

A CONSTRUÇÃO CIVIL E A REGULAMENTAÇÃO DE SEUS PROFISSIONAIS

HELY LOPES MEIRELLES
Juiz de Direito em São Paulo

I. CONSIDERAÇÕES GERAIS SÔBRE A CONSTRUÇÃO: — a) *Origens e evolução da construção*; b) *A construção civil*; c) *Normas técnicas e normas legais da construção civil*. II. A CONSTRUÇÃO CIVIL COMO ATIVIDADE TÉCNICA E COMO INDÚSTRIA: — a) *A construção civil como atividade técnica*; b) *A construção civil como indústria*. III. A REGULAMENTAÇÃO PROFISSIONAL: — a) *A formação dos profissionais da construção civil*; b) *Antecedentes da regulamentação profissional*; c) *O Decreto Federal n.º 23.569*; d) *O Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura*; e) *Os Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura*. IV. OS PROFISSIONAIS DA CONSTRUÇÃO CIVIL: — a) *O Engenheiro*; b) *O Arquiteto*; c) *O Urbanista*; d) *Os Licenciados*. V. OS AUXILIARES DA CONSTRUÇÃO CIVIL: — a) *Técnicos de Grau Médio*; b) *Auxiliares de Engenheiro*; c) *Encarregados e Mestres de Obras*. VI. CONCLUSÕES.

I — CONSIDERAÇÕES GERAIS SÔBRE A CONSTRUÇÃO

a) ORIGENS E EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO. — A construção remonta às origens da Humanidade. A intuição do perigo e o instinto de conservação levaram o Homem a procurar abrigo nos recôncavos da Natureza. Depois, escavou a rocha e habitou a caverna; abateu a árvore e fez a choupana; lascou a pedra e construiu a casa; argamassou a areia e ergueu o palácio; forjou o ferro e levantou o arranha-céu, num lento e perene aprimoramento da técnica de construir, que marcou o advento da *Engenharia* e da *Arquitetura*.

Construindo a habitação, o Homem construiu a cidade. Urbanizou-se. Surgiram os problemas de segurança, de higiene e de estética, reclamando uma nova técnica — o *Urbanismo* — para coordenar os espaços habitáveis.

Na cidade passou o Homem a desenvolver suas funções sociais precípuas — habitar, trabalhar, recrear, circular —, utilizando-se da propriedade particular e dos bens públicos, num estreitamento, cada vez maior, das relações comunitárias. Daí adveio a necessidade de normas técnicas reguladoras da construção, e de regras legais normativas do direito de construir.

A construção, em suas origens uma atividade leiga e individual, evoluiu para uma atividade técnica e social. O nomadismo do Homem primitivo e a simplicidade de seus hábitos permitiram-lhe construir a própria casa, rústica e provisória, insegura e isolada da comunidade incipiente em que vivia. O sedentarismo, o trabalho habitual como meio de subsistência, e a invenção da cidade (1), passaram a exigir habitações duradouras e afeiçoadas às imposições sociais. Finalmente, a complexidade da vida urbana e a trama das metrópoles converteram a construção numa atividade eminentemente técnica e especializada, privativa de profissionais habilitados, que porfiam em adaptar a estrutura e a forma à função social que a construção desempenha em nossos dias. Ante essa realidade, pôde VAN DER ROHE expressar, numa síntese feliz e verdadeira, que “A arte de construir é a vontade de uma época, traduzida em espaço. Vivente. Mutável. Original” (2).

A construção evoluiu da homogeneidade da habitação primitiva para a variedade da edificação contemporânea, mas a moradia, a casa constitui ainda, e constituirá, sempre, o tema fundamental da Engenharia, da Arquitetura e do Urbanismo, que, como técnicas e artes sociais, almejam o objetivo comum de dar ao Homem ambientes de segurança e bem estar individual e coletivo, tornando os lares mais confortáveis e as cidades mais humanas.

b) A CONSTRUÇÃO CIVIL. — A construção, como atividade técnica, se iniciou com as obras militares, as fortificações, donde proveio a designação de “engenheiro” para os que se dedicavam aos

(1) Atribui-se a HIPODAMUS DE MILETO a invenção da cidade regular e a enunciação das primeiras regras de urbanismo, no século IV A.C.

(2) MIES VAN DER ROHE, *Aforismos sôbre a Arquitetura e a Forma*, 1956, pág. 126.

engenhos bélicos. Posteriormente, surgiu a construção de paz, a edificação das cidades — *civitas* —, sendo esta nova atividade denominada “construção civil” e os que a ela se dedicavam foram intitulados “Engenheiros Civis”, para diferenciá-los dos “Engenheiros Militares”, que cuidavam das obras bélicas.

Por tradição mantém-se a designação de “construção civil” para toda e qualquer obra, particular ou pública, que não tenha caráter bélico. A expressão “construção civil”, portanto, não se opõe à natureza industrial da construção, mas sim, à natureza militar das obras bélicas, especialmente das fortificações, que normalmente circundavam a cidade antiga.

A influência que a construção civil — notadamente a habitação — passou a ter na vida do indivíduo e na existência da comunidade, exigiu a sujeição dessa atividade a *normas técnicas* e a *normas legais* que assegurassem ao particular a solidez e a perfeição da obra contratada, e pusesse a coletividade a salvo dos riscos da insegurança das edificações. Estabeleceram-se, assim, requisitos mínimos de solidez, higiene, funcionalidade e estética das obras, a serem observadas desde a elaboração do projeto, até sua cabal execução, o que exige do Poder Público permanente e atenta fiscalização, para sua fiel observância. Além disso, desde que a construção civil se transformou numa atividade técnica, passou a exigir *profissionais habilitados* e *auxiliares especializados* nos vários elementos e serviços que compõem a edificação particular e a obra pública. Todos esses aspectos relacionados com a construção civil constituirão objeto de estudo nos tópicos subseqüentes. Antes, porém, impõe-se a fixação de alguns conceitos técnicos da construção civil, para que a imprecisão terminológica ou a diversidade de linguagem do profissional, do leigo e do jurista não os leve a desentendimentos conceituais de graves conseqüências práticas na aplicação da lei ou na interpretação dos contratos.

Construção é vocábulo técnico que nos oferece o duplo significado de atividade e de obra. Como atividade indica o conjunto de operações empregadas na execução de um projeto: como *obra* significa toda realização material e intencional do homem, visando a adaptar a natureza às suas conveniências. Neste sentido, até mesmo a demolição se enquadra no conceito de construção, porque objetiva, em última análise, a preparação do terreno para subseqüente e melhor aproveitamento.

Construção e *edificação* são expressões técnicas de sentido diverso, mui comumente confundidas pelos leigos. *Construção* é o gênero, do qual a *edificação* é a espécie. Construção, como realização, material, é toda obra executada, intencionalmente, pelo homem: edificação é a obra destinada a habitação, trabalho, culto, ensino ou recreação (3). Nas edificações distingue-se, ainda, o *edifício* das *edículas*: edifício é a obra principal; edículas são as obras complementares (garagem, dependências de serviços, etc.).

Projeto, *planta* e *plano* exprimem conceitos técnicos fundamentalmente diferentes, mas geralmente confundidos na linguagem leiga e na redação legislativa. *Projeto de construção* é o conjunto de estudos, cálculos e desenhos necessários à expressão técnica e artística da obra a ser executada. O projeto abrange normalmente: a) *estudos preliminares*, tais como sondagens do terreno e ensaios de laboratório; b) *cálculos* estáticos, de resistência e de outros tipos; c) *desenhos*, tais como plantas, cortes, fachadas ou elevações; d) *memorial descritivo*, com especificações de material e de mão de obra; e) *orçamentos* dos trabalhos a executar e do material a empregar; f) *cronogramas* indicativos do andamento dos serviços em suas sucessivas fases. Além destes elementos, outros poderão ser impostos pela natureza e complexidade da obra, ou exigidos pela repartição competente para a aprovação do projeto.

Planta é a representação gráfica e em escala de um corte horizontal ou de uma vista superior da construção, ou de parte dela. Deixam de ser plantas os cortes não horizontais, desenhados para esclarecimentos de detalhes da obra. Não há confundir, portanto, as plantas com os demais desenhos que comumente ilustram o projeto. *Escala* é a relação existente entre as dimensões do objeto real e as do desenho que o representa. *Corte*, segundo a conceituação da Associação Brasileira de Normas Técnicas, “é a projeção, em plano vertical, colocado imediatamente antes da parte a representar, indicando-se as secções em hachurado” (NB-16). Convém, ainda, distinguir corte de fachada ou elevação. *Fachada ou elevação* é a projeção em plano vertical, colocado imediatamente antes do conjunto a representar, sem corte de qualquer peça. O termo “fachada” é reservado

(3) O Código de Obras do Município da Capital de São Paulo — Ato n. 668, de 10-8-1934 —, em seu art. 2.º, conceitua: “Construir é, de modo geral, fazer qualquer obra nova, muro, cais, edifício, etc.; construir é, de modo particular, fazer edifício destinado à habitação, fábrica, culto ou qualquer outro fim”.

especificamente para os projetos de edificação, e o vocábulo “elevação” é de uso genérico para qualquer projeto de construção.

Plano, em sentido amplo, é toda programação. Com esta amplitude, porém, não é usado na terminologia específica das construções. Em Urbanismo emprega-se a expressão “plano” com diversos qualificativos, para designar a ordenação físico-social de determinada área, ou a destinação urbanística do terreno. Assim se diz corretamente “Plano Regional”, “Plano Diretor”, “Plano Viário”, “Plano de Zoneamento”, “Plano de Loteamento”, etc. O nosso Código Civil emprega erroneamente o vocábulo “plano” como sinônimo de “projeto de construção” (art. 1.246). Mais grave ainda é a repetição deste erro nos Códigos de Obras municipais, que, mui frequentemente, confundem “planta”, “plano”, e “projeto”, sinonimizando termos que expressam conceitos técnicos diversos.

c) **NORMAS TÉCNICAS e NORMAS LEGAIS DA CONSTRUÇÃO CIVIL.**

— A construção civil como atividade técnica e social está sujeita a duas ordens de normas, bem diferenciadas entre si, mas conjugadas na sua atuação para o conseguimento de um duplo fim: o aprimoramento da obra e sua adequação ao meio ambiente. Tais os objetivos das normas técnicas e das normas legais da construção.

Normas técnicas são as prescrições científicas que colimam o aperfeiçoamento estrutural, funcional e estético da construção, e sua econômica execução. Da reiterada aplicação dos princípios científicos-teóricos e da observação experimental surgiram as *normas técnicas* da construção, como sistematização dos melhores resultados de materiais e de métodos de trabalho. Estas indicações técnico-científicas são elaboradas por entidades especializadas em cada País, que tendem a unificar-se para o estudo e enunciação de normas técnicas uniformes e universais. Entre nós, a entidade competente para enunciá-los com atuação nacional é a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT), sociedade civil (4), que, à seme-

(4) A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), segundo dispõe o art. 1.º de seus Estatutos, aprovados em 18-12-1957, é sociedade civil de intuítos não lucrativos, fundada em setembro de 1940, com sede e fôro no Rio de Janeiro, e tem por objetivos: a) a elaboração de Normas Técnicas nos campos científico, industrial e comercial; b) a adoção e difusão de suas Normas e a incentivação do movimento de normalização no País; c) a concessão do direito de uso de “Marcas de Conformidade” às normas da ABNT; d) a representação do Brasil como associação nacional de normalização.

lhança de suas congêneres estrangeiras (5), tem por objetivo “a organização de especificações que definam as qualidades dos produtos; a elaboração de normas que estabeleçam regras para a execução de serviços; a imposição de padrões que reduzam os tipos produzidos a um número mais econômico; e a fixação de terminologia que uniformize as designações técnicas em todo País” (6).

As regras técnicas enunciadas pela ABNT o são sob a forma de normas definitivas (NB) ou recomendadas (NBR), métodos definitivos (MB) ou recomendados (MBR), especificações definitivas (EB) ou recomendadas (EBR), padrões definitivos (PB) ou recomendados (PBR), e terminologias definitivas (TB) ou recomendadas (TBR), indicados pela respectiva abreviatura e número correspondente à matéria normalizada. Tais regras, quando definitivas, são, a nosso ver, impositivas e de aplicação obrigatória nos materiais, serviços ou obras a que se refiram. O conhecimento e a observância dessas prescrições técnicas constituem um dever ético-profissional para todos aquêles que lidam com produtos ou executam trabalhos já normalizados, respondendo pelos defeitos e prejuízos decorrentes de sua inaplicação ou desatendimento. A publicação de tais normas estabelece a presunção de conhecimento e atendimento pelos profissionais da construção, o que dispensa, nos contratos, referência ao dever de aplicá-las, uma vez que não incumbe ao leigo nortear a atividade técnica do profissional, nem se faz mister apontar os processos adequados à execução de seus trabalhos. Ao contratar uma edificação já se presume que a parte de concreto armado seja feita de acôrdo com a NB-1 (Norma Brasileira para o Cálculo e Execução de Obras de Concreto Armado), que os serviços de eletricidade obedeçam à NB-3 (Norma Brasileira para a Execução de Instalação Elétrica), que o cálculo das cargas do edifício seja feito de acôrdo com a NB-5 (Norma Brasileira para o Cálculo de Estruturas de Edifício) e assim por diante.

Quanto às normas técnicas *recomendadas*, dado o seu caráter provisório e experimental, não nos parece sejam de atendimento

(5) Dentre as entidades estrangeiras de normalização podemos citar: a *American Standard Association* — ASA, dos EE.UU.; a *Das Ist Norm* — DIN, da Alemanha; a *Dirección General de Normas*, do México; a UNIT, do Uruguai; a INDITECNOR, do Chile; a IRAM, da Argentina; o CPRANT, Comité Panamericano de Normas Técnicas (em organização); e, com caráter internacional, a ISO — *International Organization for Standardization*.

