TÉCNICOS PERTINENTES

20. A despeito do reconhecimento da inconstitucionalidade do recolhimento da taxa da Anotação de Responsabilidade Técnica, é forçoso reconhecer ser vedado a

<sup>2</sup> Confira trecho pertinente do PARECER Nº 359 /2014-PF/IPHAN/SEDE:

99. Em suma, no que se refere à obrigação tributária de Anotação de Responsabilidade Técnica, pode-se concluir que:

- a) A taxa de ART é inexigível porque não há lei fixando suas alíquotas, sua base de cálculo ou o seu valor, nos termos da decisão do STF que reconheceu a inconstitucionalidade da delegação de competência para o CONFEA fixar seus critérios e valores, desrespeitando o princípio da legalidade estrita;
- b) As pessoas jurídicas de direito público não podem ser compelidas a realizar a ART e tampouco a pagar a respectiva taxa, uma vez que a lei que instituiu a ART não as inseriu no sujeito passivo da obrigação tributária, não estando resolução do CONFEA autorizada a dispor sobre a matéria;
- c) Resolução do CONFEA não pode ampliar as hipóteses de incidência previstas em lei formal para contemplar relação estatutária, estranha, por sua natureza, ao vínculo contratual previsto em lei;
- d) Considerando que a Lei nº 6.496/77 indica como hipótese de incidência a celebração de contrato verbal ou escrito, o profissional que possui vínculo estatutário com o IPHAN não se encontra obrigado a realizar a ART - Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.
- e) não obstante, o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a inconstitucionalidade da taxa de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, recomenda-se a observância do art. 10 do Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013, até a sua alteração, em decorrência da relevância das obras do PAC.



realização de qualquer trabalho de engenharia ou arquitetura sem o cadastro correspondente da responsabilidade técnica.

21. Com efeito, as Leis nºs 5.194, de 24 de dezembro de 1966 e 12.378 de 2010, cuidaram de estabelecer referida exigência para as profissões por elas regulamentadas, respectivamente, nos artigos 13, 17 e 20 e no art. 45:

Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966

(...)

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

(...)

Art. 17. Os direitos de autoria de um plano ou projeto de engenharia, arquitetura ou agronomia, respeitadas as relações contratuais expressas entre o autor e outros interessados, são do profissional que os elaborar.

(...)

Art. 20. Os profissionais ou organizações de técnicos especializados que colaborarem numa parte do projeto, deverão ser mencionados explicitamente como autores da parte que lhes tiver sido confiada, tornando-se mister que todos os documentos, como plantas, desenhos, cálculos, pareceres, relatórios, análises, normas, especificações e outros documentos relativos ao projeto, sejam por eles assinados.

Parágrafo único. A responsabilidade técnica pela ampliação, prosseguimento ou conclusão de qualquer empreendimento de engenharia, arquitetura ou agronomia caberá ao profissional ou entidade registrada que aceitar esse encargo, sendo-lhe, também, atribuída a responsabilidade das obras, devendo o Conselho Federal dotar resolução quanto às responsabilidades das partes já executadas ou concluídas por outros profissionais.

Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010

(...)

Art. 45. Toda realização de trabalho de competência privativa ou de atuação compartilhadas com outras profissões regulamentadas será objeto de Registro de Responsabilidade Técnica - RRT.

22. Destacando a indispensabilidade do cadastro da responsabilidade técnica, os autores Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante<sup>3</sup>, respectivamente Ministro e Auditor do Tribunal de Contas da União – TCU, chegaram a asseverar:

A ART é um instrumento indispensável para definições de responsabilidades no âmbito penal, civil e administrativo. Levando em conta que cada sistema e subsistema da obra (ou serviço) podem ensejar responsabilidades técnicas de profissionais distintas (SIC), a precisa definição subjetiva do agente legalmente incumbido de determinado encargo por meio de registro próprio, tanto colabora para a perfeição do objeto a ser executado – ao garantir que seja executado por profissional habilitado –, quanto possibilita uma avaliação mais precisa de culpa por eventual contratempo durante e após o término dos serviços.

<sup>3</sup> Obras Públicas: Comentários à jurisprudência do TCU – Valmir Campelo; Rafael Jardim Cavalcanti. 2. Ed. Ver. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2013, pg. 55



No caso de obras e serviços executados por órgãos públicos, é compulsório o recolhimento da ART, inclusive no que concerne ao fiscal do contrato, nos termos da resolução-Confea 218/73. (grifo nosso)

23. Em reforço à lição doutrinária reproduzida acima, destaco o item 16.1.10 do TC-017.810/2006-5 (Acórdão nº 3.360/2007-TCU-2ª Câmara) em que o TCU, ao determinar à Petróleo Brasileiro S/A o cumprimento do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei nº 6.496/1977, exigindo a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) nas obras e serviços de engenharia, destacou que sua ausência impossibilitaria a responsabilização do autor do projeto por eventual erro ou falha técnica<sup>4</sup>.

24. Bem por este motivo, o Tribunal de Contas da União editou, no ano de 2010, a súmula TCU nº 260/2010<sup>5</sup> impondo ao gestor público a obrigação de exigir a ART de projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia.

25. E nem se sustente, como fez a SEGEP no bojo da Nota Técnica Nº 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP<sup>6</sup>, que o comando encartado no verbete sumular nº

<sup>4</sup> No mesmo sentido confira: "não aceitação da ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos responsáveis pela confecção dos projetos básicos e pela execução das obras, em descumprimento ao art. 14 da Lei nº 5.194/1966 e aos arts. 1º e 2º da Lei nº 6.496/1977, bem como do art. 42, "caput", da Lei nº 8.443/1992 (item 9.2.5.6, TC-009.399/2008-6, Acórdão nº 2.125/2008-Plenário)"

<sup>5</sup> "É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas".

<sup>6</sup> Confira o trecho pertinente da mencionada nota técnica, para conhecimento dos fundamentos que refutamos:

14. Ainda, em que pese a afirmação trazida aos autos de que a Súmula 260 do Tribunal de Contas da União obrigaría o gestor a comprovar o recolhimento da ART dos servidores autores de projetos básicos e das estimativas de custo, entende-se que não há conflito algum com o entendimento já esposado pela SEGEP nas Notas Técnicas mencionadas, o que será demonstrado a seguir.

15. A Súmula 260 do Tribunal de Contas da União disciplina que é *dever do gestor exigir a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas*.

16. A supramencionada Súmula originou-se no Acórdão nº 1524/2010, julgado pelo Plenário do TCU e de relatoria do Ministro Augusto Nardes, de cujo voto podemos extrair importantes trechos para a elucidação e fundamentação da presente Nota Técnica. O referido acórdão em nada diverge do posicionamento desta SEGEP, pois que, ao tratar da exigência das ARTs, o faz orientando aos gestores que exija a *ART de Obras e Serviços* e não da *ART de Cargo ou Função*, cujos fatos geradores possuem naturezas diversas - em que pese esta CGNOR se posicionar pela suposta ilegalidade tributária dessa última.

