



Capitão-Tenente (AA) Vania Menezes Pereira da Silva

Assessora Jurídica da DOCM

Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Veiga de Almeida, graduada em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Gama Filho (UGF) e pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA REVISÃO DO ORÇAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

1- INTRODUÇÃO

Quando Karl Max externou as suas ideias sobre o sistema capitalista, em seu livro "O Capital"⁽¹⁾, impactou o *modus operandi* do Estado e dos cidadãos em relação ao domínio político-econômico da época, o que se protraí até os tempos modernos. A identificação de elementos que caracterizavam o sistema capitalista, tais como a mão de obra, o capital, as mercadorias (insumos e produtos) e os meios de produção concentrados na propriedade privada, concomitantemente com as teorias de administração que surgiam, fez com que as empresas se ocupassem em obter a sua máxima eficácia econômica. As sociedades empresárias, acompanhando o capitalismo, adotaram novas formas de administração que foram se adaptando de acordo com a conjuntura político-econômica.

No atual modelo econômico estatal, estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil⁽²⁾, verifica-se que a busca do lucro é lícita, desde que observados certos princípios, dentre eles o da livre concorrência, cuja intenção é a eliminação da concentração da renda em um único distribuidor/fabricante/comerciante, pois essa prática não somente limita a oferta como o próprio consumo, o

que cria uma distorção para o polo denominado hipossuficiente, o consumidor. E tal violação já não se coaduna com o movimento neoconstitucionalista de proteção aos direitos humanos, em sua terceira dimensão, abraçando o direito coletivo fundado no sentimento de solidariedade. A busca do lucro mediante a observância dos princípios constitucionais revela um mercado equilibrado, a harmonia entre os interesses do Estado, das sociedades empresárias e dos cidadãos.

Analisando-se apenas uma face do prisma do modelo econômico adotado, destaca-se a vertente das compras efetuadas pela Administração Pública que, a despeito de serem apenas uma parcela dos



recursos públicos, representam um montante financeiro de expressivo vulto. As compras públicas, destacando-se a contratação de serviços de engenharia civil, devem ser efetuadas em observância ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, que foi regulamentado pela Lei nº 8.666/1993⁽³⁾ e por inúmeras normas infraconstitucionais. A

fim de dar publicidade, buscar economicidade, além de observar outros princípios importantes, tais como descrito no art. 3º da Lei nº 8.666/1993,

(1) Disponível em: <http://www.elivros-gratis.net/elivros-gratis-karl-marx.asp>. Acesso em: 23 de julho de 2012.

(2) Art 170, da Constituição da República Federativa do Brasil.

(3) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 de julho de 2012.

deve-se efetuar as compras/serviços por meio de licitações públicas⁽⁴⁾, que são executadas observando-se regras próprias e específicas. Uma das principais regras é a observância da confecção de um orçamento adequado que estime o valor a ser contratado, e que terá influência durante toda a execução do contrato e de seus termos aditivos, conforme prescreve o art. 6º, inciso IX, alínea f, art. 7º, §2º, inciso II, art. 40, XI, art. 40 §2º, II, art.46, §1º, II, todos da Lei nº 8.666/1993. Na Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 (dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não), tem-se a previsão orçamentária nos art. 27 §1º e art. 38, II. E assim por diante, ou seja, em todas as normas há uma referência ao orçamento, item de grande importância na composição do projeto básico, elemento identificador do futuro objeto a ser contratado.

A execução do orçamento de um serviço/obra de engenharia é uma atividade de grande importância, não somente porque é nele que se encontra o limite dos gastos públicos, como também a previsão estimada da destinação dos recursos. Este orçamento não pode ser considerado com simplicidade. Qualquer necessidade de modificação de algum elemento de engenharia irá implicar em novos custos e, portanto, em novo valor final. Ocorre que alguns elementos do projeto podem não caracterizar alteração do objeto como um todo, ou seja, a inclusão de uma janela ou retirada de porta de uma edificação, a recontagem do número de ferragens, tudo isso resulta em mudança no valor final, mas o objeto a ser contratado continua sendo a execução do serviço/obra de engenharia, nas condições iniciais, como a construção ou reforma de uma edificação, construção ou reforma de um píer.