(6) Normas Brasileiras, Publicação Oficial da Associação Brasileira de Normas Técnicas, 1946, pág. IV.

obrigatório, uma vez que não se têm por comprovadas, definitivamente, as vantagens de sua utilização. Certo é que até mesmo as normas *definitivas* são susceptíveis de revisão pela própria entidade que as enunciou, mas esta possibilidade de aperfeiçoamento não lhes retira a eficácia até o momento em que forem substituídas por regras mais eficientes. O que não padece dúvida são as vantagens da normalização, que tende a substituir o empirismo leigo pelo tecnicismo científico que assegure às construções, não só perfeição estrutural, funcional e estética, como também sua econômica execução.

Normas legais da construção dizem-se tôdas as prescrições expressas em lei, decreto ou regulamento, visando à ordenação individual da obra ou a sua adequação ao meio social. Estas normas bipartem-se em civis e administrativas. As normas civis regulam o direito de construir nas suas relações entre vizinhos, daí porque são chamadas *restrições de vizinhança*. As normas administrativas destinam-se a proteger os interesses da coletividade, condicionando o direito de construir e o uso da propriedade ao bem estar social (Const. Fed. 147) motivo porque são conhecidas por *limitações administrativas*. As restrições de vizinhança, como preceitos de ordem privada, estão consubstanciadas no Código Civil (arts. 554 a 588); as limitações administrativas, como imposições de ordem pública, encontram-se dispersas na legislação protetora da comunidade, notadamente no Código Sanitário e no Código de Obras.

As normas jurídicas, embora distintas das normas técnicas da construção, atuam em conjunto, e as mais das vèzes expressam regras científicas da *técnica de construir* sob a forma de disposições legais do *direito de construir* e das *limitações administrativas*. Tal o que ocorre com os preceitos de segurança, de higiene e de estética das edificações, consagrados pelas normas técnicas e acolhidos pelas normas legais, que os tornam coativos e obrigatórios, como é da índole das regras jurídicas. O ideal seria — e caminha-se para êsse objetivo — que as normas técnicas, tão logo sejam enunciadas em caráter definitivo, convertam-se em normas legais da construção, de aplicação compulsória para todos os que se dedicam a essa atividade técnico-social, que é hoje a construção civil. A êstes preceitos técnico-legais normativos da construção em si mesma, aliam-se, ainda, as prescrições regulamentadoras do exercício da profissão de Engenheiro e de Arquiteto, que condicionam a elaboração dos projetos e a execução das obras a novos requisitos de

caráter ético-profissional, como veremos adiante. Neste conjunto de normas técnico-legais é que se assenta o poder de polícia administrativa das construções, que exige o licenciamento prévio das obras e sôbre elas exerce permanente fiscalização.

O licenciamento administrativo das obras é o meio de que o Poder Público lança mão para impôr e controlar a observância das normas técnico-legais da construção. Desde a elaboração do projeto até a conclusão da obra, a construção fica sujeita à fiscalização da autoridade competente (7), que, para o início da edificação, expede o *alvará de construção*, e para o início da utilização da obra construída expede o *alvará de habitação*, vulgarmente conhecido por "habite-se". Êsse policiamento da construção tanto pode alcançar as obras urbanas como as edificações rurais, visto que umas e outras têm profundas implicações com o bem estar do indivíduo e da coletividade, mas por incúria das Administrações até hoje só se tem legislado para as construções urbanas. A inobservância ou desatendimento das normas técnico-legais da construção ou da regulamentação profissional sujeitam o infrator a penalidades diversas, que podem variar desde a aplicação de multas até a interdição e demolição da obra, com suspensão do profissional ou da empresa construtora responsável pela ilegalidade (8).

O policiamento administrativo das construções é da competência concorrente das três entidades estatais — União, Estado-membro e Município — porque a tôdas elas incumbe o dever de velar pelo bem estar social nos limites de suas atribuições institucionais. Ocorre, porém, que a construção afeta mais de perto os interesses locais e por isso mesmo a maioria de suas normas provém do Município, que regulamenta as obras em seu território e sôbre elas exerce intensa fiscalização. Além disso, a União e o Estado-membro geral-

(7) O Código Sanitário (estadual) e o Código de Obras (municipal) é que indicam as autoridades a que devam ser submetidos os projetos de construção, para fins de aprovação e fiscalização da obra.

(8) O Código Sanitário e o Código de Obras, como leis administrativas que são, estabelecem as infrações relativas à construção e cominam as respectivas sanções e embargos administrativos. As leis e resoluções normativas do exercício profissional estabelecem condições para o desempenho da atividade liberal do Engenheiro e do Arquiteto e para a indústria da construção civil, cominando, igualmente, as sanções para os infratores. O Código de Processo Civil concede os meios adequados (embargos e ações judiciais) para se tornar efetiva a sanção administrativa, quando resistida pelo infrator, dispondo também sôbre as ações de vizinhança, oriundas de preceitos do Código Civil, ou de danos decorrentes das construções.

mente delegam poderes ao Município para a inspeção das habitações, no que tange à observância das normas sanitárias federais e estaduais. Daí porque, na prática, só aparece o Município como entidade policiadora da construção.

II — A CONSTRUÇÃO CIVIL COMO ATIVIDADE TÉCNICA E COMO INDÚSTRIA

A construção civil apresenta-se, contemporaneamente, como *atividade técnica* privativa de profissionais habilitados, e como *indústria* facultada tanto a profissionais liberais como a sociedades legalmente autorizadas a construir. Estas duas atividades, embora quase sempre sejam exercidas pela mesma pessoa, que projeta e executa a obra, são inconfundíveis e de conseqüências práticas bem diferenciadas, como veremos a seguir.

a) A CONSTRUÇÃO CIVIL COMO ATIVIDADE TÉCNICA — A atividade técnica da construção civil, nas suas várias modalidades, revela-se no exercício da profissão liberal do Engenheiro e do Arquiteto, enquanto projetam ou fiscalizam a execução das obras ideadas, ao passo que a atividade industrial da construção se traduz na realização material das obras projetadas. Naquela predomina a preocupação científica e artística do profissional; nesta, o interesse econômico da empresa — pessoa física ou jurídica — que se incumbe da construção.

A intelectualidade do trabalho realizado pelo profissional, com a técnica adequada e o cunho artístico pessoal, é que caracteriza o exercício da profissão liberal, distinguindo-a do empreendimento econômico da construção. Certo é que os serviços profissionais admitem remuneração, mas nem por isso caem no domínio dos atos de comércio, praticados com precípuo fito de lucro. A espiritualidade da concepção técnica e artística do projeto não se confunde com a realidade material da obra (9). Daí a distinção entre honorários profissionais e preço da construção.

Atento a essa realidade o legislador brasileiro estabeleceu nítida separação entre a atividade técnica dos profissionais da Engenharia e da Arquitetura e a atividade econômica dos que se dedi-

(9) CUNHA GONÇALVES, *Princípios de Direito Civil*, 1951, II/900.

cam à indústria da construção civil (art. 8.º, do Decreto n. 23.569, de 11-12-1933). E a propósito observou o Prof. VÍTOR DA SILVA FREIRE que “essa distinção é capital e acompanha como a própria sombra a regulamentação da profissão em tôda parte em que ela é intentada” (10).

No mesmo sentido é o douto parecer do Prof. VICENTE RÃO ao acentuar que “a Lei distingue, pois, o *exercício da profissão*, da simples *exploração econômica* de qualquer dos ramos da Engenharia ou da Arquitetura por pessoas físicas: e, feita essa distinção, prescreve que o exercício da profissão, em qualquer hipótese, só compete aos profissionais diplomados, ou habilitados, ao passo que a exploração (obrigação de prestar ou prestação desses serviços, com fins de lucro) também pode ser praticada por sociedade, nas condições acima indicadas” (11).

Não há confundir, portanto, a atividade técnica e os encargos ético-profissionais do Engenheiro e do Arquiteto, enquanto prestam serviços de suas especialidades, com a atividade industrial e os encargos econômicos dos que se encarregam de executar materialmente a construção. Nada impede reunam-se no mesmo indivíduo o profissional e o construtor, mas nem assim se amalgamam as funções de um e de outro, porque, embora reunidas na mesma pessoa, coexistirão juxtapostos, sem se confundirem, os encargos do técnico e as responsabilidades do industrial construtor.

Essa discriminação de atividades é do maior interesse prático para a apuração das responsabilidades decorrentes da construção, visto que os encargos técnicos são, em regra, dos profissionais habilitados (12), que respondem pelo projeto e por sua execução, ao passo que os encargos econômicos da construção e de seus danos

(10) VÍTOR DA SILVA FREIRE, *A regulamentação das Profissões de Engenheiro, de Arquiteto e de Agrimensor*, 1936, pág. 71. No mesmo sentido, na doutrina estrangeira, ver: COLIN et CAPITANT, *Droit Civil Français*, 8.ª ed., II/729; AUBRY et RAU, *Droit Civil Français*, 5.ª ed., V/405; PLANIOL et RIPERT, *Droit Civil Français*, 2.ª ed., II/911; SALVAT, *Derecho Civil Argentino*, 1.ª ed., I/526; ALCIDES GRECA, *Régimen Legal de la Construcción*, 1956, pág. 80.

(11) VICENTE RÃO, Parecer dado ao CREA da 6.ª Região, em 10-9-1951, sobre a interpretação do art. 8.º, do Decreto federal n. 23.569, in “Pareceres sobre o exercício da Engenharia, Arquitetura e Agrimensura”, coligidos pelo Prof. Adolfo Morales de los Rios Filho, publicação do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, 1959, 1.ª série, pág. 9.

(12) Só por exceção a lei admite a assunção de encargos técnicos por leigos “licenciados” (Decreto federal n. 23.569, de 11-12-1933, arts. 3.º e 5.º, parágrafo único).

podem ser de responsabilidade única do construtor ou conjunta, de todos os interessados na obra, conforme a hipótese ocorrente.

b) A CONSTRUÇÃO CIVIL COMO INDÚSTRIA. — Ao lado da atividade técnica e liberal do Engenheiro, do Arquiteto e do Urbanista, desenvolve-se a indústria da construção civil, como atividade econômica própria das empresas comerciais. Ambas estas atividades, como já vimos, podem coexistir no mesmo indivíduo, que atuará simultaneamente como profissional liberal e como empresa, encarregando-se a um tempo da elaboração do projeto e da realização material da obra, mas o normal é que o profissional cuide da parte técnica e a empresa se incumba da parte industrial da construção.

A legislação federal, ao dispôr sobre os trabalhos de Engenharia e de Arquitetura, considerou e distinguiu essas duas situações, e com base nessa distinção restringiu a atividade técnica à pessoa física dos profissionais, facultando a atividade econômica da construção tanto à pessoa física dos profissionais, como à pessoa jurídica das sociedades, ainda que constituídas de leigos, desde que a parte técnica fique a cargo exclusivo de profissional habilitado e registrado regularmente (Decreto n. 23.569, de 11-12-1933, art. 8.º — Decreto-lei n. 8.620, de 10-1-1946, art. 31 — Resoluções do CONFEA n. 109, de 9-4-1956, arts. 1.º a 24).

A construção civil enseja, portanto, o desempenho de duas atividades nitidamente diferentes, e que, por isso mesmo, devem reger-se por normas diversas. A atividade técnica e liberal do profissional que concebe e fiscaliza a obra há de pautar-se pelos postulados ético-profissionais da legislação civil: a atividade industrial da construção, como empreendimento econômico que é, deve regular-se pelas normas comerciais: Nega-se à construção civil (13) o seu caráter industrial, sob o capcioso argumento de que tal atividade só produz imóveis. Mas a construção civil, como atividade econômica, não é o imóvel, nem se confunde com o imóvel. E neste passo invocamos a lição de BAUDRY-LACANTINERIE & BARDE, que bem distinguem o objeto da construção, da operação de construir: “Toda obrigação de fazer ou de não fazer (se opomos esta expressão à de obrigação de dar) é móvel. Com efeito, não se pode considerar coisa imóvel o fato ou a abstenção que constitui seu objeto. Urge,

(13) A expressão “construção civil”, como já salientamos, não se opõe ao caráter industrial da construção, servindo apenas para diferenciar as obras de paz das obras militares.

pois, classificá-lo entre os móveis, visto que, em princípio, todos os direitos ativos e passivos são, segundo o objeto a que eles se dirigem, móveis ou imóveis. Isto é verdade até quanto à obrigação de construir uma casa, pois a matéria desta obrigação não é a casa, mas o fato em si de construí-la. É preciso, pois, não confundir o resultado da execução de uma obrigação com o objeto da obrigação” (14).

Ante essa realidade proclamou a *Camara Argentina de la Construcción*: “Si, de acuerdo con la lengua, ha de entenderse por industria al conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o elaboración, en cualquiera de sus grados o etapas, de los productos naturales, la construcción es una industria” (15).

A renitência dos civilistas ortodoxos, que se apegam à imobilidade da construção civil, para negar o caráter industrial à atividade que a produz, assenta, ao que se vê, na confusão que fazem entre a indústria da construção civil e a exploração imobiliária que campeia em nossos dias. Mas o equívoco é manifesto. A indústria da construção civil é uma atividade transformadora, que, conjugando materiais distintos e coordenando operações diversas, compõe novas estruturas e obtém novos efeitos plásticos, que caracterizam a construção moderna. A exploração imobiliária, ao revés, é apenas atividade mediadora, que nada cria e nada transforma, baseando-se unicamente na valorização dos bens com que opera. Nem mesmo a denominada “incorporação de condomínio” se confunde com a construção do edifício, pois que aquela é simples meio de obtenção de recursos financeiros para a edificação, ao passo que esta é a realização do empreendimento objetivado pelos condôminos.

As próprias entidades sindicais que representam a Indústria da Construção Civil têm porfiado em manter nítida essa distinção (16), e a Consolidação das Leis do Trabalho enquadra a construção civil entre as “Indústrias da Construção e do Mobiliário” (17). Além

(14) BAUDRY-LACANTINERIE & BARDE, *Traité Théorique et Pratique de Droit Civil*, 8ème ed., vol. XII/1, n. 429.

(15) *La industria de la Construcción*, in Publicação Oficial da “Camara Argentina de la Construcción”, 1936-1947, pág. 5.