17. A seguir, trechos do Acórdão 1524/2010 que demonstram que o TCU requer dos gestores e ordenadores de despesa a apresentação da *ART de Obra ou Serviço* e não a *ART de Cargo ou Função*:

Nesse entendimento, o gestor deve zelar para que haja o efetivo registro das ARTs de todas as etapas que compõem a execução de uma obra pública, seja a fase inicial de projeto, seja a fiscalização das etapas de construção, uma vez que a ART define os responsáveis técnicos que respondem civil e penalmente pelo empreendimento.

Assim, é oportuno e conveniente que o assunto seja sumulado, para permitir orientação, tanto para os gestores e ordenadores de despesa, como para o próprio corpo técnico do TCU, quanto à obrigatoriedade do gestor exigir a ART quando da contratação de obras públicas. [...]

[...] Trata-se de questão relevante e pacificada neste Tribunal, no tocante à obrigação de o gestor exigir a apresentação de ART quando da contratação de obras, tendo em vista aquele instrumento identificar e relacionar os profissionais vinculados a obras e serviços de engenharia, com a consequente atribuição de responsabilidades.



260 do TCU é voltado única e exclusivamente para um tipo específico de ART, não abrangendo a modalidade ART/RRT cargo ou função.

26. A uma, porque o estudo detalhado da jurisprudência do TCU demonstra que a exigência de ART/RRT é feita de maneira indistinta tanto para os profissionais contratados, quanto pelos próprios servidores públicos, conforme demonstram excertos reproduzidos abaixo:

- Assunto: OBRA PÚBLICA. DOU de 09.07.2010, S. 1, p. 81. Ementa: determinação ao INCRA/RN para que exija, previamente à realização de obras de engenharia, a emissão de Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos profissionais e empresas envolvidas e providencie as dos servidores do INCRA/RN responsáveis pela fiscalização, conforme estabelece o art. 1º da Lei nº 6.496/1977 (item 9.4.8, TC-027.424/2006-2, Acórdão nº 1.512/2010-Plenário). (grifo nosso)

Assunto: PROJETO BÁSICO. DOU de 09.07.2010, S. 1, p. 82. Ementa: determinação ao DNOCS para que proceda à competente Anotação de Responsabilidade Técnica junto ao CREA dos autores dos projetos básicos em todos os empreendimentos financiados com recursos federais, sejam eles contratados ou pertencentes aos quadros técnicos da Administração Pública, de acordo com o disposto no art. 7º da Resolução/CONFEA nº 361/1991 e nos arts. 5º e 6º da Resolução/CONFEA nº 425/1998, que regulamentam a Lei nº 6.496/1977 (item 9.1.4, TC-008.137/2009-6, Acórdão nº 1.515/2010-Plenário). (grifo nosso)

- Assunto: OBRA PÚBLICA. DOU de 22.08.2205, S. 1, p. 165. Ementa: o Tribunal de Contas da União determinou ao INCRA/DF que fossem providenciadas, relativamente aos autores de projetos de obras (sejam contratados ou pertencentes aos quadros técnicos do órgão contratante), a competente Anotação de Responsabilidade Técnica do projeto junto ao CREA, em observância ao disposto no art. 7º da Resolução/CONFEA nº 361/1991 e nos termos dos arts. 5º e 6º da Resolução/CONFEA nº 425/1998, que regulamentam a Lei nº 6.496/1977 (item 9.4.1, TC-009.458/2005-4, Acórdão nº 1.127/2005-TCU-Plenário). (grifo nosso)

27. A duas, diante da existência de diversos comandos legais voltados especificamente à Administração Pública para que proceda ao recolhimento da anotação de responsabilidade técnica, conforme consta no art. 10 do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013<sup>7</sup>, que impôs a existência da ART das planilhas orçamentárias, trabalho eminentemente realizado por servidores públicos da entidade licitante, não há que se falar em exigência de anotação de responsabilidade técnica apenas para os particulares contratados pela Administração.

28. De igual modo o artigo 12, § 3º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993<sup>8</sup>, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma

18. Assim, fica claro que a ART descrita no Acórdão é aquela exigida quando da contratação de obras públicas como se pode verificar da leitura de todo o acórdão, em nada se confundindo com a ART de Cargo ou Função prevista no art. 43 da Resolução do Confea nº 1.025, de 2009, cujo fato gerador seria o *vínculo do servidor para o desempenho de cargo ou função*.

<sup>7</sup> Art. 10. A anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.

<sup>8</sup> Art. 12. (...) § 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela

agrária, exigiu o registro da ART nos laudos de Avaliação de desapropriação para fins de reforma agrária, que possuem a mesma *ratio* da obrigação indicada anteriormente.

29. Assim, não subsiste a diferenciação proposta na Nota Técnica Nº 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP, sendo certo que também os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos estão obrigados ao registro da ART ou RRT conforme se trate de engenheiro ou de arquiteto ou urbanista.

30. Contudo, no caso específico da ART, diante da já destacada inconstitucionalidade, deve se proceder o cadastro sem efetuar o pagamento da taxa correspondente, até que sobrevenha eventual adequação da Lei nº 6.496, de 1977 ao princípio da legalidade estrita tributária.

31. Caso o Conselho Regional de Engenharia se recuse ao registro da ART sem o pagamento da taxa do exercício do Poder de Polícia, deve a Procuradoria Federal competente buscar provimento judicial que assegure o reconhecimento da inexigibilidade da exação diante da inconstitucionalidade reconhecida pelo STF.

32. Por outro lado, mesmo posta a matéria em juízo, é possível que não haja o acolhimento da pretensão da Fazenda, seja liminarmente ou na sentença de mérito, fato este que pode gerar prejuízos para a Administração.

33. Sensível a este ponto, cumpre registrar a solução dada pelo Departamento de Contencioso da Procuradoria Geral Federal em situação semelhante à ora estudada, que reconheceu que, em caso de não obtenção de amparo judicial para a isenção de emolumentos, fica a Administração autorizada a efetuar o pagamento das despesas cartoriais, devendo buscar a repetição desses valores, conforme expressiva passagem do DESPACHO Nº 252/2014/DEPCONT/PGF/AGU<sup>9</sup>, lançada nos seguintes termos:

6. Contudo, o caso ora em exame não parece revelar hipótese de medida irreversível, do ponto de, vista jurídico. Em regra, salvo na hipótese excepcional da insolvência, eventual pagamento efetuado ao cartório poderá ser recuperado no caso de êxito final da entidade na via judicial. Assim, diante da eventual improcedência do pedido liminar, não há prejuízo a que se efetue o pagamento das despesas cartoriais em caráter preventivo, eis que, na hipótese de a autarquia sagrar-se vencedora, poderá ela repetir o indébito ao final da lide. Mesmo nos casos em que o pedido de repetição não tenha sido originalmente incluído no objeto da ação, ainda assim poderia a entidade cobrar a repetição do indébito em ação própria, afastando-se o risco de dano irreversível aos cofres públicos.