(16) Anais das Reuniões Plenárias das Convenções dos Sindicatos da Indústria da Construção Civil e Entidades Congêneres, realizadas em Belo Horizonte (1952), São Paulo (1953), Rio de Janeiro (1954), Pôrto Alegre (1955) e Recife (1956).

(17) A Consolidação das Leis do Trabalho, no quadro a que se refere o art. 577, inclui os construtores no 3.º Grupo da Indústria (Indústria da

disto, já se considera a construção civil como atividade industrial para fins tributários, só se lhe negando êsse caráter para fins de crédito e utilização do título próprio do comércio e da indústria, que é a duplicata. Tal injustiça está prestes a ser reparada, graças aos reclamos das entidades interessadas, e ao lúcido e persistente trabalho de PEREIRA PÔRTO, que desde 1948 pugna pela sujeição integral da construção civil às normas mercantis e pela permissão do uso da duplicata e do “certificado de valor” pelos construtores, como instrumentos de crédito necessários ao desenvolvimento dessa novel indústria (18).

O caráter industrial da construção civil é hoje pacificamente reconhecido nos países mais adiantados como nos informam os tratadistas estrangeiros (19), sendo de lamentar o atraso em que se encontra a legislação brasileira neste assunto, a despeito da doutrinação dos juristas pátrios em dia com a matéria (20), e dos reclamos das entidades interessadas a que já nos referimos. A nossa omissão é tanto mais grave, quando se sabe que o Brasil aceitou, pelo Decreto federal n. 423, de 12 de novembro de 1935, as con-

Construção e do Mobiliário) e coloca os corretores de imóveis no 3.º Grupo do Comércio (Agentes Autônomos do Comércio).

(18) BENEDITO PEREIRA PÔRTO, *Emissão de Duplicatas pelos Construtores*, in a “Indústria da Construção Civil”, Memorial. 1948 — *Certificado de Valor*, 1949, in “Revista dos Tribunais”, 179/1. Com base nesses trabalhos o Deputado Herbert Levy apresentou na Câmara Federal o projeto de lei n. 4.030/54 (Diário do Congresso Nacional de 1-2-1954, pág. 358), e o Deputado Armando Rolemberg ofereceu o substitutivo n. 4.030-A/57 (“Revista Forense” 172/99), ambos considerando a construção civil como indústria e permitindo aos construtores o uso dos instrumentos de crédito próprios do comércio. Os aludidos projetos já receberam parecer da Comissão de Justiça da Câmara (Diário do Congresso Nacional de 5-5-1959, pág. 1.858). As proposições que tramitam pelo Congresso Nacional consideram comerciantes as pessoas naturais ou jurídicas que se dedicarem à indústria da construção civil e lhes permite emitir duplicatas na forma da legislação vigente. Por outro lado, instituem o “certificado de valor”, como título de crédito autônomo, literal e circulante, a ser emitido pela União, Estados-membros e Municípios, entidades autárquicas e paraestatais, em favor dos construtores, pelas obras que mandarem executar, até o limite do serviço realizado e medido, certificado êste que é equiparado, para efeitos de operação de crédito, aos títulos cambiais.

(19) ALCIDES GRECA, *Régimen Legal de la Construcción*, 1956, pág. 81; RIPERT, *Traité de Droit Commercial*, 1948, pág. 65; VIVANTE, *Trattato di Diritto Commerciale*, 1934, pág. 105.

(20) ARTUR BOSÍSIO, *A Empreitada de Construção como Ato de Comércio no Direito Positivo Brasileiro*, Tese, 1939; NOB AZEVEDO, Parecer in “Revista dos Tribunais”, 176/449; ERNESTO LEME, Parecer in “Revista dos Tribunais”, 179/16; BENEDITO PEREIRA PÔRTO, *A Indústria da Construção Civil em face da lei*, 1948, pág. 15; *Problemas da Indústria da Construção Civil*, in “Engenharia”, 1948, 66/3.

clusões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, de 1919, da Liga das Nações, nas quais se proclamou que “a construção civil é uma indústria”.

O próprio Supremo Tribunal Federal já admitiu que “prática ato de comércio que o sujeita a falência, o construtor que aplica material por êle adquirido nas obras que realiza” (21). Vamos mais longe: ao nosso entender não só o construtor que adquire e aplica materiais, mas todo aquêlê que realiza a construção com material adquirido ou fornecido pelo proprietário exerce atividade mercantil, com todos os seus consectários. Dessa atividade só ficam excluídos os profissionais que projetam ou fiscalizam obras, porque, em tais casos, concorrem apenas com seus conhecimentos técnicos, no exercício da profissão liberal em que se diplomaram, sem auferir as vantagens e suportar os ônus econômicos da construção.

Na verdade, a construção civil é uma indústria *sui generis*, com características próprias e exigências específicas. É uma indústria nômade e descontínua: executa obras a longo prazo e por isso mesmo sofre mais intensamente as variações de preço dos materiais e dos salários; sujeita-se à mobilidade dos artífices e à instabilidade da mão de obra especializada; antecipa o valor da obra, enquanto as outras indústrias só fixam o preço de seus produtos depois de fabricados e no ato da venda. Tais particularidades da construção civil exigem uma legislação própria, que contemple todos os aspectos que lhe são peculiares.

A despeito dessa evidência, a nossa legislação comercial ignora a existência desta moderna indústria, e o Código Civil confunde o exercício da profissão liberal do Arquiteto e do Engenheiro com a atividade industrial do empreiteiro-construtor, equiparando-lhes as funções e responsabilidades (art. 1.246). Tal confusão já mereceu a justa e autorizada crítica de COSTA SENA, ao escrever que “empreiteiro, arquiteto e construtor reunidos em uma disposição comum e única, são têrmos equivalentes para o Código. Não podemos elogiar-lhe a terminologia. Rejeitada pelos codificadores franceses, é acolhida aqui, quase um século depois, quando os arquitetos têm funções inteiramente distintas da única que lhes assinala o artigo. Tão distintas, que, quando as qualidades do empreiteiro

(21) Supremo Tribunal Federal, “Revista dos Tribunais”, 156/851 e no mesmo sentido “Revista dos Tribunais”, 141/297 e 160/94.

e arquiteto se juntam, os fatos que o exoneram como empreiteiro deixam subsistir sua responsabilidade como arquiteto” (22).

O atraso do nosso Código Civil em matéria de construção é tanto mais sensível e lamentável quando desconhece essa distinção palmar entre a atividade técnica dos profissionais da Engenharia e da Arquitetura, e a atividade econômica da realização da obra, como produto de uma indústria perfeitamente caracterizada — a indústria da construção civil. Dessa indistinção, legal, de atividades que na realidade são distintas, resultam conceitos errôneos no campo da responsabilidade civil, e, principalmente, da responsabilidade ético-profissional. Além disso, provindo a nossa lei civil de uma época em que a construção era atividade permitida a técnicos e a “práticos”, equiparou-lhes os direitos e encargos, e os identificou na expressão genérica de “empreiteiros” (arts. 1.237 a 1.247) sem estabelecer a necessária hierarquia técnica entre os profissionais habilitados e seus concorrentes leigos. Para culminar em aberração ético-profissional, permitiu o Código Civil o traspasse da responsabilidade técnica, do construtor ao proprietário leigo quanto à falta de firmeza do solo, para o levantamento da edificação pretendida (art. 1.245). De resto, o Código Civil Brasileiro reproduz obsoletos conceitos e restrições do direito português da época das Ordenações, desconhecendo, por completo, os novos métodos, os novos materiais e a moderna técnica de construir. Tais omissões e defeitos impõem ao aplicador da nossa lei civil, principalmente ao julgador, um esforço contínuo de adaptação e temperamento das disposições do Direito de Construir, incompatíveis com a construção contemporânea.

III — A REGULAMENTAÇÃO PROFISSIONAL

a) A FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA CONSTRUÇÃO CIVIL. — A construção civil, como atividade técnica, sucedeu à construção bélica, e seus profissionais formaram-se, inicialmente, nas escolas de Engenharia Militar. A pouco e pouco as construções de paz sobrepujaram as obras de guerra, as fortificações, os engenhos bélicos.

A construção civil, que principiou com a edificação urbana, estendeu-se gradativamente a todos os domínios da atividade pacífica do Homem, como fator de progresso e elemento de civilização.

(22) COSTA SENA, *Da Empreitada no Direito Civil*, 1936, pág. 69.

Transformou-se em indústria — a indústria da construção civil —, descobriu novos campos, aplicou novas técnicas, utilizou novos materiais, solicitou novas especializações, ensejando assim o florescer da Engenharia Civil e da Arquitetura, e, paralelamente, o alvorecer do Urbanismo.

Para atender à diversidade da construção civil e à perene evolução de sua técnica, as primitivas Escolas de Engenharia Militar se foram transmudando em Escolas Mistas — militar e civil —, depois desmembraram em cursos autônomos, e, afinal, as Escolas de Engenharia Civil se transformaram em Escolas Politécnicas, repartindo seus cursos nas várias especializações contemporâneas.

Entre nós, o processo de formação de Engenheiros seguiu a mesma evolução dos povos mais antigos, criando-se, inicialmente, a *Real Academia Militar do Rio de Janeiro*, por Decreto de D. João VI, do ano de 1808, transformada pelo Decreto imperial de 1842 em estabelecimento misto — militar e civil — com a denominação de *Escola Central de Engenharia*, e convertida, em 1874, em curso exclusivo de Engenharia Civil, sob a designação de *Escola Politécnica*, hoje denominada *Escola Nacional de Engenharia* (23).

Quanto ao ensino da Arquitetura, deve-se à Missão LEBRETON, que por um de seus membros, o Arquiteto GRANDJEAN DE MONTIGNY, iniciou, o primeiro curso de Arquitetura no Brasil, em 12 de agosto de 1816, na então *Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios*, do Rio de Janeiro, transformada em 1820 em *Real Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura Civil*, reorganizada em 1826, sob a designação de *Academia de Belas Artes*, e hoje denominada *Escola Nacional de Belas Artes*. Posteriormente, desmembrou-se o curso de Arquitetura do de Belas Artes, passando a ser ministrado isoladamente na Faculdade Nacional de Arquitetura, e permanecendo com a tradicional Escola Nacional de Belas Artes o ensino artístico de Pintura, Gravura, Escultura e Desenho. Na maioria das Escolas de Belas Artes brasileiras continua, ainda, a ser ministrado o curso de Arquitetura, em conjunto com o das Belas Artes, propriamente ditas (24).

(23) Sobre a evolução da Engenharia no Brasil ver o excelente estudo do Prof. ADOLFO MORALES DE LOS RIOS FILHO, no preâmbulo da publicação do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, intitulado “Legislação do Exercício da Engenharia, Arquitetura e Agrimensura no Brasil”, 1956, pág. 7/97.

(24) Sobre a evolução da Arquitetura no Brasil ver: ADOLFO MORALES DE LOS RIOS FILHO, *Grandjean de Montigny e a Evolução da Arte Brasileira*,

Quanto ao Urbanismo, o seu ensino superior e autônomo só foi oficializado no Brasil a partir de 1946, com o Decreto-lei federal n. 8.620 e a Resolução n. 56, do CONFEA, que dispõe sobre o exercício dessa especialização profissional, e admitiu o registro de "Urbanista" nos CREA, com as atribuições que constarem do respectivo currículo escolar (art. 3.º). Até então, o Urbanismo era ministrado secundariamente nas Escolas de Engenharia e Arquitetura como disciplina subsidiária desses cursos, sem a autonomia didática e científica que modernamente lhe é reconhecida (25).

b) ANTECEDENTES DA REGULAMENTAÇÃO PROFISSIONAL — Desde que a construção civil se tornou uma atividade técnica, com marcante repercussão social, passou a exigir profissionais habilitados e especialistas diversos para seus trabalhos. Essa realidade foi sentida por todos os povos civilizados, e, a partir da segunda década deste século, universalizou-se o movimento de regulamentação das profissões de Engenheiro e de Arquiteto (26), disciplinando-se,

1941, pág. 190 e segs.; AFONSO DE TAUNAY, *A Missão Artística de 1816*, ed. do Ministério da Educação e Cultura, 1956, *passim*.

(25) Presentemente (1960), estão em funcionamento no Brasil cursos de pós-graduação de Urbanismo, nas seguintes escolas: Faculdade Nacional de Arquitetura, da Universidade do Brasil; Escola de Arquitetura de Belo Horizonte, da Universidade de Minas Gerais; e Faculdade de Arquitetura de Porto Alegre, da Universidade do Rio Grande do Sul. O Curso de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, da Universidade de São Paulo, terá início em 1961. Anexo à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, funciona desde 1957 o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, destinado, pela Lei Estadual n. 3.233, de 27 de outubro de 1955, a realizar pesquisa, análise e inquéritos preliminares à execução de planos urbanísticos; a efetuar estudos relativos à habitação e uso da terra; bem como a orientar os Municípios na organização de seus Planos Diretores.

(26) A mais antiga regulamentação legal da profissão de Engenheiro e de Arquiteto parece-nos ser a da Espanha, que data de 1757, quando Fernando VI criou a *Academia de Nobles Artes* e discriminou as atribuições de seus diplomados, seguindo-se o Decreto de 22 de julho de 1864, modificado sucessivas vezes até a regulamentação atual do Decreto republicano, de 13 de junho de 1931. Nos demais países a regulamentação é relativamente recente, podendo-se citar a Inglaterra com o *Architects Act*, de 31 de julho de 1931; a Alemanha com o Decreto Ministerial de 31 de março de 1931; a Áustria com a Lei de 2 de janeiro de 1913, modificada pelo ato de 2 de março de 1937; a Bélgica com a Lei de 25 de maio de 1929; a Grécia com a Lei de 7 de março de 1930; a Itália com a Lei de 24 de junho de 1923, modificada pelo Decreto Real de 23 de outubro de 1925; Portugal com o Decreto de 17 de setembro de 1925, modificado pelo Decreto de 22 do mesmo mês e ano. A França, até 1956, não tinha ainda regulamentação legal da profissão de Engenheiro e Arquiteto. Os Estados Unidos não têm legislação federal a respeito, mas 27 de seus Estados-membros já possuem legislação regulamentadora dessas profissões, segundo a autorizada informação de ADOLFO MORALES DE LOS RIOS FILHO, no preâmbulo da publicação oficial do

subseqüentemente, a profissão de Urbanista e a atividade dos auxiliares da construção civil. Entre nós, observou-se o mesmo movimento de regulamentação profissional, culminando com a legislação vigente, que reserva os trabalhos de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo a profissionais diplomados por curso superior e atribui os serviços complementares dessas atividades a técnicos de nível médio, só admitindo, por exceção, o licenciamento de leigos.

A Engenharia e a Arquitetura no Brasil foram atividades livres a diplomados e leigos até o advento do Império. Com o Decreto Imperial de 29 de agosto de 1828, surgiram as primeiras exigências para a elaboração de projetos e trabalhos de construtor, que àquela época se denominava "empreiteiro". Estas exigências foram sendo gradativamente aumentadas pelo Decreto n. 2.922, de 1862, que criou o Corpo de Engenheiros Civis, para execução de obras públicas; pelo Decreto n. 3.918, de 1863, que estabeleceu novos requisitos para os serviços de Engenharia, e pelo Decreto n. 4.696, de 1871, que passou a exigir o diploma de Engenharia Civil para o exercício de certas funções do Corpo de Engenheiros de Obras Públicas.

Proclamada a República, passaram os Estados-membros e o Distrito Federal a editar leis e regulamentos normativos dos trabalhos de Engenharia e Arquitetura em seus territórios (27), mas o faziam sem qualquer diretriz federal, que orientasse a atividade dos que se dedicavam à construção civil. Com a insistência dos órgãos de classe, notadamente do então Instituto Politécnico Brasileiro (1884-1886), do Instituto de Engenharia de São Paulo (1921-1924), do Instituto Central de Arquitetos (1930), do Instituto Paulista de Arquitetos (1931), capitaneados pelo Professor ADOLFO MORALES DE LOS RIOS FILHO, e, finalmente, com base no anteprojeto do Sindicato Nacional de Engenheiros (1932), foi promulgado o Decreto federal n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933, que é o estatuto regulamentar das profissões de Engenheiro, Arquiteto, Agrimensor e

CONFEA, sobre o exercício da Engenharia, Arquitetura e Agrimensura no Brasil, edição de 1956, pág. 70.

(27) O Estado de São Paulo disciplinou a profissão de seus Engenheiros e Arquitetos, antes da regulamentação federal, pelo Decreto n. 2.022, de 1924; Pernambuco, pela Lei n. 1.251, de 1925; Rio de Janeiro pela Lei n. 3.241, de 1922. As normas estaduais estão hoje revogadas pelo Decreto federal n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933, que é a lei nacional regulamentadora das profissões de Engenheiro, de Arquiteto, de Agrimensor, e, por extensão, da de Urbanista, instituída pelo Decreto-lei federal n. 8.620, de janeiro de 1946.

Urbanista, hoje complementado pelo Decreto-lei federal n. 8.620, de 10 de janeiro de 1946, e pelas Resoluções normativas do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura.

c) O DECRETO FEDERAL N. 23.569. — O Decreto federal número 23.569, de 11 de dezembro de 1933, é o diploma legal que regulamenta o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Agrimensor, e institui o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e os Conselhos Regionais, como órgãos de coordenação e fiscalização das atividades profissionais. Embora deficiente e já um tanto superado, o Decreto em tela propiciou um considerável avanço no campo da regulamentação profissional da Engenharia e da Arquitetura, discriminando atribuições e vedando a leigos o desempenho de funções técnicas, salvo as exceções de direito adquirido (art. 3.º) e as exigências da realidade nacional (art. 5.º, parágrafo único).

É de lamentar-se que o diploma vigente não se tenha revestido da organicidade desejável para um estatuto de classe, nem haja cogitado dos princípios éticos que devem nortear as relações dos profissionais entre si e para com os clientes, nem tenha estabelecido em tôda a plenitude os direitos e deveres decorrentes da profissão. Ressente-se, ainda, de defeitos conceituais graves, e peca na técnica de alguns de seus dispositivos, o que gera dificuldades e confusões na sua aplicação. Daí os anseios de revisão expressos nos vários anteprojetos de reforma elaborados pelas entidades de classe, interessadas numa regulamentação profissional consentânea com o progresso da Engenharia, da Arquitetura e do Urbanismo, e com a importância desses profissionais no desenvolvimento técnico, econômico e cultural do país (28).

(28) Já se fizeram nada menos de quatro anteprojetos de modificação da regulamentação atual, a saber: o do CREA da 6.ª Região, o do CREA da 4.ª Região, o do CREA da 3.ª Região e o do Instituto de Arquitetos do Brasil. Todos eles, a nosso ver, continuam padecendo dos graves defeitos e omissões da legislação vigente, como seja a falta de sistematização da matéria regulamentada e a ausência de princípios e diretrizes ético-profissionais, além da imprecisão conceitual e técnica de muitos de seus dispositivos.

O anteprojeto do CREA da 6.ª Região é o mais completo e o que nos parece menos defeituoso, abrangendo a regulamentação do exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto, Urbanista e correlatas, as quais continuarão sob a autoridade disciplinadora e normativa do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, auxiliados pelos Conselhos Regionais.

O anteprojeto do CREA da 4.ª Região regula apenas as profissões de Engenheiro e de Arquiteto, considerando as atividades do Urbanista como ra-

O exercício das profissões de Engenheiro e de Arquiteto, consoante o Decreto n. 33.569, é privativo de diplomados nesses cursos, por escolas nacionais oficiais ou oficializadas (art. 1.º, a e b), ou diplomados no estrangeiro que revalidem seus diplomas, na forma da legislação federal do ensino superior do Brasil (art. 1.º, c), salvo para os que já tenham direito adquirido pelo registro de seus títulos até 18 de junho de 1915, de conformidade com a permissão do Decreto Imperial n. 3.001, de 9 de outubro de 1880 (art. 1.º, d). Por exceção, é admitida a continuação das atividades dos projetistas e construtores leigos “licenciados” que já desempenhavam essas funções à data da publicação do Decreto n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933 (art. 3.º), e, em caráter precário e supletivo das deficiências locais, podem os CREA expedir licenças provisórias para pessoas idôneas realizarem trabalhos de Engenharia e Arquitetura nos Municípios em que não haja profissionais habilitados em número suficiente (art. 5.º, parágrafo único) (29).

mificação não autônoma da Engenharia e da Arquitetura (art. 52). No mais, acompanha a regulamentação vigente, em suas linhas gerais.

O anteprojeto do CREA da 3.ª Região cuida da regulamentação das profissões de Engenheiro, de Arquiteto e de Agrimensor, omitindo a do Urbanista. É o menos orgânico e o mais falho dos anteprojetos conhecidos.

O anteprojeto do Instituto de Arquitetos do Brasil, trata exclusivamente da profissão de Arquiteto e propõe a criação do Conselho Nacional de Arquitetura e dos Conselhos Regionais de Arquitetura, como órgãos normativos e disciplinadores da profissão, separando-a completamente da do Engenheiro e do Urbanista. A proposição tem sido discutida e combatida, principalmente pelo Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, que já emitiu parecer contrário à sua aprovação (Parecer aprovado na 543.ª Sessão, de 30-3-1959). Na verdade, este anteprojeto insiste em separar profissões, que, embora autônomas, são conexas e bem podem ser regulamentadas pelo mesmo diploma e disciplinadas por um só órgão profissional: O Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e Conselhos Regionais. Além disso, na discriminação das atribuições do Arquiteto, foram incluídas certas atividades mais próprias do Urbanista (art. 1.º, I, a), e excluída a possibilidade de o Arquiteto construir, o que não nos parece aconselhável, enquanto houver, como há, falta de Engenheiros no País.

Empreende-se, presentemente (1960), o estudo conjunto da regulamentação profissional por Engenheiros e Arquitetos, representadas pelo Conselho Federal e pelas entidades das duas classes interessadas na atualização das normas ético-profissionais e na harmonização das atribuições de cada profissão, e respectivas especializações.

(29) O art. 28, do Decreto-lei federal n. 8.620, complementando o disposto no Decreto n. 23.569, assim dispõe: “Enquanto não houver em número suficiente profissionais habilitados em determinada especialidade na forma deste Decreto-lei, em Município ou Distrito compreendido na sua jurisdição, poderão os Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura permitir, a título precário, a execução de trabalhos previstos no art. 5.º do Decreto n. 23.569,

Outro mérito do Decreto n. 23.569 foi o de ter criado o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA) e os Conselhos Regionais (CREA), como órgãos de classe, ordenadores e fiscalizadores do exercício profissional e da atividade econômica e industrial da construção civil, até então desordenada e promíscua entre leigos e profissionais habilitados.

d) O CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E ARQUITETURA. — O Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA), nos moldes em que foi instituído pelo Decreto federal n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933, é uma autarquia profissional ou corporativa, com a tríplice atribuição normativa, supervisora e disciplinar do exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto, Agrimensor e, presentemente, de Urbanista (30).

É uma autarquia, porque tem personalidade jurídica de direito público interno, foi instituída por lei, dispõe e gere patrimônio próprio, exerce funções públicas delegadas *in nomine suo*, organiza os seus serviços e desempenha com autonomia funcional suas atribuições específicas. É uma *autarquia profissional* ou *corporativa*, porque tem a missão precípua de ordenar, coordenar e controlar as atividades de seus associados, exercendo sobre eles o poder disciplinar e a jurisdição administrativa plena no que tange ao exercício da profissão. É uma daquelas entidades que, no dizer abalizado de GOUNOT, “reveste a forma de corporação nas profissões liberais” (31).

Autarquia *sui generis*, porque, além das funções administrativas comuns a tais entidades, o CONFEA dispõe de poder normativo, para regulamentar e suprir a legislação federal, no que concerne às profissões e atividades técnicas sujeitas ao seu controle. Tal poder tem sido largamente utilizado nas Resoluções do

de 11 de dezembro de 1933, por pessoas idôneas, dentro das atribuições que fixarem”. Os trabalhos referidos são “estudos, plantas, projetos, laudos e quaisquer outros trabalhos de Engenharia, Arquitetura e Agrimensura, quer públicos, quer particulares” (Art. 5.º, do Decreto n. 23.569).

(30) A organização e atribuições do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA) e dos Conselhos Regionais (CREA) estão delineadas pelo Decreto federal n. 23.569, de 23-12-1933, e complementadas pelos Decretos-leis subsequentes ns. 3.995, de 31-12-1941; 8.071, de 10-10-1945; 8.620, de 10-1-1946; 8.971, de 12-2-1946; e pela Lei federal n. 3.097, de 31-1-1957. O Regimento Interno atual do CONFEA é o aprovado por sua Resolução n. 115, de 30-12-1957, substitutiva da Resolução n. 1, de 23-4-1934.

(31) EMMANUEL GOUNOT, *L'Organisation Corporative*, 1945, pág. 406.

CONFEA, pelos quais vem sendo ordenado o exercício profissional e discriminadas as atribuições das novas especializações da Engenharia. Só assim se consegue acompanhar e reger, com disposições normativas adequadas, a perene ampliação do campo da Engenharia, da Arquitetura e do Urbanismo, que, a todo momento, se reparte em novos ramos da especialização técnica.

Bem andou o legislador pátrio quando, reconhecendo os inconvenientes de uma legislação estática para regular a dinâmica profissional, concedeu a um órgão de classe, como é o CONFEA, a missão de atualizar as normas disciplinadoras da profissão, sempre que o evolver da Ciência, o aprimoramento da Técnica e as novas concepções da Arte ultrapassarem os preceitos legais vigentes. Mas essa faculdade concedida ao CONFEA é excepcional em nosso ordenamento jurídico, e, por isso mesmo, há de ser exercida nos estritos limites da *competência regulamentar*, sem invadir a área normativa reservada à Lei, como em certos casos já se verificou (32). Suas Resoluções, portanto, só podem ser interpretativas, supletivas ou complementares das disposições legais existentes, sem contrariá-las ou inová-las naquilo que constitui matéria privativa da Lei. A nosso ver, a competência normativa do CONFEA, conferida genêricamente pelo Decreto federal n. 23.569, e especificamente pelo Decreto-lei n. 8.620 se restringe à fixação de atribuições das novas especializações profissionais (arts. 10, 16 e 17) e à enunciação de regras éticas, disciplinares e regulamentares do exercício das profissões sujeitas à sua fiscalização e controle administrativo (arts. 35 e 36). Além desses limites sua ação normativa importaria em atividade legislativa por um órgão executivo, o que atenta contra a vedação constitucional de delegação de atribuições de um Poder a outro (Const. Fed., art. 36, § 2.º).

As atribuições do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura distribuem-se em três linhas bem distintas: a normativa regulamentar; a contenciosa de segunda instância; e a administrativa comum.

No uso da faculdade normativa excepcional que lhe foi conferida por lei, como já se disse, o CONFEA supre e complementa a

(32) Exemplo de excesso normativo do CONFEA têm-lo na sua Resolução n. 109, de 9-4-1956, que ao dispor sobre contratos de construção expressou conceitos de Direito Privado (art. 35), da exclusiva competência legislativa da União (Const. Fed., art. 5.º, n. XV, a), com a agravante de enunciá-los defeituosamente.

legislação federal naqueles assuntos próprios da alçada regulamentar. E o faz através de deliberações de seus Conselheiros, tomadas em Sessões Plenárias, e concretizadas em Resoluções de caráter geral e impositivo para todos os membros profissionais da classe e demais pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades sujeitas à sua ordenação e fiscalização. Tais Resoluções, quando editadas nos limites legais, obrigam, desde a sua publicação oficial, não só aos particulares como também às autoridades e órgãos públicos incumbidos de sua observância ou aplicação, dentre os quais se destacam os Conselhos Regionais (CREA).