7. Comente-se, ainda, que embora não se endosse o entendimento de a entidade pública federal ser obrigada a efetuar o pagamento das despesas cartoriais no caso em tela, há que se reconhecer que essa tese jurídica ainda é controvérsia na Jurisprudência pátria. E tanto é assim que a mesma ainda se encontra em debate no STF, no âmbito da ADPF 194. Logo, parece precipitado afirmar-se, *a priori*, que se tratam de decisões judiciais teratológicas, ao menos enquanto a tese não for definitivamente afastada pela Suprema Corte.

8. Decerto que os órgãos da Advocacia-Geral da União devem defender em juízo o Erário, adotando as medidas que sejam processualmente cabíveis para evitar-se

superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações. (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

<sup>9</sup> O referido despacho foi aprovado pelo DESPACHO/PGF/AGU/Nº 57/2014, do Sr. Procurador-Geral Federal Substituto, em 07/08/2014.

pagamentos indevidos. Contudo, essa defesa não pode ser tão intransigente a ponto de inviabilizar a própria política pública que se busca defender.

9. Não se discute que devem os órgãos de execução da PGF adotar as medidas judiciais necessárias para garantir o direito das entidades representadas de transcrever títulos imobiliários perante os Cartórios de Registros de Imóveis independentemente do pagamento de custas e emolumentos cartoriais. Contudo, nos casos em que houver resistência do Cartório, e não sendo esse direito garantido pelo Poder Judiciário em sede de liminar ou de cautelar, deve a autarquia ser autorizada a efetuar o pagamento respectivo das taxas cobradas. Nessa hipótese, a entidade deverá buscar, em juízo, a repetição do indébito, devendo adotar todas as medidas processualmente cabíveis para a recuperação do numerário em tela, ao final da lide. Trata-se, aqui, de simples aplicação do clássico princípio do *solve et repete*. O que não se pode admitir é que os bens imóveis das entidades representadas fiquem sem o devido registro cartorial, medida essa que pode causar prejuízos a terceiros de boa fé e aos cofres públicos. (g.n)

34. Dessa forma, caso não seja obtido provimento judicial que reconheça a inexigibilidade da exação diante da constitucionalidade reconhecida pelo STF, será possível efetuar o recolhimento da ART, devendo ser buscada a repetição dos valores pagos.

#### **DA POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DO RRT PELO ENTE PÚBLICO. DA IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE ANUIDADE PERANTE O CREA E CAU**

35. Por outro lado, caso se trate de atividade submetida à fiscalização do Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, o recolhimento da taxa correspondente ao Registro de Responsabilidade Técnica é devido e deve ser efetuado pelo próprio ente público produtor do trabalho técnico especializado, por se tratar de exação direta e exclusivamente associada ao exercício do mister público<sup>10</sup>.

36. Esta conclusão decorre da clara identificação das autarquias e fundações públicas federais como sujeitos passivos da obrigação tributária concernente ao

<sup>10</sup> Destaque-se que a presente conclusão é aplicada no caso de RRT devida pela execução direta do documento técnico pela própria Administração. Caso a execução ocorra de modo indireto, através de qualquer dos regimes de contratação previstos na legislação licitatória, compete à empresa contratada efetuar o correspondente recolhimento. Confira precedente abaixo:

**EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CREA. ART. EXERCÍCIO ILEGAL DA PROFISSÃO. LEI 5.194/66. MUNICÍPIO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE DE EMPREITEIRA.** 1. É a empresa contratada mediante procedimento licitatório a responsável pela contratação de profissional regularmente inscrito no conselho, devendo ela, e não o município, ser penalizada pela ausência de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica). 2. À administração cabia o repasse do montante relativo ao objeto do contrato, ou seja, o pagamento pela realização da obra/empreitada. Nesse sentido, as empreiteiras estavam incumbidas da efetivação do empreendimento, possuindo, para tanto, várias obrigações com as quais teriam de arcar. Dentre essas, certamente, constava a necessidade de ART, exigência que, se não observada, a torna passível de autuação. 3. Apelo e reexame necessário improvidos.

(TRF4. QUARTA TURMA. AC 200104010491185. Rel. JOEL ILAN PACIORKNIK. DJ 31/07/2002, P. 739. UNÂNIME).



recolhimento da taxa vinculada ao Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, conforme dispõem os arts. 47 e 48 da Lei nº 12.514, de 2011, abaixo reproduzidos:

Art. 47. O RRT será efetuado pelo profissional ou pela pessoa jurídica responsável, por intermédio de seu profissional habilitado legalmente no CAU.

Art. 48. Não será efetuado RRT sem o prévio recolhimento da Taxa de RRT pela pessoa física do profissional ou pela pessoa jurídica responsável.

37. Ademais, em razão da teoria do órgão, concebida por Gierke, toda atuação do agente público deve ser imputada ao órgão que ele representa e não à sua pessoa. Logo, constitui decorrência lógica a necessidade de pagamento do tributo cujo fato gerador tem como fundamento a atuação Estatal.

38. Já em relação ao pagamento da anuidade do conselho de fiscalização profissional, com esteio na determinação constante no item 17.1.1 do TC-016.027/2009-9, (Acórdão nº 1.703/2013-2ª Câmara)<sup>11</sup>, entendemos pela impossibilidade de seu custeio pela Administração Pública.

39. Isto porque, ao revés do pagamento da RRT, que como visto possui autorização legal expressa e específica quanto ao pagamento, bem como indicação da autarquia ou fundação como sujeito passivo da obrigação, a anuidade devida ao conselho de fiscalização profissional não possui os mesmos contornos.

40. É que, conforme dispõe o art. 121 do Código Tributário Nacional<sup>12</sup>, são sujeitos passivos da obrigação tributária principal o contribuinte, que é aquele tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador ou o

<sup>11</sup> DOU de 12.04.2013, S.1, p.135. Ementa: determinação ao Departamento de Polícia Federal para que providencie a restituição aos cofres públicos dos valores pagos a título de anuidade de conselhos profissionais em benefício de servidores do órgão (item 17.1.1, TC-016.027/2009-9, Acórdão nº 1.703/2013-2ª Câmara.

<sup>12</sup> Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.

Parágrafo único. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se:

I - contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador;

II - responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei.

Art. 122. Sujeito passivo da obrigação acessória é a pessoa obrigada às prestações que constituam o seu objeto.

Art. 123. Salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes.



responsável, que não sendo contribuinte, possua obrigação de pagamento decorrente de expressa disposição legal.

41. Com efeito, conforme dispõe o art. 5º da Lei nº 12.514, de 28 de outubro de 2011, que trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, *O fato gerador das anuidades é a existência de inscrição no conselho, ainda que por tempo limitado, ao longo do exercício.*

42. Logo, o contribuinte desta exação é o profissional registrado, seja ele servidor público ou não, não sendo possível enquadrar aqui a Administração Pública pois esta não se encontra submetida a registro em Conselhos de Classe<sup>13</sup>.

43. Ademais, por não se verificar na legislação de referência a indicação de responsabilidade tributária pelo cumprimento da obrigação não há fundamento jurídico para o pagamento de anuidade profissional pela Administração Pública, razão pela qual acompanho a conclusão constante no item 21 da manifestação da PF-IPHAN que entender competir “*ao próprio servidor efetuar o pagamento da anuidade ao conselho de fiscalização profissional*”.

#### DO PAGAMENTO DA RRT EXCLUSIVAMENTE EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DO CARGO. BIS IN IDEM COM O RRT-ATIVIDADE

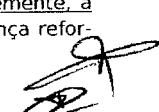
44. Outro ponto que merece análise apartada é a tese construída pelo parecer da PF-IPHAN no sentido de que o recolhimento da RRT deve ocorrer uma única vez, sob a modalidade RRT-cargo-função, sendo que todas os trabalhos e atividades devem ser registrados sob a mesma RRT, tendo em vista se tratarem de atividades desenvolvidas

<sup>13</sup> Conforme inclusive restou decidido pelo TRF-1

TRF-1 - APELAÇÃO CÍVEL AC 2258 MG 0002258-17.2010.4.01.9199 (TRF-1)

Data de publicação: 26/11/2010

**Ementa:** CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL - OBRIGATORIEDADE DE REGISTRO - CRITÉRIO DEFINIDOR - LEI Nº 6.839 /80, ART. 1º -INEXIGIBILIDADE - ATIVIDADE-FIM DO MUNICÍPIO - CONSTITUIÇÃO FEDERAL , ART. 30 - EXECUÇÃO DE OBRAS OU SERVIÇOS NOS TERMOS DA LEI Nº 5.194 /66 - MERA ATIVIDADE-MEIO - MULTAS POR FALTA DE ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA - ILEGITIMIDADE - PRESUNÇÃO DE LIQUIDEZ E CERTEZA DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA-CDA AFASTADA. a) Recurso - Apelação em Embargos à Execução Fiscal. b) Decisão de origem - Pedido improcedente. 1 - A atividade básica do Apelante, estabelecida no art. 30 da Constituição Federal , não é privativa de engenheiro. 2 - "É assente na jurisprudência, especialmente deste TRF 1ª Região, que a fiscalização realizada pelos conselhos profissionais e a consequente aplicação de sanções não podem incidir sobre sujeitos a eles não subordinados. A fiscalização sobre as atividades desenvolvidas pelos entes e órgãos públicos, mesmo que afetas à área de atuação dos conselhos de classe, não podem resultar em responsabilidade do poder público, mas, sim, dos contratados para execução das obras." (AC nº 2008.01.99.062727-0/MG - Relator Juiz Federal Osmane Antônio dos Santos (Convocado) - TRF/1ª Região - Oitava Turma - Unânime - e-DJF1 22/01/2010 - pág. 380.) 3 - A mera possibilidade de contratação de engenheiro não obriga o estabelecimento contratante a registrar-se na entidade competente para a fiscalização da profissão. Caso prosperasse esse entendimento, as empresas teriam que se filiar a tantos Conselhos quantos fossem as espécies de profissionais habilitados no quadro de seus empregados. 4 - Não sendo a atividade básica do Apelante, estabelecida no art. 30 da Constituição Federal , privativa de ENGENHEIROS, a execução de obras ou serviços na forma estabelecida na Lei nº 5.194 /66 consubstancia mera ATIVIDADE-MEIO, o que afasta a exigência de inscrição junto ao Conselho de Engenharia, a responsabilidade por multas que lhe sejam aplicadas por infração a dispositivos da aludida norma e, consequentemente, a presunção de liquidez e certeza da Certidão de Dívida Ativa-CDA. 5 - Apelação provida. 6 - Sentença reforçada. (grifo nosso)



na constância do exercício de um cargo público. Por pertinência, transcrevo o trecho da manifestação que desenvolve o raciocínio em destaque:

110. Relevante assinalar que dentre as atividades desempenhadas por arquitetos e urbanistas que se encontram sujeitas ao Registro de Responsabilidade Técnica foi elencado no art.2º da Lei nº 12.378/2010, o desempenho de cargo e função técnica.

111. Como ensina José dos Santos Carvalho Filho<sup>14</sup> "cargo público é o lugar dentro da organização da Administração Pública Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente". Cargo público, portanto, conceitua-se exatamente por ser a unidade de competência, plexo de atribuições funcionais, prevista em lei, confiada a determinado agente.

112. Ora, o desempenho de cargo e função técnica de arquitetura ou urbanismo implica necessariamente no desempenho de uma ou de algumas das atividades elencadas no art. 2º da Lei nº 12.378/2010, tais como gestão, coordenação, emissão de parecer técnico.

113. Desse modo, considerando que a melhor interpretação é aquela que se compatibiliza com o texto constitucional, deve-se priorizar o entendimento de que a Lei nº 12.378/2010, ao definir como hipótese de incidência o desempenho de cargo ou função técnica, abrangeu todas as atividades de arquitetura e urbanismo desempenhadas no exercício do cargo e função técnica, sob pena de configuração de bis in idem. Certamente, a citada lei, considerando que o exercício de cargo e função envolve um complexo de atribuições, resolveu englobar todas elas na denominação desempenho de cargo e função.

114. Não se pode esquecer que a natureza jurídica do RRT é de tributo, na espécie taxa de polícia ou de fiscalização, sendo que esta somente se justifica diante do efetivo exercício do poder de polícia. Ou seja, a mera ocupação de cargo ou função técnica não enseja o efetivo exercício do poder de polícia, este exsurge do desempenho das atividades de arquitetura e urbanismo inseridas nas atribuições funcionais do ocupante de cargo e função.

115. Aliás, é digno de registro salientar que não cabe advogar que a referida taxa tem por finalidade verificar se o ocupante do cargo ou função possui habilitação técnica compatível com o cargo. Tal finalidade controladora e fiscalizatória é realizada por todos os conselhos profissionais, sendo custeada pelas contribuições profissionais ou corporativas, e não por meio de pagamento de taxa. Exemplificando: o exercício do cargo de diretor de centro cirúrgico de um determinado hospital público por quem não é médico se encontra inserida no poder de polícia do Conselho Profissional de Medicina, não sendo necessário o pagamento de nenhuma taxa ou mesmo a anotação ou registro. É imperioso perceber que esta função é inerente aos conselhos de fiscalização, que as exerce mediante o pagamento das anuidades – contribuição profissional ou corporativa. Note-se que o mesmo ocorre no tocante à fiscalização realizada pelos conselhos profissionais de engenharia e arquitetura. Inegavelmente, o exercício de cargo ou função por quem não detém a devida habilitação técnica constitui exercício ilegal da profissão, constituindo inclusive contravenção penal, nos termos do art. 47 do Decreto-Lei nº 3.688, de 02-10-1941.

<sup>14</sup> *Manual de Direito Administrativo*. Ed. Lumen Juris: 2005, pg. 492.