No desempenho das atribuições contenciosas de segunda instância, o CONFEA conhece e decide administrativamente, em julgamento final, os recursos interpostos de decisões dos Conselhos Regionais sobre registros e infrações ético-profissionais (Decreto n. 23.569, art. 22 *c* e *e*). Tais decisões, embora terminativas no âmbito administrativo, não fazem coisa julgada perante o Judiciário, porque o nosso ordenamento constitucional nega poder conclusivo às jurisdições administrativas. Diversificado da organização européia e afeiçoado à tradição anglo-saxônica, o contencioso de nossas repartições administrativas não tem aquêle poder conclusivo a que FREUND denomina mui adequadamente de *final enforcing power* (33), e que corresponde à *coisa julgada* das decisões judiciárias. Entre nós, inexistindo o contencioso-administrativo com natureza judicial, nenhum órgão ou Poder estranho ao Judiciário poderá proferir julgamento jurisdicional com efeito de coisa julgada, inatacável pelas vias judiciais ordinárias.

No exercício das atribuições administrativas comuns o CONFEA gere seus bens e interesses, e exerce autêntico poder hierárquico sobre os CREA, aprovando e modificando seus Regimentos, revendo seus atos, dirimindo suas dúvidas (Decreto n. 23.569, art. 22, *a*, *b*, e *d*) e superintendendo todo o serviço de fiscalização profissional (Res. 115, art. 12, *r*). Funções administrativas amplas, como se vê, que vão desde a gestão de seu patrimônio até a tutela autárquica, e mais que isso, ao contróle hierárquico dos Conselhos Regionais. Essa subalternização administrativa dos CREA ao CONFEA é mais uma característica excepcional no sistema autárquico brasileiro, que nos autoriza a considerar o Conselho Federal como uma *autarquia*

(33) ERNEST FREUND, *Administrative Power*, 1928, pág. 170.

“*sui generis*” e os Conselhos Regionais como *autarquias anômalas*, como veremos adiante. Desde que o CONFEA e os CREA são entidades de direito público, personalizadas e patrimonializadas por lei, e com gestão própria de seus bens, e interesses, não se pode negar-lhes caráter autárquico, mas de autarquias especiais, escalonadas em dois graus, hierarquizadas entre si, mas autônomas nas suas relações com terceiros.

Discriminando as várias atribuições legais de CONFEA o Decreto federal n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933, atribuiu-lhe competência expressa para : a) *organizar o seu Regimento Interno*; b) *aprovar os regimentos internos organizados pelos Conselhos Regionais, modificando o que se tornar necessário, a fim de manter a respectiva unidade de ação*; c) *examinar, decidindo a respeito em última instância, e podendo até anular o registro de qualquer profissional registrado, que não estiver de acôrdo com o presente decreto*; d) *tomar conhecimento de quaisquer dúvidas suscitadas nos Conselhos Regionais e dirimi-las*; e) *julgar em última instância os recursos de penalidades impostas pelos Conselhos Regionais*; f) *publicar o relatório anual dos seus trabalhos, em que deverá figurar a relação de todos os profissionais registrados* (art. 22). A estas atribuições legais, a Resolução n. 115, de 30 de dezembro de 1957, ao aprovar o Regimento do CONFEA, aditou-lhe outras incumbências de caráter interno e complementares de suas funções institucionais (art. 12).

O Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura tem sede e fôro no Rio de Janeiro e jurisdição sobre todo o território nacional. É constituído de um Presidente e de nove Conselheiros efetivos e três suplentes, todos brasileiros e profissionais diplomados. O Presidente é escolhido e nomeado pela Presidência da República, em lista triplíce oferecida pelo próprio Conselho: seis Conselheiros são ~~eleitos~~ ^{eleitos} pela Assembléia da entidade, e os três restantes são indicados por Escolas-padrão federais. O mandato do Presidente e dos Conselheiros é de três anos, renovando-se o Conselho, anualmente, pelo têtço. Seus serviços são gratuitos, constituindo um “munus” público, e, por isso mesmo, considerados de natureza relevante, desde que prestados por mais de dois têtços do tempo de mandato (Decreto-lei federal n. 8.620, arts. 2.º a 5.º e Resolução n. 115, arts. 2.º a 5.º).

Como autarquia federal o CONFEA presta contas de sua gestão financeira ao Tribunal de Contas da União, e a êle encaminha, com seu parecer, as dos CREA, na conformidade da Resolução n. 119, de 22 de dezembro de 1958 (34).

e) OS CONSELHOS REGIONAIS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA. — Os Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura (CREA) foram igualmente instituídos pelo Decreto n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933, como órgãos autônomos auxiliares do Conselho Federal (CONFEA), e a êle hierarquizados. Tais órgãos atuam em regiões compostas de um ou mais Estados da Federação, com funções específicas e privativas de registro, licenciamento, arrecadação de contribuições, fiscalização e disciplinação profissional, sempre com recurso de seus atos para o Conselho Federal, na forma regimental.

Complementando a legislação anterior, o Decreto-lei federal n. 6.820, de 10 de janeiro de 1946, declarou em seu art. 1.º que “O Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e seus Conselhos Regionais constituem em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público”. Assim dispondo, a lei tornou expressa, embora numa redação ambígua e contraditória, que o CONFEA e os CREA são entidades públicas, autônomas e personalizadas. A contradição do dispositivo legal está em que tais órgãos não constituem, apenas, uma só autarquia, mas tantas autarquias quantos forem os Conselhos existentes, pois não se pode admitir, em Direito, uma pessoa jurídica com várias personalidades distintas. Cada entidade personalizada constitui sempre uma pessoa jurídica autônoma. E a realidade está demonstrando que o Conselho Federal e cada um dos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura atua individualmente, como pessoa jurí-

(34) Por decisão do Tribunal Federal de Recursos de 25-5-1951, publicada na *Revista de Direito Administrativo*, 29/124, a Ordem dos Advogados do Brasil ficou dispensada de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, sob o fundamento de que ela não gere bens ou dinheiros públicos. Essa decisão, a nosso ver, não está certa, visto que a Ordem dos Advogados é uma autarquia profissional ou corporativa como o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e as demais entidades de classe. Ela, como as outras autarquias profissionais, é custeada por contribuições de associados, idênticas à de qualquer contribuinte da receita autárquica, que é receita pública. Não vemos, pois, razão para o privilégio concedido à Ordem dos Advogados do Brasil, de não prestar contas de sua gestão financeira, quando suas congêneres são obrigadas a essa prestação. A razão está com os votos vencidos dos eminentes Ministros Artur Marinho, Cunha Vasconcelos e Alfredo Bernardes, que se opuseram à dispensa da prestação de contas, com argumentos irrespondíveis.

dica de direito público interno, na ordem civil e processual, exercendo direitos e contraindo obrigações, propondo e contestando ações, com capacidade plena e responsabilidade exclusiva por seus atos e seu patrimônio. O que naturalmente o legislador pretendeu dizer, e não o disse por imprecisão conceitual, é que o Conselho Federal e cada um dos Conselhos Regionais são autarquias da mesma natureza, constituindo pessoas jurídicas de direito público interno. O que a lógica repele é que tais Conselhos, cada qual com personalidade própria, possam constituir “em seu conjunto” uma só pessoa jurídica, como reza a lei.

Cada Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura é uma autarquia, mas *autarquia anômala* por estar subordinada a outra autarquia de grau superior — CONFEA — e sujeita ao seu poder normativo e revisional. Com efeito, o CREA tem os elementos essenciais da organização autárquica — criação por lei, delegação de funções estatais, patrimônio próprio, especificidade de ação, autonomia de gestão e personalidade de direito público interno —, mas se desgarrá da autarquia clássica, quando admite, além da *tutela administrativa* — que é a forma normal do controle autárquico — a *revisão hierárquica* que é característica da subordinação funcional. Não há confundir tutela administrativa, que se caracteriza pelo controle finalístico do serviço, visando a assegurar a legitimidade dos *atos de gestão* da entidade autônoma, com subordinação hierárquica que se expressa no poder de revisão do mérito dos atos individuais inferiores, pelo órgão superior, na dupla linha administrativa e contenciosa (35). Tal o que ocorre com os Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura em relação ao Conselho Federal, que dita, não apenas a conduta a seguir, para unidade da ação institucional, mas pauta a organização interna dessas entidades e revê seus atos individuais, não só sob o aspecto da legalidade, como da justiça, oportunidade e conveniência (36).

(35) NOGUEIRA DE SÁ, *Do Controle Administrativo sobre as Autarquias*, 1952; MIGUEL REALE, *Da recorribilidade dos Atos dos Administradores das Autarquias*, in “Revista de Direito Administrativo”, 23/24; OSCAR SARAIVA, Parecer in “Revista do Serviço Público”, 3/86; BARROS LEME e NOBREGA FILHO, Tese, in “Revista de Direito Administrativo”, 38/469.

(36) Dentre os atos de verdadeira subordinação hierárquica dos CREA ao CONFEA anotamos: o poder de conhecer e dirimir “quaisquer dúvidas suscitadas nos Conselhos Regionais; o poder de “anular” o registro de qualquer profissional inscrito pelos Conselhos Regionais; o poder de julgar, em última instância, “as penalidades” impostas pelos Conselhos Regionais (Re-

Certo é que as autarquias, como forma de descentralização de serviços estatais, como método ou técnica de administração delegada, devem adaptar-se às suas peculiaridades de ação, sem o que falhariam nos seus objetivos. Mas essa adaptação não pode ir ao ponto de desfigurar a instituição, retirando-lhe o substrato de sua organização e negando-lhe os consectários lógicos de sua existência. Se os Conselhos Regionais são autarquias, ainda que anômalas, hão de guardar um mínimo de autonomia e de prerrogativas indispensáveis à sua afirmação autárquica, como a lei as instituiu. Essas observações se nos afiguram necessárias, para o aperfeiçoamento das corporações profissionais, que vão repetindo em cada nova lei, os êrros da legislação anterior, sem atentar na imprecisão terminológica e na contradição jurídica dos conceitos emitidos (37).

Segundo a legislação vigente (Decreto 23.569 e Decreto-lei 8.620), e as normas regulamentares aprovadas pelo Conselho Federal, compete aos Conselhos Regionais, nos limites de sua jurisdição: a) *promover o registro de diplomas de seus profissionais no Ministério da Educação e Cultura*; b) *promover o registro de licenças profissionais*; c) *decidir sobre registros e infrações ético-profissionais de seus associados*; d) *fiscalizar o exercício profissional e julgar suas infrações, bem como encaminhar às autoridades competentes os casos excedentes de sua alçada*; e) *publicar relatório anual de seus trabalhos e a relação dos profissionais registrados*; f) *representar ao Conselho Federal acerca de novas medidas necessárias à regularidade do serviço e à fiscalização do exercício das profissões sujeitas ao seu contrôle*; g) *elaborar a proposta de seu regimento interno, submetendo-o à aprovação do Conselho Federal*; h) *expedir as carteiras profissionais*; i) *admitir a colaboração das sociedades de classe nos casos relativos à matéria das alíneas anteriores*. Tal é o elenco de atribuições constante do art. 3.º da Resolução n. 2, de 23 de abril de 1934, do CONFEA, que aprovou a organização dos Conselhos Regionais de Engenharia e

solução n. 115, art. 12, letras i, j, l); a sujeição da prática de certos atos privativos dos Conselhos Regionais a "referendum" do Conselho Federal (Res. 107).

(37) A Lei federal n. 3.268, de 30-9-1957, ao dispor sobre os Conselhos de Medicina, incidiu no mesmo erro de conceituação dos Conselhos de Engenharia e Arquitetura, repetindo-o nestes termos: "Art. 1.º — O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Medicina passam a constituir em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de Direito Público, com autonomia administrativa e financeira".

Arquitetura, em cumprimento dos mandamentos do Decreto institucional desse órgão de fiscalização ético-profissional.

Outras atribuições especiais foram dadas aos CREA em sucessivas Resoluções, dentre as quais merecem destaque as de *registro de associações de classe* (Res. 7, 9 e 84); *criação de Delegacias e nomeação de Delegados* do CREA nas sedes de Municípios e Territórios (Res. 24, 33 e 88); *expedição de licenças para práticos em construções de pequena área*, nos Municípios em que não haja profissionais habilitados em número suficiente (Res. 27, 99 e 108); *inscrição e cobrança da dívida ativa resultante das anuidades de seus associados* (Res. 38); *registro de técnicos de grau médio e auxiliares de Engenheiro* (Res. 51, 53, 54, 55, 65, 71, 72, 75, 79, 80, 81, 82, 89, 97 e 108); *registro profissional de Urbanista* (Res. 56); *registro facultativo de trabalhos técnicos, científicos, artísticos e intelectuais* de Engenheiros, Arquitetos e Agrimensores (Res. 92); *expedição de certificados de habilitação de firmas* (Res. 106); *registro de profissionais, registro de firmas individuais e coletivas, registro de contratos de sociedade para trabalhos técnicos, e registro de contratos de obra* (Res. 109).

Dentre as atribuições legais sobressaem as de fiscalização do exercício profissional, detendo o CREA legítimo *poder de polícia administrativa* sobre os trabalhos, obras e serviços de Engenharia, Arquitetura, Agrimensura e Urbanismo, e impondo aos responsáveis a fiel observância das Leis e Resoluções do CONFEA, as quais, em conjunto, formam o estatuto ético-profissional da classe. Como consectário lógico desse *poder de polícia*, compete ao CREA o julgamento e punição das infrações estatutárias, tanto daqueles que, legalmente habilitados, cometem abusos ou fraudes nos atos profissionais, como dos inabilitados que venham a exercer ilegalmente a profissão. Tal poder — como já decidiu o Tribunal Federal de Recursos — "se funda em dispositivo legal, em perfeita conformidade com disposição constitucional" e visa ao resguardo de superiores interesses da sociedade, na disciplinação do exercício das profissões liberais (38).