116. Registre-se que a Lei nº 12.378/2010 faz menção a cargo e função, sendo que em nenhum momento faz referência a cargos ou funções de direção ou assessoramento. Portanto, abrange qualquer cargo e função técnica pertinente à arquitetura e ao urbanismo, na esfera pública e privada. Aliás, o CAU/BR, através da Deliberação Plenária nº 16 de 05 de dezembro de 2012, aprovou o manual de fiscalização do exercício da arquitetura e urbanismo que explicita o procedimento a ser adotado nas fiscalizações de órgãos públicos, bem como de cargos técnicos em órgãos públicos:

## 24. ÓRGÃOS PÚBLICOS

### CIRCUNSCRIÇÃO:

Pessoa jurídica de direito público, órgãos da administração direta, autarquias e fundações que mantenham seção técnica por meio da qual preste ou execute, para si ou para terceiros, obras ou serviços técnicos que desenvolvam atividades privativas de arquitetos e urbanistas, ou compartilhadas entre estes e outras profissões regulamentadas, no caso de terem entre seus responsáveis técnicos arquitetos e urbanistas.

### FISCALIZAÇÃO:

Realizar reuniões orientativas, convênios e parcerias junto aos órgãos públicos;

Verificar registro da seção técnica no CAU/UF da localidade de sua sede;

Verificar existência de RRT de cargo ou função de arquiteto e urbanista responsável técnico pela seção técnica;

Verificar cumprimento do pagamento do salário mínimo profissional, quando for o caso.

### PROCEDIMENTOS

### ADMINISTRATIVOS:

Após elaboração do Relatório Digital de Fiscalização, caso constatada situação de irregularidade, lavrar Notificação, em desfavor do

órgão, por ausência de registro, ou irregularidades no registro da seção técnica, concedendo prazo de 10 (dez) dias para regularização.

## 25. CARGOS TÉCNICOS EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

### CIRCUNSCRIÇÃO:

Os cargos técnicos são aqueles cujo desempenho consiste no desenvolvimento de quaisquer das atividades, atribuições e campos de atuação privativos de arquitetos e urbanistas, ou compartilhados entre estes e outras profissões regulamentadas, que dependem de habilitação legal e conhecimento técnico\*.

Cargos técnicos existentes nas secretarias municipais e estaduais de cultura e de obras, em especial, os setores de patrimônio histórico cultural, planejamento urbano e meio-ambiente, obras e aprovação de projetos. Cargos técnicos existentes em órgãos de financiamento, como a Caixa Econômica Federal, bem como em outros órgãos de infraestrutura urbana.

### FISCALIZAÇÃO:

Realizar reuniões orientativas junto aos órgãos públicos;



Verificar junto aos órgãos públicos os cargos técnicos cujo desempenho necessite de habilitação legal e conhecimento técnico em Arquitetura e Urbanismo;

Verificar existência de RRT de cargo ou função do arquiteto e urbanista ocupante do cargo técnico no órgão público;

Verificar cumprimento do pagamento do salário mínimo profissional, quando for o caso.

**PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS:**

Após elaboração do Relatório Digital de Fiscalização, caso constatada situação de Irregularidade, lavrar Notificação, em desfavor do órgão público, concedendo o prazo de 10 (dez) dias para regularização.

\*Deve ser considerado como profissional legalmente habilitado o engenheiro civil, investido em cargo técnico em setor de aprovação de projetos, obras e infraestrutura urbana.

117. Outrossim, o registro de responsabilidade técnica tem por finalidade principal identificar o responsável pela atividade desempenhada. É crucial perceber que o cargo ou função não possui um fim em si mesmo. Portanto, a realização do registro de responsabilidade técnica tem por finalidade identificar o responsável pelas atividades desempenhadas no exercício do cargo.

118. Assim sendo, não há que se falar em pagamento de taxa de RRT-cargo-função e taxa de RRT -atividade, uma vez que correspondem à mesma hipótese de incidência – desempenho de atividades de arquitetura e urbanismo definidas no art.2º da Lei nº 12.378/2010, caracterizando *bis in idem*.

119. Inegavelmente, a melhor interpretação a ser adotada é a que preserva a finalidade da instituição do RRT – definição da responsabilidade técnica pela prática do ato de arquitetura ou urbanismo e formação do acervo técnico.

120. Corrobora tal entendimento o fato do acervo técnico ser formado pelo conjunto de atividades desempenhadas no exercício da profissão.

121. Há de se asseverar que a própria Resolução-CAUBR nº 17/2012, em seu art.5º, inciso III, determina a realização de RRT de Cargo-Função quando envolver as atividades abrangidas na responsabilidade de profissional designado para cargo ou função, pública ou privada.

Art. 5º O Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) será feito sob uma das seguintes modalidades:

III) RRT de Cargo-Função - quando envolver as atividades abrangidas na responsabilidade de profissional designado para cargo ou função, pública ou privada;

§ 3º As atividades referidas no inciso III deste artigo devem ser registradas por meio de um RRT, cabendo um novo registro caso haja mudança no cargo-função considerado.

122. Nessa linha de argumentação, deve-se efetuar o pagamento da taxa correspondente a um RRT –Cargo-Função, devendo todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo serem registradas no mencionado RRT. Cumpre esclarecer que não há nenhuma dificuldade operacional em se vincular tais atividades ao cargo/função, uma vez que este procedimento de vinculação não é

estranho ao CAU, uma vez que é utilizado para a vinculação de atestados à Certidão de Acervo Técnico – CAT. Cabe salientar, ainda, que será devida nova taxa de RRT apenas se ocorrer mudança no respectivo cargo-função, não sendo exigível o pagamento da taxa de RRT-atividade, sob pena de caracterizar *bis in idem*. (negrito nosso)

45. Como visto, trata-se de interpretação jurídica consentânea com a teoria do cargo público, evitando-se a ocorrência de *Bis in idem* da cobrança da taxa, razão pela qual adiro, também neste ponto à conclusão proposta no PARECER Nº 359/2014-PF/IPHAN/SEDE.

46. Como reforço de argumentação, importa esclarecer que o CAU-BR, no exercício de sua competência normativa, não pode editar atos normativos em desconformidade com a lei. Portanto, não obstante a revogação da Resolução-CAU/BR nº 17/2012, a qual previa expressamente a modalidade de RRT de Cargo-Função, persistem as razões que ensejaram a interpretação ora adotada.

47. Assim, ainda que esta conclusão não encontre guarida nos atos normativos infralegais editados pelo CAU/BR, entende a CPLC que a cobrança de RRT deve ocorrer uma única vez, tendo em vista que a hipótese de incidência -desempenho de cargo e função técnica, elencada no inciso VII do art.2º da Lei nº 12.378/2010, contempla todas as hipóteses de incidência discriminadas nos demais incisos do citado diploma legal.

48. Na hipótese do CAU recusar-se a registrar todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo no RRT-desempenho de cargo e função técnica, deve a Procuradoria Federal competente proceder a judicialização na forma preconizada nos pontos 31 a 34 deste parecer.