Outra atribuição do CREA, que merece destaque, é a de registro de profissionais e de firmas construtoras. Tais registros atendem à

(38) Tribunal Federal de Recursos, *Revista de Direito Administrativo*, 47/186.

distinção conceitual e jurídica entre o exercício da profissão liberal e o desempenho da atividade industrial da construção civil, que, embora reunidos na mesma pessoa, não se unificam, nem se confundem, como já assinalamos. Por essa razão a Resolução n. 109, de 9 de abril de 1956, bem diferenciou as cinco modalidades de registro que podem ser feitas pelo CREA, a saber : registro de *profissional habilitado* (art. 1.º); registro de *firma individual de profissional habilitado* (art. 17, letra a); registro de *firma coletiva constituída exclusivamente de profissionais habilitados* (art. 17, letra b); registro de *firma coletiva mista*, constituída de leigos e de profissionais habilitados (art. 17, letra c); registro de *firma coletiva que eventualmente realize atividade peculiar à Engenharia, à Arquitetura ou à Agrimensura* (art. 17, letra d). Estes registros derivam das exigências legais do Decreto federal n. 23.569 (arts. 5.º, 8.º e 10.º) e do Decreto-lei federal n. 8.620 (art. 31), que restringem o exercício da profissão liberal aos profissionais habilitados e registrados que enumera, e permitem a exploração econômica da indústria da construção civil e atividades conexas, tanto a profissional habilitado (pessoa física com firma individual), como a sociedade de profissionais habilitados (pessoa jurídica com firma coletiva), ou sociedade mista, integrada por profissionais e leigos, ou ainda, a sociedade exclusivamente de leigos, desde que a parte técnica fique sob responsabilidade de profissional habilitado (art. 8.º do Decreto 23.569). Nesse particular o legislador não foi feliz na redação do dispositivo que configurou as várias hipóteses admitidas a registro, pois empregou expressões de significado diverso, como sinônimos, e usou de termos redundantes para se referir a pessoas jurídicas.

Com efeito, o citado art. 8.º admite a exploração econômica de qualquer ramo da Engenharia, da Arquitetura ou da Agrimensura por "*indivíduos, firmas, sociedades, associações, companhias e empresas, em geral, e suas filiais...*". Ora, em todas essas expressões não há mais que duas espécies de pessoas: pessoas físicas e pessoas jurídicas. Mas o pior é que o indigitado dispositivo confunde termos jurídicos de significado fundamentalmente diverso, e os alinha como se fossem sinônimos, quando, em direito, expressam conceitos bem diferentes do pretendido pelo legislador (39). Essa imprecisão ter-

(39) *Firma* é a designação própria das pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam ao comércio ou à indústria, donde resultam as expressões "firma

minológica tem dado ensejo a interpretações errôneas e a sérias dúvidas nos registros, ainda não dirimidas totalmente pela Resolução n. 109, substitutiva da de n. 93, que continua a repetir e sinonimizar "*firma e entidade*" (art. 16), "*firmas, sociedades, associações, companhias e empresas*" (art. 17 e segs.). Parece-nos que seria de toda conveniência aludir somente — e simplesmente — a "*pessoas físicas e jurídicas*" e a "*firmas individuais e coletivas*", pois que umas e outras quando exercem atividades econômicas são "*empresas*", e quando usam o nome para essas atividades são "*firmas*". Daí porque nos insurgimos contra a variedade e falta de técnica das expressões até aqui usadas nas Leis e Resoluções, que mais obscurecem que aclaram.

Essa digressão se tornou necessária, para evidenciar que os registros a serem feitos nos CREA, ou são de *pessoas físicas habilitadas*, que se inscrevem somente para o exercício da *profissão liberal* (registro individual de profissional), ou são de *pessoas físicas habilitadas* que se inscrevem também para a *atividade econômica da construção civil* (registro de firma individual), ou são de *pessoas jurídicas* (sociedades) que se inscrevem para a *atividade econômica da construção civil* (e somente para atividade econômica, embora realizada com técnica e sob responsabilidade de profissional). Isto é o que deflui da legislação pertinente, que, embora sem a clareza desejável, dispõe que o exercício da profissão liberal de Engenheiro, Arquiteto, Urbanista e Agrimensor é privativa de pessoas físicas diplomadas, e registradas como tais no CREA, e que o exercício de atividade econômica relacionada com estas profissões é permitida a profissionais habilitados e registrados (pessoas físicas : — firmas individuais) e também pode ser exercida por sociedades (pessoas jurídicas : firmas coletivas), constituídas de profissionais, de profissionais e leigos, ou somente de leigos, desde que os encarregados

individual" e "firma coletiva". *Firma* é nome comercial, como diz corretamente o Código de Propriedade Industrial (art. 104). *Sociedade* é expressão genérica designativa de pessoa jurídica de direito privado. *Associação* é designação específica de pessoa jurídica de fins não econômicos. *Companhia* é designação específica de sociedade anônima. *Empresa* é designação genérica de pessoas físicas ou jurídicas que assumem empreendimentos, dirigindo e assalariando empregados. Todo empregador é empresa, individual ou coletiva (C.L.T., art. 2.º). *Entidade* é designação genérica de toda e qualquer pessoa jurídica, vale dizer, de todo ente moral personalizado, de direito público, ou privado, coletivo ou não. Daí as expressões "entidades estatais", "entidades autárquicas", "entidades paraestatais", "entidades de classe", "entidades assistenciais", "entidades econômicas" etc.

da parte técnica sejam profissionais habilitados e registrados de acôrdo com as normas legais vigentes.

A *composição dos CREA* é assemelhada à do CONFEA, e terá o número de membros que fôr fixado pelo Conselho Federal para cada Conselho Regional. Em qualquer CREA, porém, haverá um representante do CONFEA, que será o Presidente do Conselho, indicado e escolhido em lista triplíce: Conselheiros efetivos representantes das Escolas de Engenharia e Arquitetura oficiais, existentes na região; Conselheiros efetivos representantes de sindicatos e associações profissionais registrados no Conselho Federal e no Conselho da região; Conselheiros suplentes, representantes dos sindicatos e associações de classe. O número de Conselheiros Regionais será no mínimo de cinco efetivos e de dois suplentes, eleitos em Assembléias realizadas no Conselho Regional, por delegados-eleitores das escolas interessadas e das associações de classe da região, com renovação anual pelo têrço. O encargo de Conselheiro do CREA, privativo de brasileiros natos ou naturalizados, é gratuito e considerado *serviço relevante* desde que exercido por tempo não inferior a dois têrços do mandato. Essa, em linhas gerais, a composição dos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, traçada pelo Decreto-lei federal n. 8.620, de 10 de janeiro de 1946, e desdobrada em minúcias pelas Resoluções ns. 48 e 117, respectivamente de 25 de julho de 1946 e 31 de março de 1958, expedidas pelo Conselho Federal.

IV — OS PROFISSIONAIS DA CONSTRUÇÃO CIVIL

Profissionais da construção civil, em acepção ampla, são todos aquêles diplomados de gráu superior, especialistas de gráu médio e artífices leigos que se empenham na execução de obras de Engenharia, Arquitetura, e até mesmo de Urbanismo. Dentre êsses profissionais têm preeminência o Engenheiro e o Arquiteto, porque em tórno dêles é que gravitam os demais participantes da construção. Daí porque a legislação vigente estabeleceu uma autêntica e necessária hierarquia entre os profissionais da construção civil, que desce do Engenheiro e do Arquiteto até os Mestres e Encarregados de Obras, tendo de permeio os Técnicos de Gráu Médio e os Auxiliares de Engenheiros.

Estabelece-se, assim, entre todos êstes participantes da construção civil uma partilha de atribuições e um encadeamento de responsabilidades que vão desde os encargos técnicos e econômicos reservados aos profissionais habilitados e às firmas construtoras, passando pela responsabilidade restrita dos especialistas de determinadas partes ou serviços da obra, até as obrigações meramente trabalhistas dos prepostos do construtor e dos operários da construção.

Sôbre êstes profissionais, especialistas e leigos, que se dedicam à atividade técnico-econômica da construção civil é que versarão as considerações dêste tópicó, focalizando suas atribuições e distinguindo suas responsabilidades perante o Poder Público, o proprietário, os vizinhos e terceiros eventualmente sujeitos aos efeitos benéficos ou lesivos da obra empreendida.

a) O ENGENHEIRO. — O Engenheiro, e notadamente o Engenheiro Civil é no Brasil o profissional de nível superior de competência mais ampla no campo da construção em geral. A êle a lei defere atribuições que normalmente deveriam competir a outras especializações, e tal fato se deve à escassez de técnicos no País (40) e à deficiência de escolas para a formação de especialistas dos vários ramos em que a Engenharia moderna se reparte (41).

Segundo a lei regulamentadora da profissão — Decreto federal n. 23.569, de 11-12-1933 — são de competência do *Engenheiro Civil*: a) *trabalhos topográficos e geodésicos*; b) *o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção de edifícios, com tôdas as suas obras complementares*; c) *o estudo, projeto, direção, fiscali-*

(40) Até 31 de outubro de 1957, o Brasil contava com 20.856 profissionais diplomados em Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, em suas diversas especializações, e com 8.095 técnicos de grau médio, auxiliares de engenheiro e construtores licenciados, segundo estatística oficial do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (ed. 1958, pág. 50). Para o mesmo ano, o "deficit" de Engenheiros, Arquitetos e Urbanistas era de 12.000 profissionais "em relação às prementes necessidades do Brasil", consoante a autorizada informação de ADOLFO MORALES DE LOS RIOS FILHO, Presidente do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, no prefácio da publicação *Relações das Escolas de Engenharia e Arquitetura em todos os Países*, 1958, pág. 18. Em 1956 formaram-se apenas 1.495 Engenheiros, Arquitetos e Urbanistas, segundo estatística oficial do Ministério da Educação, publicado in "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos", do INEP, 1958, vol. XXX, pág. 51.

(41) Até 1955 estavam em funcionamento no Brasil apenas 23 Escolas de Engenharia e 7 Escolas de Arquitetura e Urbanismo, segundo dados oficiais da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), publicados in "Estabelecimentos de Ensino Superior", 1956, pág. 2.

zação e construção das estradas de rodagem e de ferro; d) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das obras de captação e abastecimento de água; e) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção de obras de drenagem e irrigação; f) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das obras destinadas ao aproveitamento de energia e dos trabalhos relativos às máquinas e fábricas; g) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das obras relativas a portos, rios e canais e das concernentes aos aeroportos; h) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das obras peculiares ao saneamento urbano e rural; i) projeto, direção e fiscalização dos serviços de urbanismo; j) a engenharia legal, nos assuntos correlacionados com as especificações das alíneas a a i; k) perícias e arbitramentos referentes à matéria das alíneas anteriores (art. 28).

O elenco das atribuições do Engenheiro Civil está a evidenciar sua capacidade legal, tanto para os trabalhos exclusivamente técnicos, que constituem o exercício propriamente dito da *profissão liberal* (estudo, projeto e fiscalização), como para os empreendimentos técnico-econômicos próprios da *indústria da construção civil* (direção e execução da obra).

A engenharia Civil, entendida como “aplicação de métodos científicos para a utilização racional e econômica dos recursos naturais pelo Homem”, desenvolveu-se entre nós, com aquele sentido politécnico que marcou sua evolução desde que se desgarrou da arte bélica, para atuar nas construções de paz. O progresso da Ciência e da Técnica vem determinando, dia a dia, novas ramificações na Engenharia, já existindo no Brasil, como profissões nacionais regulamentadas, além da do *Engenheiro Civil* (42), do *Arquiteto* (43) e do *Urbanista* (44), as especializações de *Engenheiro Industrial* (45), *Engenheiro Mecânico-Eletricista* (46), *Engenheiro Eletricista* (47), *Engenheiro de Minas* (48), *Engenheiro Geógrafo* (49), *Engenheiro*

(42) Art. 28 do Dec. 23.569, de 11-12-1933.

(43) Art. 30 do Dec. 23.569, de 11-12-1933, e Res. n. 4, de 31-5-1934, complementada pela Res. n. 30, de 9-9-1943.

(44) Art. 16, do Dec.-lei 9.620, de 10-1-1946, e Res. n. 56, de 6-8-1946.

(45) Art. 31 do Dec. 23.569, de 11-12-1933, e Res. n. 43, de 23-9-1945.

(46) Art. 32 do Dec. 23.569, de 11-12-1933, e Res. n. 78, de 18-8-1952.

(47) Art. 33 do Dec. 23.569, de 11-12-1933, e Res. n. 78, de 18-8-1952.

(48) Art. 34 do Dec. 23.569, de 11-12-1933.

(49) Art. 35 do Dec. 23.569, de 11-12-1933.

Agrônomo (50), *Engenheiro de Construção Naval* (51), *Engenheiro Aeronáutico* (52), *Engenheiro Metalúrgico* (53), *Engenheiro Químico* (54), *Engenheiro de Eletrônica* (55) e *Engenheiro Geólogo* (56).

Estas as especializações de cursos superiores nacionais, presentemente regulamentadas e registradas nos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, com as respectivas discriminações de atribuições profissionais (57). Outras ramificações da Engenharia Civil estão sendo cursadas no país, mas ainda não foram reconhecidas por Lei ou Resolução do Conselho Federal, como especializações profissionais autônomas pelo que os titulares de tais diplomas só são admitidos a registro na categoria geral de Engenheiro Civil, a despeito da orientação especializada de seus cursos (58).

As sucessivas especializações em que se vem repartindo a Engenharia não tem desfalcado o Engenheiro Civil de suas atribuições originárias e precípua, concernentes à edificação e obras conexas.

(50) Art. 37 do Dec. 23.569, de 11-12-1933, e Res. n. 69, de 17-12-1947, complementada pela Res. n. 110, de 30-7-1956.

(51) Art. 16 do Dec.-lei 8.620, de 10-1-1946, e Res. n. 49, de 25-7-1946, complementada pela Res. n. 113, de 16-9-1957.

(52) Art. 16 do Dec.-lei 8.620, de 10-1-1946, e Res. n. 58, de 6-8-1946, modificada pela Res. n. 74, de 21-11-1949, e complementada pela Res. n. 95, de 26-4-1954.

(53) Art. 16 do Dec.-lei 8.620, de 10-1-1946, e Res. n. 59, de 6-8-1946, complementada pela Res. n. 67, de 26-11-1947.

(54) Art. 16 do Dec.-lei 8.620, de 10-1-1946, e Res. n. 57, de 6-8-1946, complementada pela Res. n. 68, de 26-11-1947.

(55) Res. n. 96, de 30-8-1954.

(56) Res. n. 120, de 5-1-1959.

(57) Pela Resolução n. 81, de 17-11-1952, foi admitido o contrato de Técnicos estrangeiros de grau superior, diplomados como *Engenheiro Têxtil*, para suprir a falta de profissionais brasileiros nessa especialização. Pela Resolução n. 89, de 29-5-1953, foi admitido o registro de técnicos nacionais de grau superior, diplomados como *Engenheiro Têxtil*, por escolas técnicas estrangeiras.

(58) Está na dependência de regulamentação e discriminação de atribuições os cursos de *Engenheiro Mecânico*, *Engenheiro Eletrotécnico*, *Engenheiro Sanitário* e *Engenheiro do Petróleo*, embora já ministrados legalmente em algumas Escolas de Engenharia do País. Há, ainda, dentro de alguns cursos de Engenharia Civil, como no da Escola de Engenharia de São Carlos, da Universidade de São Paulo, opções de “Edifícios e Grandes Estruturas”, “Hidráulica e Saneamento”, e “Vias de Comunicação e Transportes”, também dependentes de regulamentação e discriminação de atribuições profissionais, razão pela qual os formados nessas opções só têm seus diplomas registrados nos CREA na categoria geral de Engenheiro Civil. Urge, pois, que as Escolas que mantêm tais cursos e opções comprovem seus currículos perante o CONFEA, para que sejam regulamentadas essas especializações e discriminadas as atribuições específicas de seus diplomados, para oportuno registro nos CREA.

Antes, o tem aliviado de trabalhos técnicos estranhos às construções de grandes estruturas, que constituem o campo de eleição da Engenharia Civil.

b) O ARQUITETO. — O Arquiteto ou Engenheiro-Arquiteto tem suas atribuições definidas no mesmo diploma legal que regulamentam as atividades dos Engenheiros — Decreto federal n. 23.569, de 11-12-1933 — o qual lhe defere as seguintes atribuições: a) o estudo, projeto, direção, fiscalização, e construção de edifícios, com todas as suas obras complementares; b) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção de obras que tenham caráter essencialmente artístico ou monumental; c) o projeto, direção e fiscalização dos serviços de urbanismo; d) o projeto, direção e fiscalização das obras de arquitetura paisagística; e) o projeto, direção e fiscalização das obras de grande decoração arquitetônica; f) a arquitetura legal, nos assuntos mencionados nas alíneas a e c deste artigo; g) perícias e arbitramentos relativos à matéria de que tratam as alíneas anteriores (art. 30). A estas atribuições a Resolução n. 30, de 9-9-1943, do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, acrescentou “a execução de trabalhos de topografia” (art. único).

Vê-se, da enumeração legal, que as atribuições do Arquiteto concorrem, em boa parte, com as do Engenheiro Civil (art. 28), e adentram em alguns pontos o campo do Urbanista (Resolução n. 56 do CONFEA). Esta interpenetração profissional decorre dos mesmos motivos que ditaram a ampliação da competência do Engenheiro Civil a trabalhos de outras especializações, ou seja, a carência de profissionais especializados. Mas é inegável a diversificação técnica desses três esgalhos da Engenharia moderna. Ao Engenheiro Civil competem os problemas de estruturas, ligados às ciências exatas; ao arquiteto tocam os problemas de forma e função individual da construção, vinculados às ciências sociais e à orientação artística; e ao Urbanista incumbem os problemas de forma, função, volume e coordenação da construção (planejamento), coletivamente considerados, em face das ciências sociais e das normas jurídicas vigentes. São três técnicas distintas, que se completam para a dominação da Natureza e composição dos espaços utilizáveis pelo indivíduo e pela comunidade.

A Arquitetura contemporânea é, fundamentalmente, uma técnica de plástica social, visando adequar a forma à função e à estética. No exato conceito de RICHARDS, “Architecture is social art, related

to the life it serves, not an academic exercise in applied ornaments” (59). O que caracteriza a arquitetura moderna é a procura da forma útil para o Homem, na composição dos espaços habitáveis. Tal preocupação é revelada por LE CORBUSIER nesta confissão: “Je recherche avec une véritable avidité ces maisons qui sont des maisons d’hommes et non pas des maisons d’architectes” (60).

c) O URBANISTA. — O urbanista é o profissional do planejamento físico-social dos espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Suas atribuições ainda estão imprecisas na legislação pátria, mas já se intenta defini-las em seguimento às do Engenheiro e do Arquiteto (61), e o seu ensino se autonomiza dia a dia em cursos especializados, de nível superior (62). Técnica nova de ordenação espacial, ainda não está suficientemente conhecida e divulgada no Brasil, onde o seu conceito se prende, erroneamente, ao de engenharia urbana. Tal confusão se deve à inadequação do vocábulo “urbanismo” e ao seu primitivo e restrito significado de arte de alindar cidades. Modernamente, o urbanismo tem um sentido mais amplo de técnica de planejamento integral do conjunto *rurbano* (zona rural e urbana), visando ao sinergismo da cidade e do campo, para a propiciação do exercício pleno e confortável das quatro

(59) J. M. RICHARDS, *An Introduction to Modern Architecture*, 1953, pág. 7.

(60) LE CORBUSIER, *Précisions*, 1949, pág. 15.

(61) O anteprojeto de Lei para modificação da regulamentação das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Urbanista, elaborado pelo CREA da 6.ª Região, já defere ao Urbanista as seguintes atribuições: “Estudos, projetos, memoriais, plantas, especificações, direção e fiscalização de: a) Planos Pilotos, Planos Diretores, Planos Executivos de Municípios ou Regiões. Uso da terra, urbana e rural; b) Programas de organização das Administrações Municipais e Regionais; c) Pesquisas, análises, inquéritos, coleta, classificação e utilização de dados estatísticos e demográficos; d) Loteamentos e arreamentos urbanos e rurais; e) Planejamento paisagístico — parques, hortos, jardins, arborização; f) Localização de centros culturais, cívicos, intelectuais e recreativos; g) Zoneamento rural e urbano, utilização da terra no que se refere a residência, indústria, comércio e recreio; h) Coordenação dos serviços de utilidade pública — redes de distribuição de energia, telefones, água, gás, esgotos, galerias de águas pluviais, coleta de lixo. Planejamento do trânsito urbano coletivo. Metropolitano; i) Planejamento das vias de transporte: hidrovias, ferrovias, rodovias, aerovias, oleodutos; j) Planejamento das comunicações: telégrafo, correio, telefone, rádio, televisão (art. 51, n. XIII).

(62) Os cursos de Urbanismo atualmente existentes no Brasil — nota 25 — são, todos eles, de pós-graduação para Engenheiros e Arquitetos, visando ampliar nesses profissionais os conhecimentos de Sociologia Urbana, Legislação e Técnica de Planejamento físico, administrativo e social, indispensáveis ao ordenamento territorial e à organização comunitária, que constituem as preocupações dominantes dos modernos urbanistas.

funções sociais do homem: — *habitação, trabalho, recreação e circulação* (63).

Na regulamentação inicial das profissões do Engenheiro e do Arquiteto (Decreto n. 23.569, de 11-12-1933) o Urbanismo não foi contemplado, só vindo a ter especialização reconhecida pelo art. 16 do Decreto-lei n. 8.620, de 10 de janeiro de 1946, e Resolução n. 56, de 6 de agosto do mesmo ano, na qual se declarou que suas atribuições “serão as que constarem do respectivo currículo escolar” (artigo 3.º). Essa fórmula legal dificulta a fixação das atribuições desses novos profissionais, visto que a estruturação dos cursos de Urbanismo não é uniforme, impondo, para cada Escola, um levantamento das matérias ministradas a fim de que se delimitem as atribuições de seus diplomados.

Da imprecisão conceitual e legal do campo de Urbanismo e da função do Urbanista tem resultado o desempenho indiscriminado de suas atribuições por Engenheiros e Arquitetos, o que até certo ponto se justifica pela carência desses técnicos em nosso país (64), e pela conexão das profissões, embora distintas na sua formação e nos seus objetivos.

Já se disse, e convém repetir, que à Engenharia competem precipuamente as soluções de *estrutura*; à Arquitetura as soluções de *forma*; ao Urbanismo as soluções de *função*. Entre essas três atividades profissionais há sensíveis inter-relações, porém mais estreita é a contactuação do Arquiteto com o Urbanista, porque se preocupam fundamentalmente com os problemas de habitação. Mas enquanto o Arquiteto cuida de ambientes para o *indivíduo*, o Urbanista prepara espaços para a *coletividade*. A técnica de ambos é social, com repercussões profundas na comunidade, mas com objetivos bem diversificados. Parafraseando MUNFORD podemos dizer

(63) A “Carta de Atenas”, elaborada no “Congresso Internacional de Arquitetura Moderna” (CIAM), em 1933, proclamou em sua 77.ª conclusão: “Les clefs de l’urbanisme sont dans les quatre fonctions: habiter, travailler, se recréer (dans les heures libres), circuler”. A Declaração de Sarraz, de 1928, do CIAM, definiu os objetivos do urbanismo nestes termos: “L’urbanisme est l’aménagement des lieux et des locaux divers qui doivent abriter le développement de la vie matérielle, sentimentale et spirituelle dans toutes ses manifestations, individuelles ou collectives. Il embrasse aussi bien les agglomérations urbaines que les groupements ruraux”.

(64) Até 31 de outubro de 1957, existiam no Brasil apenas quatro Urbanistas registrados, segundo estatística oficial do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, publicação de 1958, pág. 33.

que o arquiteto visualiza o conjunto para projetar a unidade; o Urbanista planeja a unidade para harmonizar o conjunto (65).

d) Os “LICENCIADOS”. — Os “Licenciados” são leigos a quem se permite o desempenho limitado, a título definitivo ou precário, de atribuições de profissionais diplomados. Há duas modalidades de “Licenciados”: os que o são por direito adquirido e os que obtêm autorização provisória na falta de profissionais habilitados em determinada localidade.

O Decreto federal n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933, ao regulamentar as profissões de Engenheiro e de Arquiteto, respeitou a situação daqueles que, embora sem diploma, vinham realizando satisfatoriamente trabalhos de Engenharia e Arquitetura, e lhes permitiu continuassem nessas atividades, desde que não cometessem erro técnico, nem praticassem atos desabonadores da classe, devidamente apurados pelos CREA em que forem registrados (art. 3.º). O mesmo diploma legal possibilitou o licenciamento, a título precário, de pessoas idôneas para trabalhos de Engenharia e Arquitetura, enquanto em dado Município não houver profissionais habilitados em número suficiente (art. 5.º, parágrafo único), permissão essa revigorada pelo art. 28, do Decreto-lei federal n. 8.620, de 10 de janeiro de 1946, que complementou a legislação anterior.

Regulamentando a atividade dos “Licenciados” *por direito adquirido*, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura baixou a Resolução n. 10, de 30 de setembro de 1936 (66), esclarecendo que *o exercício da profissão pelos “Licenciados” fica adstrito ao gênero de trabalho que houverem executado até a data do Decreto n. 23.569, menos os que não dispensarem conhecimentos especiais* (art. 12).

Quanto aos “Licenciados” *a título precário*, a mesma Resolução n. 10 deixou a expedição das autorizações e a delimitação dos trabalhos a critério dos Conselhos Regionais, *acautelando, sempre, as situações que possam redundar em privilégios e opressões* (art. 14).

Em deliberação subsequente — Resolução n. 12, de 24 de maio de 1956 —, o CONFEA autorizou a expedição de carteiras profissionais de “Licenciados”, para as funções de *projetista, projetista-construtor* ou *construtor*, e com atribuições, respectivamente, para

(65) LEWIS MUNFORD, *Roots of Contemporary American Architecture*, 1951, pág. 25.

(66) A Resolução n. 10 foi complementada pela Resolução n. 27, de 19-8-1943, e esta pela Resolução n. 99, de 29-10-1954.

“projetos de construções civis”, “projeto e execução de construções civis” e “execução de construções civis” (art. 2.º), impondo-lhes a obrigação de acrescentar à indicação de sua atividade a palavra “Licenciado”, e vedando-lhes o uso do título de Engenheiro ou de Arquiteto (arts. 3.º e 4.º).

Assim, os Projetistas, os Projetistas-Construtores e os Construtores “Licenciados” formam uma categoria à parte dos Engenheiros e Arquitetos, mas desempenham atribuições destes profissionais, nos limites de suas licenças. Quer se trate de “Licenciados” por direito adquirido, quer se trate de “Licenciados” a título precário, uns e outros exercem atividades técnico-econômicas equivalentes à dos profissionais diplomados, e o fazem com autonomia e responsabilidade própria e exclusiva pelos trabalhos que realizam, nos limites de suas licenças. Os “Licenciados” não são subordinados, nem auxiliares dos profissionais diplomados: são profissionais independentes e individualmente responsáveis pelos serviços e obras que a licença lhes permita executar. Assim sendo, podem contratar sozinho e válidamente seus trabalhos e construções, e por eles respondem técnica e economicamente, como se fôsem profissionais diplomados. A limitação de suas atividades é de extensão, e não de substância. Concedida a licença, tais leigos se igualam aos Engenheiros e Arquitetos, naquilo que constituir atribuição deferida a ambas as categorias de profissionais da construção civil — profissionais diplomados e profissionais licenciados.

Com a permissão do exercício de limitadas atividades técnicas pelos “Licenciados”, surgiu o problema do “acobertamento”, considerado infração ético-profissional pelo art. 8.º, do Decreto-lei federal n. 3.995, de 31 de dezembro de 1941. Com efeito, êsse dispositivo pune o profissional diplomado que acobertar com seu nome, ou com sua assinatura, o exercício ilegal da profissão, com multa e suspensão a serem aplicadas pelo Conselho Regional em que estiver inscrito. Quanto ao “Licenciado” acobertado, seu ato é considerado desabonador da profissão, e como tal enseja a cassação da licença, nos termos do parágrafo único do art. 3.º do Decreto federal n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933.

O acobertamento é das mais graves faltas ético-profissionais, por possibilitar o exercício ilegal da Engenharia e da Arquitetura àqueles que não estão em condições de empreender obras e serviços de alta responsabilidade profissional, com prejuízo para a segurança

e perfeição dos trabalhos que realizam sem aptidão técnica, graças à complacência criminosa de profissionais habilitados, que lhes assinam os projetos mediante parcas e deprimentes remunerações.