#### DA APLICAÇÃO IMEDIATA DO ENTENDIMENTO ORA FIRMADO. DO AFASTAMENTO DA REGRA CONTIDA NO ART. 3º, §§ 1º, I E 2º DA PORTARIA PGF Nº 424, DE 2013

49. Por derradeiro, considero importante esclarecer que o entendimento ora firmado, caso venha a ser aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral Federal, deve ser observado imediatamente pelos órgãos de execução da PGF, não sendo aplicável ao caso o disposto no art. 3º, § 1º, I c/c § 2º da Portaria nº 424, de 16 de julho de 2013 abaixo transscrito, que determina o sobrerestamento da aplicação do novo entendimento até a confirmação da orientação jurídica pelo Advogado-Geral da União, na hipótese de existência de manifestação da SEGEP sobre o assunto:

Art. 3º As orientações jurídicas firmadas pelo DEPCONSU/PGF e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverão, obedecidas as orientações do Advogado-Geral da União, ser adotadas de modo uniforme por todos os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal.

§ 1º A manifestação firmada pelo DEPCONSU/PGF e aprovada pelo Procurador-Geral Federal será submetida à Consultoria-Geral da União,



nos termos dos incisos IV e V do artigo 12 do Anexo I ao Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, respectivamente, quando:

I - divergir de orientação normativa editada pelo órgão central competente da Administração Pública Federal; ou,

(...)

§ 2º Na situação prevista no inciso I do parágrafo 1º deste artigo, a orientação normativa editada pelo órgão central competente da Administração Pública Federal deverá ser adotada pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal enquanto não sobrevier eventual orientação diversa do Advogado-Geral da União.

50. É que ainda que exista manifestação da Coordenação-geral de Aplicação das Normas do Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre o tema, ela não está inserida na competência normativa conferida pelo art. 17 da Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989<sup>15</sup> do MPOG para editar orientações normativas, por não se tratar de tema envolvendo a aplicação de legislação de pessoal, como restou expressamente destacado no item 8 da NOTA TÉCNICA Nº 180/2014/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP, abaixo reproduzida

8. Tendo em vista a existência de outros processos consultando esta Secretaria acerca da (ir)regularidade do recolhimento de ART de Cargo ou Função, e consequentemente a necessidade de uniformização de entendimento, esta Coordenação-Geral de Aplicação das Normas, em razão da natureza jurídica da matéria que refoge à aplicação da legislação de pessoal, recentemente indagou o seu respectivo órgão de assessoramento jurídico e se manifestou nas Notas Técnicas sob nºs 93 e 154/2014/CGNOR/DENOP/SEGEPE/MP.

## CONCLUSÕES

51. Assim, presentes estas considerações, concluímos que:

- a) Todos os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT conforme se trate de engenheiro ou de arquiteto ou urbanista.
- b) O ente público produtor do trabalho técnico especializado é o sujeito passivo das taxas referentes à ART, decorrente do exercício do poder de polícia do CREA, e das taxas referentes ao RRT, em razão do exercício do poder de polícia do CAU;

<sup>15</sup> Art. 17. Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais. Parágrafo único. A orientação geral firmada pelo Órgão Central do Sipec tem caráter normativo, respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da Seplan.



22

- c) Por ter violado o princípio da estrita legalidade tributária, é constitucional o recolhimento da taxa referente à Anotação de Responsabilidade Técnica, de modo que o seu pagamento não deve ser efetuado;
- d) Não há constitucionalidade no pagamento da taxa relativa ao Registro de Responsabilidade Técnica;
- e) Deve ser requerido ao CREA o cadastro da ART sem efetuar o pagamento da taxa correspondente;
- f) Na hipótese do CREA recusar o registro da ART sem o recolhimento da taxa, cabe à Procuradoria Federal competente buscar o provimento judicial para assegurar o reconhecimento da inexigibilidade da exação;
- g) Não deferida a tutela de urgência, será possível efetuar o recolhimento da taxa da ART, devendo ser buscada a repetição indébito;
- h) A cobrança de RRT deve ocorrer uma única vez por servidor, tendo em vista que a hipótese de incidência -desempenho de cargo e função técnica, elencada no inciso VII do art.2º da Lei nº 12.378/2010, contempla todas as hipóteses de incidência discriminadas nos demais incisos do citado diploma legal, de modo a evitar-se a ocorrência do bis in idem na cobrança da exação;
- i) Será devido o recolhimento de nova taxa de RRT, apenas na hipótese do servidor vier a ocupar outro cargo ou função na administração;
- j) Todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo-função devem ser registradas no RRT-desempenho de cargo ou função técnica;
- k) Deve a Procuradoria Federal competente propor as medidas judiciais cabíveis na hipótese do CAU recusar-se a registrar todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo no RRT-desempenho de cargo e função técnica;
- l) Não deferida a tutela de urgência, será possível efetuar o recolhimento das taxas de RRT, devendo ser buscada a repetição de indébito.
- m) Não é devido o pagamento da anuidade do conselho de fiscalização profissional pela Administração Pública referente ao servidor público integrante dos seus quadros;
- n) Por não incidir no caso o disposto nos arts. 2º e 3º, §§ 1º, I da portaria PGF nº 424, de 2013, deve ser aplicado imediatamente o entendimento jurídico constante do presente parecer pelos órgãos de execução da PGF, após a aprovação do Senhor Procurador-Geral Federal.

Brasília, 19 de junho de 2015.

  
Daniel de Andrade Oliveira Barral  
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).

Alessandro Quintanilha Machado  
Procurador Federal

Eduardo Loureiro Lemos  
Procurador Federal

Ana Carolina de Sá Dantas  
Procuradora Federal

Fábia Moreira Lopes  
Procuradora Federal

Bráulio Gomes Mendes Diniz  
Procurador Federal

Genésia Marta Alves Camelo  
Procuradora Federal

Continuação do PARECER Nº 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

Caroline Marinho Boaventura Santos  
Procuradora Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho  
Procurador Federal

Daniela Silva Borges  
Procuradora Federal

Rafael Sérgio Lima de Oliveira  
Procurador Federal

Diego da Fonseca Hermes Ornellas de  
Gusmão  
Procurador Federal

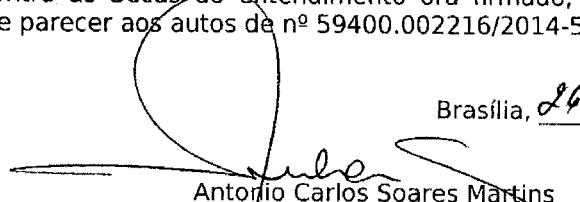
Renata Resende Ramalho Costa Barros  
Procuradora Federal

Douglas Henrique Marins dos Santos  
Procurador Federal

Rômulo Gabriel Moraes Lunelli  
Procurador Federal

De acordo. À consideração Superior. Após aprovação, cientifique-se as Procuradorias Federais junto à Agência Nacional de Águas e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas do entendimento ora firmado, bem como, proceda-se a juntada deste parecer aos autos de nº 59400.002216/2014-53.

Brasília, 26 de Julho de 2015.

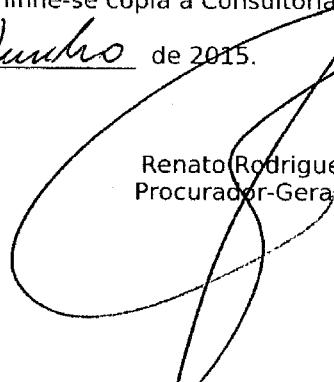
  
Antonio Carlos Soares Martins  
Diretor do Departamento de Consultoria

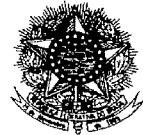
  
DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 26 de Julho de 2015.

  
Renato Rodrigues Vieira  
Procurador-Geral Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA  
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 97/2015

I - Todos os trabalhos técnicos que demandem registro de responsabilidade técnica produzidos por servidores públicos estão obrigados ao registro da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT conforme se trate de engenheiro ou de arquiteto ou urbanista.

II - O ente público produtor do trabalho técnico especializado é o sujeito passivo das taxas referentes à ART, decorrente do exercício do poder de polícia do CREA, e das taxas referentes ao RRT, em razão do exercício do poder de polícia do CAU;

III - Por ter violado o princípio da estrita legalidade tributária, é inconstitucional o recolhimento da taxa referente à Anotação de Responsabilidade Técnica, de modo que o seu pagamento não deve ser efetuado;

IV - Não há inconstitucionalidade no pagamento da taxa relativa ao Registro de Responsabilidade Técnica;

V - Deve ser requerido ao CREA o cadastro da ART sem efetuar o pagamento da taxa correspondente;

VI - Na hipótese do CREA recusar o registro da ART sem o recolhimento da taxa, cabe à Procuradoria Federal competente buscar o provimento judicial para assegurar o reconhecimento da inexigibilidade da exação;

VII - Não deferida a tutela de urgência, será possível efetuar o recolhimento da taxa da ART, devendo ser buscada a repetição indébito;

VIII - A cobrança de RRT deve ocorrer uma única vez por servidor, tendo em vista que a hipótese de incidência -desempenho de cargo e função técnica, elencada no inciso VII do art.2º da Lei nº 12.378/2010, contempla todas as hipóteses de incidência discriminadas nos demais incisos do citado diploma legal, de modo a evitar-se a ocorrência do bis in idem na cobrança da exação;

IX - Será devido o recolhimento de nova taxa de RRT, apenas na hipótese do servidor vier a ocupar outro cargo ou função na administração;

X - Todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo-função devem ser registradas no RRT-desempenho de cargo ou função técnica;

XI - Deve a Procuradoria Federal competente propor as medidas judiciais cabíveis na hipótese do CAU recusar-se a registrar todas as atividades desempenhadas no exercício do cargo no RRT-desempenho de cargo e função técnica;

XII - Não deferida a tutela de urgência, será possível efetuar o recolhimento das taxas de RRT, devendo ser buscada a repetição de indébito.

XIII - Não é devido o pagamento da anuidade do conselho de fiscalização profissional pela Administração Pública referente ao servidor público integrante dos seus quadros;

XIV - Por não incidir no caso o disposto nos arts. 2º e 3º, §§ 1º, I da portaria PGF nº 424, de 2013, deve ser aplicado imediatamente o entendimento jurídico constante do presente parecer pelos órgãos de execução da PGF, após a aprovação do Senhor Procurador-Geral Federal.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

**NOTA INTERNA Nº 02 /2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**

**PROCESSO Nº:**

**INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

**ASSUNTO:** temas relacionados a licitação e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos, consoante Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016.

PEDIDO DE REVISÃO DO PARECER  
07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU,  
TENDO POR BASE O ART. 11 DA LEI  
12.514/2011. OPINATIVO PELA  
INADEQUAÇÃO DA REVISÃO, TENDO  
EM VISTA QUE O REFERIDO  
DISPOSITIVO NÃO TEVE O CONDÃO  
DE CRIAR VALIDAMENTE A TAXA DE  
ART, MAS TÃO SOMENTE DE  
DETERMINAR O SEU VALOR  
MÁXIMO. PRECEDENTES DO STF.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria.

1. Cuida o caso de manifestação da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos - CPLC, órgão integrante do Departamento de Consultoria, cujo o art. 36, §1º, da Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016, estabelece como objetivos e competências:

Art. 36, § 1º As Câmaras Permanentes têm o objetivo de aperfeiçoar as teses jurídicas relacionadas às atividades de consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas federais, bem como discutir questões jurídicas relevantes afetas à referidas atividades, competindo-lhes, no âmbito de sua atuação temática, devendo para tanto:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o aclaramento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial de seus fundamentos.

4. É o relatório.

#### **I – DA ANÁLISE DO PEDIDO DE REVISÃO.**

5. A situação sob análise consiste em pedido de revisão do Parecer 07/2015/CPLC//DEPCONSU/PGF/AGU. O pleito foi feito pela Subprocuradora-Chefe da PFE-INCRA através do Despacho 148/2016/GAB/PFE/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, pelas razões expostas no Parecer 08/2016/PFE INCRA/PFE-INCRA-PB/PGF/AGU.

6. A tese suscitada é a de que, sobre a constitucionalidade da

cobrança de taxa de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), feita pelos órgãos do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), “*nem o Parecer 07/2015/CPLC/DEPCPNSU/PGF/AGU, nem as decisões proferidas pelo STF [ARE 748445, julgado em 31/10/2013, publicado no Dje 12/2/2014], abordaram a questão sob o prisma da Lei 12.514/2011, a qual fixou o valor da taxa referente à ART em seu art. 11, observando-se, assim, o princípio da legalidade tributária. Significa dizer, após o advento dessa Lei, o recolhimento da taxa de ART deixou de ser inconstitucional*”.

7. De fato, a mencionada decisão do STF não faz qualquer referência à Lei 12.514/2011 – não obstante ser posterior a esta – e nem tampouco o parecer da CPLC – também posterior – aborda qualquer passagem do citado diploma legal.

8. O referido dispositivo assevera que:

Lei 12.514/2011

Art. 11. O valor da Taxa de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, prevista na Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, não poderá ultrapassar R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais).

9. Analisando seu texto, temos que, longe de “corrigir” a inconstitucionalidade apontada pela supracitada decisão do STF, o mencionado dispositivo estabeleceu apenas um teto para a cobrança da taxa da ART, esta que não fora validamente criada por Lei.

10. Por este motivo<sup>1</sup>, o parecer da CPLC não fez menção ao art. 11 da

---

<sup>1</sup> Em que pese a decisão em contrário invocada pela PFE-INCRA, da lavra do TRF da 4ª Região, em Acórdão proferido pela 1ª Turma e tendo por Relator o Des. Ivori Luis da Silva Scheffer (publicado no Dje de 2/7/2015). A referida decisão teria reconhecido a constitucionalidade da cobrança da taxa de ART a partir da vigência da Lei 12.514/2011.