V — OS AUXILIARES DA CONSTRUÇÃO CIVIL

Além dos *profissionais habilitados* a construir, projetar e planejar como técnicos de nível superior — Engenheiro, Arquiteto e Urbanista — com responsabilidade própria e integral por seus trabalhos, há os *auxiliares técnicos* da construção — *Técnicos de Grau Médio* e *Auxiliares de Engenheiro* — que colaboram com responsabilidade parcial e subsidiária, e, finalmente, os *auxiliares leigos* — *Encarregados e Mestres de Obras* — que não respondem por encargos técnicos, uma vez que são simples prepostos leigos do construtor. Todos êstes são auxiliares da construção civil, porque nela intervêm necessariamente, mas o fazem sob orientação e responsabilidade dos profissionais habilitados ou dos “licenciados”, que assumem os encargos técnicos da execução da obra.

a) **TÉCNICOS DE GRAU MÉDIO.** — Os Técnicos de Grau Médio, são, por lei, admitidos a executar determinados serviços especializados ou partes de uma obra de responsabilidade de um profissional habilitado ou de uma sociedade legalmente autorizada a construir. Excepcionalmente permitem-se a êstes Técnicos a elaboração de projetos e a execução de edificações de pequena área (até 80 m²) e de um só pavimento, onde não exista profissional para realizar tais obras.

É o que dispõe o art. 18, do Decreto-lei federal n. 8.620, de 10 de janeiro de 1946, complementado pela Resolução n. 51, de 25 de julho de 1946 (67), a qual considera Técnicos de Grau Médio, *os diplomados pelas Escolas Técnicas da União ou equivalentes, após a realização do curso técnico do ensino industrial* (Decreto-lei federal n. 4.073, de 30 de janeiro de 1942), *possuidores de título ou diploma de técnico de uma das especialidades do segundo ciclo do ensino industrial, ensinadas nos referidos estabelecimentos e que se enquadrem na discriminação feita no art. 7.º desta Resolução* (art. 2.º).

(67) A Resolução n. 51 está complementada pela Resolução n. 108, de 14-11-1955.

Por sua vez o art. 7.º admite o registro e a expedição de carteira profissional pelos CREA, das seguintes especialidades : a) *técnico em edificações*; b) *técnico mecânico*; c) *eletrotécnico*; d) *técnico metalurgista*; e) *técnico em mineração*; f) *técnico em geologia*; g) *técnico em construção aeronáutica*; h) *técnico em construção de pontes e estradas*; i) *técnico em decoração de interiores*; e j) *desenhista técnico* (art. 7.º).

Para estes Técnicos a mesma Resolução n. 51 defere as seguintes atribuições : a) *conduzir trabalhos de sua especialidade, projetados e dirigidos por profissionais legalmente habilitados, nos termos do art. 1.º, do Decreto n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933*; b) *projetar e dirigir, mediante prévia autorização do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, trabalhos de sua especialidade que não exijam pela sua natureza a responsabilidade de profissional legalmente habilitado de acôrdo com o mencionado no item anterior*; c) *exercer a função de desenhista, de sua especialidade*; d) *projetar e dirigir trabalhos de sua especialidade, a título precário, nas localidades em que não houver profissionais habilitados nos termos do art. 1.º, do Decreto n. 23.569, de 11 de dezembro de 1933*; e) *exercer as funções de Auxiliar de Engenheiro nas repartições públicas da União, dos Estados e dos Municípios, independentemente da prova de capacidade exigida no parágrafo único do art. 20, do Decreto-lei n. 8620, de 10 de janeiro de 1946* (art. 3.º).

Para os Técnicos de Grau Médio da especialidade “Edificação”, esta mesma Resolução n. 51 permite-lhes *projetar e dirigir construções residenciais de pequena área, com um só pavimento*, isoladas, que não constituam conjuntos residenciais, nem possuam arcabouços ou pisos de concreto armado, bem como pequenos acréscimos em *edificações residenciais existentes*, a juízo dos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura (art. 4.º da Res. n. 51, combinado com o art. 32 do Decreto-lei n. 8.620). Por seu turno, a Resolução n. 108, de 14 de novembro de 1955, complementando a de n. 51, considerou construções de *pequena área* as que não excedam de 80m² (art. 1.º) e esclareceu que os acréscimos em edificações residenciais, permitidos aos Técnicos de Grau Médio, não poderão abranger outro pavimento além do único autorizado a reformar (art. 2.º). Mediante *autorização a título precário*, do CREA, em casos *excepcionais*, estes técnicos poderão ainda *projetar e dirigir construções residenciais ou comerciais até dois pavimentos*, desde que

não seja necessário cálculo estrutural, e que pela sua natureza especial não obriguem a intervenção de técnico de grau superior: *projetar e executar reformas de edifícios residenciais ou comerciais até dois pavimentos*, desde que tais reformas não impliquem em modificações ou acréscimo estrutural: *executar demolições de edifícios isolados de até dois pavimentos*; *projetar e dirigir construção de muros divisórios de terrenos, excluídas as muralhas de sustentação, cercados, vedações e passeios* (art. 3.º).

Para os Técnicos de Grau Médio das especialidades “Mecânico”, “Eletrotécnico”, “Metalurgista”, “Mineração” e “Construção Aeronáutica”, a citada Resolução n. 51, permite-lhes construir máquinas, motores e aparelhos, que por natureza não sejam da responsabilidade e competência de Engenheiro especializado; manobrar usinas geradoras e subestações; funcionar como auxiliares de laboratórios tecnológicos (art. 4.º); e, com autorização prévia e precária do CREA, poderão os Eletrotécnicos projetar e executar instalações elétricas até dez *kilowatts* de carga, em edifícios residenciais ou comerciais (art. 4.º, da Resolução n. 108, de 14-11-1955).

Todos os Técnicos de Grau Médio, relacionados na Resolução n. 51, e mencionados neste tópico, estão sujeitos, por analogia, às normas ético-profissionais e à fiscalização exercida pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, consoante dispõe expressamente o art. 6.º da Resolução n. 108, de 14 de novembro de 1955. Mas cumpre acentuar que os Técnicos de Grau Médio não se confundem com os denominados profissionais habilitados — Engenheiros, Arquitetos e Urbanistas —, que são Técnicos de Grau Superior. Estes são profissionais completos e autônomos, que respondem integralmente pelos trabalhos assumidos: aquêles são especialistas de partes da obra ou de determinados trabalhos técnicos, pelos quais respondem perante o profissional habilitado a que auxiliam. Daí porque classificamos tais técnicos como “auxiliares da construção civil”, atento às suas funções subsidiárias no projeto e na execução das obras da competência dos Técnicos de Grau Superior, que se convencionou denominar “profissionais habilitados”.

Só por exceção, e quando previamente autorizados pelo CREA, podem os Técnicos de Grau Médio — auxiliares da construção —, projetar e construir, com autonomia e responsabilidade própria e total pela obra que lhes é confiada, nos restritos limites de sua autorização precária.

Convém, por fim, assinalar, que êstes auxiliares técnicos da construção — Técnicos de Grau Médio — também não se confundem nem se equiparam, aos Projetistas, Projetistas-Construtores e Construtores leigos “Licenciados”, que, por exceção e na falta de profissionais habilitados, são autorizados a projetar e a construir determinadas obras, com autonomia e responsabilidade exclusiva e integral por seus trabalhos, como já expusemos anteriormente (item III, *d*).

b) **AUXILIARES DE ENGENHEIRO.** — Os Auxiliares de Engenheiro são práticos de Engenharia, registrados nos CREA, mediante prova de capacidade, e com atribuições limitadas a conduzir trabalhos projetados e dirigidos por profissionais legalmente habilitados.

A função de Auxiliar de Engenheiro, conforme se infere da lei que a instituiu (Decreto-lei federal n. 8.620, de 10-1-1946), artigo 20, e está declarado na Resolução n. 97, de 20 de setembro de 1954, só é desempenhada por servidores de entidades estatais, autárquicas ou paraestatais (art. 5.º), podendo ser exercida, também, por Técnicos de Grau Médio, devidamente registrados como tais (art. 8.º).

Os Auxiliares de Engenheiro atuam sempre e sempre como prepostos; nunca como construtores autônomos. Não assumem, portanto, quaisquer responsabilidades técnicas, nem respondem pelos encargos econômicos da execução da obra, visto que não a dirigem: conduzem, apenas, os trabalhos. E a própria Resolução normativa de suas funções considera *conduzir* o ato pelo qual o *Auxiliar de Engenheiro* faz executar, pelos operários ou subordinados, o que fôr determinado pelo Engenheiro que dirige a obra (art. 3.º, da Res. 97). Como auxiliares ficarão sempre sujeitos às determinações e orientação técnica dos Engenheiros que dirigem a obra e por ela respondem profissionalmente. É de advertir-se, ainda, que só sendo encontrados êstes auxiliares em repartições públicas, entidades autárquicas e paraestatais, os encargos decorrentes da execução da obra, bem assim os danos causados a terceiros, são de responsabilidade exclusiva e originária da entidade a que servem, e só regressivamente podem ser responsabilizados por seus atos funcionais (Const. Fed., art. 194 e parágrafo único).

c) **ENCARREGADOS E MESTRES DE OBRAS.** — Os *Encarregados* e os *Mestres de Obras* são auxiliares leigos do construtor, sem qualquer formação técnica ou atribuição profissional reconhecida por

lei. Na prática, encontra-se em tôda obra o Encarregado ou o Mestre, ou ambos, como empregados de confiança do profissional habilitado ou licenciado que responde pela construção. Referindo-se a êsses auxiliares, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura os excluiu da regulamentação profissional do Decreto n. 23.569, e os conceituou nestes têrmos: “*Encarregado* é a pessoa que, tendo a seu cargo dirigir operários na execução de uma obra, serve de intermediário entre o profissional e os operários da obra; *Mestre* é o artífice que pelos seus conhecimentos de um ofício orienta operários do mesmo ofício” (Resolução n. 6, de 9-8-1934).

Além dessas missões específicas, comumente o Encarregado ou o Mestre de uma obra são incumbidos de admitir e despedir operários e artífices, de distribuir e anotar serviços, de receber e conferir material, de efetuar pagamentos, de acompanhar, enfim, os trabalhos internos e de rotina do andamento da construção, pondo o construtor permanentemente a par do que se passa na obra, mesmo porque todos os seus atos se presumem praticados por conta e risco do profissional a que está subordinado.

Não se há de confundir, pois, o Encarregado e o Mestre de Obras, simples prepostos leigos do construtor, com os auxiliares técnicos da construção. Nem se equipare o Encarregado e o Mestre ao construtor “licenciado”, porque êste, quando autorizado a construir, tem a mesma autonomia, as mesmas atribuições e as mesmas responsabilidades do construtor diplomado.

O Encarregado e o Mestre de Obras não exercem atribuições técnicas, nem suportam encargos econômicos decorrentes da construção. Auxiliam o construtor, sem qualquer responsabilidade ético-profissional pela execução da obra. O vínculo que se estabelece entre êstes auxiliares leigos e o construtor legalmente autorizado a construir é meramente contratual-trabalhista (68), sem qualquer liame

(68) A Lei federal n. 2.959, de 17 de novembro de 1956, complementando o art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho, dispôs que: “No contrato individual de trabalho por obra certa, as inscrições na carteira profissional do empregado serão feitas pelo construtor, dêsse modo constituído em empregador, desde que exerça a atividade em caráter permanente” (artigo 1.º). Em face dessa nova orientação legal, o construtor será sempre o “empregador”, qualquer que seja a modalidade de seu contrato de construção com o proprietário, pois que preenchendo a carteira profissional dos empregados da obra passa a responder por todos os encargos trabalhistas (salários, férias, indenizações, etc.). Entenda-se por “construtor” a pessoa física ou jurídica que assume os encargos técnico-econômicos da obra, colocando-se

técnico-profissional. Daí porque em caso de insegurança ou imperfeição da obra, ou de qualquer outro insucesso na construção, a responsabilidade técnica e econômica recai exclusivamente sobre o profissional ou a empresa que a executou, liberando os subordinados leigos.

VI — CONCLUSÕES

Da apreciação que acabamos de fazer sobre a evolução da construção civil e do estágio atual da regulamentação de seus profissionais, permitimo-nos formular as seguintes conclusões:

- 1.^a — A construção civil enseja, atualmente, duas atividades conexas, mas distintas, que, por isso mesmo, estão a exigir regulamentação específica: o exercício da profissão liberal de Engenheiro, de Arquiteto e de Urbanista, e a atividade técnico-econômica da indústria da construção civil.
- 2.^a — A legislação atual é deficiente e dispersa quanto à regulamentação profissional, e omissa quanto à indústria da construção civil.
- 3.^a — A regulamentação substitutiva deverá reunir, num Estatuto de classe, orgânico e sistemático, todas as normas disciplinadoras do exercício profissional e da indústria da construção civil.
- 4.^a — O Estatuto deverá considerar, além das atribuições profissionais:
 - a) os princípios éticos que deverão nortear o exercício profissional;
 - b) os direitos, obrigações, prerrogativas, deveres, impedimentos e penalidades profissionais;

na posição de "empresa". A própria Consolidação das Leis do Trabalho, depois de considerar todo empregador como "empresa" (art. 2.º), equipara, para esse fim, os profissionais liberais que admitirem trabalhadores como empregador (§ 1.º do art. 1.º). Por outro lado, a mesma Consolidação considera "empregado" toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário. Nessas condições o Encarregado e o Mestre de Obras serão sempre considerados empregados do construtor — pessoa física ou jurídica — a que estiverem subordinados.

- c) a estrutura, composição e funcionamento dos órgãos de orientação e disciplina profissional;
- d) a responsabilidade profissional, em seu quádruplo aspecto: administrativo, civil, penal e trabalhista;
- e) os contratos de serviços profissionais;
- f) a remuneração profissional e os meios de cobrança;
- g) a indústria da construção civil e seus instrumentos de crédito;
- h) os contratos de construção e os ajustes conexos;
- i) os auxiliares da construção civil.