Lei 12.514/2011. Sua irrelevância para corrigir a questão principal que envolve o tema, que é justamente a desobediência ao art. 150, I da CF/1988 e ao art. 97 do CTN é notória. O mencionado dispositivo não obedece à tipicidade cerrada exigida pela legislação tributária e sequer traz as hipóteses de incidência e o fato gerador da obrigação. Além disso, não consta a regra matriz para definição do valor da taxa. O valor estabelecido pelo art. 11 da Lei 12.514/2011 é simplesmente aleatório.

11. Para arrematar a questão, em outro precedente mais atual, o STF reconheceu também a inconstitucionalidade da Lei 12.514/2011. Segue:

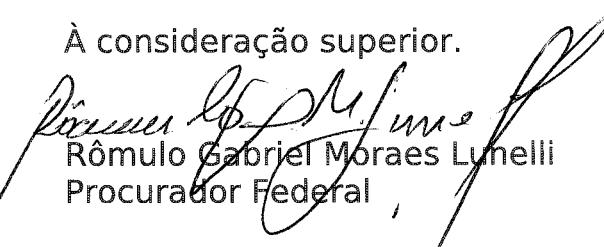
EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE LEI. INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS NºS 6.994/82 e 12.514/2011. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido da inconstitucionalidade da Lei nº 6.994/1982, e, posteriormente, da Lei nº 12.514/2011, tendo em vista a natureza jurídica de taxa da Anotação de Responsabilidade Técnica e, portanto, a necessidade de lei para sua exação. 3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental a que se nega provimento. (RE 867450 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 04/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-181 DIVULG 11-09-2015 PUBLIC 14-09-2015).

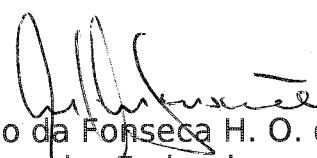
12. De fato, o STF admite que a lei delegue ao administrador maior liberdade para delimitar conceitos necessários à aplicação concreta da norma, desde que lei de delegação contenha parâmetros claros (*standards*) que direcionem a atuação normativa do Executivo (STF - RE 343446/SC). É a doutrina do princípio claro (*intelligible principle*).

13. Mas não há, na lei 12.514/2011, qualquer parâmetro para que a legislação infralegal fixe o valor do tributo a ser cobrado pelo CREA, havendo apenas a previsão de um limite (R\$ 150,00), o que não atende ao princípio da determinação, já que não há clareza legal dos elementos essenciais do tributo.

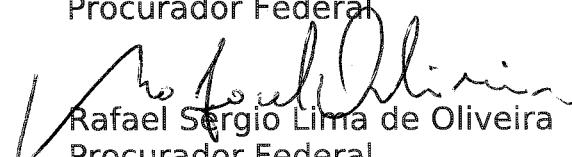
14. Por todas essas razões, opinamos pela manutenção integral do Parecer 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

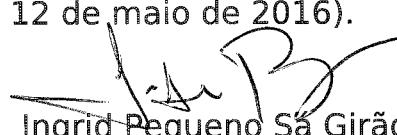
À consideração superior.

  
Rômulo Gabriel Moraes Lunelli  
Procurador Federal

  
Diego da Fonseca H. O. de Gusmão  
Procurador Federal

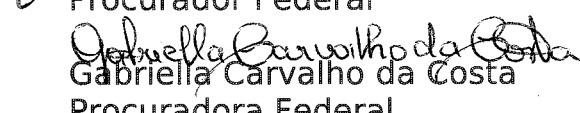
De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016).

  
Alessandro Quintanilha Machado  
Procurador Federal

  
Ingrid Pequeno Sá Girão  
Procuradora Federal

  
Rafael Sérgio Lima de Oliveira  
Procurador Federal

  
Caroline Marinho B. Santos  
Procuradora Federal

  
Gabriella Carvalho da Costa  
Procuradora Federal

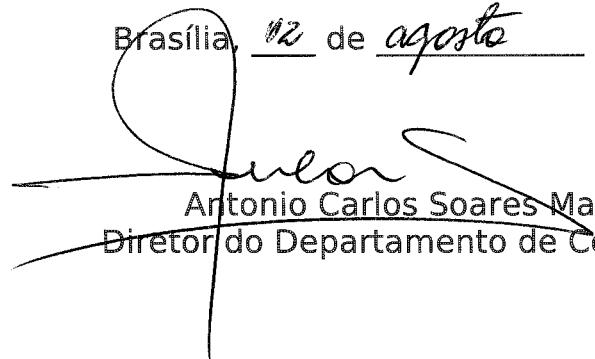
  
Daniela Silva Borges  
Procuradora Federal

Renata Cedraz Ramos Felzemburg  
Procuradora Federal

  
Leonardo Sousa de Andrade  
Procurador Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 12 de agosto de 2016.

  
Antonio Carlos Soares Martins

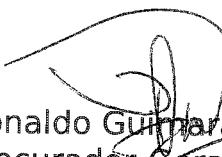
Diretor do Departamento de Consultoria

Continuação da Nota Interna 02/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

**DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

APROVO a Nota Nº 02 /2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Brasília, 03 de agosto de 2016.

  
Ronaldo Guimarães Gallo  
Procurador-Geral Federal

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 16/2016**

I. O ART. 11 DA LEI N° 12.514/2011 NÃO AFASTOU A INCONSTITUCIONALIDADE MENCIONADA NO PARECER 07/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU E NO ACÓRDÃO DO STF ARE 748445, JULGADO EM 31/10/2013 E PUBLICADO NO DJE 12/2/2014.

II. O MENCIONADO DISPOSITIVO ESTABELECEU APENAS UM TETO PARA A COBRANÇA DA TAXA DA ART, ESTA QUE NÃO FORA VALIDAMENTE CRIADA POR LEI.

III. POR ESTE MOTIVO, O PARECER DA CPLC NÃO FEZ MENÇÃO AO ART. 11 DA LEI 12.514/2011. SUA IRRELEVÂNCIA PARA CORRIGIR A QUESTÃO PRINCIPAL QUE ENVOLVE O TEMA, QUE É JUSTAMENTE A DESOBEDIÊNCIA AO ART. 150, I DA CF/1988 E AO ART. 97 DO CTN, É NOTÓRIA.

IV. O ART. 11 DA LEI 12.514/2011 NÃO OBEDECE À TIPICIDADE CERRADA EXIGIDA PELA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA E SEQUER TRAZ AS HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA E O FATO GERADOR DA OBRIGAÇÃO. TAMBÉM NÃO CONSTA A REGRA MATRIZ PARA DEFINIÇÃO DO VALOR DA TAXA. O VALOR ESTABELECIDO NO DISPOSITIVO É ALEATÓRIO.

V. EM PRECEDENTE MAIS ATUAL, INCLUSIVE, O STF RECONHECEU TAMBÉM A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 12.514/2011 (MIN. ROBERTO BARROSO, PRIMEIRA TURMA, JULGADO EM 04/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-181 DIVULG 11-09-2015 PUBLIC 14-09-2015).