Identificar a composição do projeto básico, conceituar o que é o orçamento de engenharia, propor procedimentos para a análise do processo licitatório e enumerar as consequências jurídicas que advêm da alteração do orçamento, são os principais objetivos deste trabalho, desenvolvido com o fim de promover a reflexão sobre um tema obscuro para aqueles que militam na área de licitações e se

deparam com dados técnicos de engenharia, sem possuir um profissional especializado para o apoio de suas decisões.

2 - O ORÇAMENTO E O PROJETO BÁSICO

A confecção do orçamento exige a utilização de técnicas de engenharia, inclusive conhecimentos de engenharia de custos, e necessita, por vezes, da cooperação das empresas que comercializam determinados equipamentos ou insumos para a obtenção de sua cotação, já que nem todos os itens que compõem os elementos decompostos em custos unitários estão previstos no Sistema do Governo (Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI), de observância obrigatória por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (Lei nº 12.465/2011)⁽⁵⁾:

Art. 125. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

A primeira observação a ser feita é que nem sempre é possível obter-se os preços no SINAPI. Mas se eles não se encontram no sistema, o que deve ser feito? Essa é uma questão delicada por se tratar de questão estritamente técnica. De fato, nem sempre os itens do SINAPI correspondem aos itens unitários descritos na planilha de preços e a única opção é passar para a cotação de mercado. E esses preços podem ser obtidos tanto junto aos fornecedores quanto em revistas técnicas. O que realmente importa é que, juntamente com a planilha preenchida pelos índices do SINAPI, o orçamento esteja acompanhado dos itens que não se encontravam no SINAPI e identificar a fonte de pesquisa de cada item, com data, local, nome do fornecedor ou da revista técnica, ou seja, demonstrar que houve realmente a pesquisa do preço. Preço esse que não poderá ser ultrapassado na licitação, como prescrito no

⁽⁴⁾ As licitações são o procedimento-regra, observando-se que existem situações excepcionais de exclusão do procedimento como a dispensa e a inexigibilidade, prescritos no art. 17, 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993.

⁽⁵⁾ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm. Acesso em: 23 de julho de 2012.

citado art. 125, caput da LDO. Portanto, deve estar bem estimado para que não ocasione uma licitação frustrada ou um sobrepreço de contrato, tanto um quanto outro, alijados pelo Tribunal de Contas da União e pela própria moral administrativa, consoante dispõe o art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

A segunda observação a ser feita é a necessidade do órgão possuir um convênio/acordo com a Caixa Econômica Federal (CEF). E isso é importante porque o agente público poderá confrontar o orçamento dos itens com os dispostos no sistema SINAPI. A CEF possui um módulo de treinamento dentro de seu convênio, o que possibilita os agentes ao acesso correto dos itens. Pode até ser considerado que a confecção do orçamento de engenharia é exclusivo do engenheiro, mas a análise dos valores poderá ser efetuada por um critério comparativo que, ao me-

nos, indicará indícios de discrepâncias, que deverão ser identificadas e submetidas à apreciação do orçamentista, que ratificará o seu custo, justificando tal ato, ou o alterará, adequando-se ao SINAPI.

A atividade de orçamentação é inerente ao profissional especializado, no caso engenheiro/arquiteto, dos diversos ramos, seja civil, elétrica, mecânica, dentre outros. E esse documento deve obedecer alguns requisitos. As suas atribuições são bem descritas na atividade 9, do art. 5º da Resolução nº 1010/2005 do CONFEA⁽⁶⁾. Deve ser assinado e identificado pelo número de inscrição do profissional junto ao Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura - CREA (cuida-se da nomenclatura que ainda inseria o arquiteto nesse órgão fiscalizador. Atualmente, os arquitetos estão sob a fiscalização do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR).

Página Inicial do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil

http://www.cau.org.br/

CAU/BR Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil

Contraste A- A+ Pesquisar

Central de Atendimento 0800 883 0113 segunda a sexta das 9h às 19h

SERVIÇOS ONLINE INSTITUCIONAL LEGISLAÇÃO TRANSPARÊNCIA NOTÍCIAS DÚVIDAS CAU do seu Estado



Teatro Riachuelo em Natal/RN. Projeto dos arquitetos Rafael Perrone, Ângelo Cecco e Edna Nagle. Concurso fechado de arquitetura, 2007. Foto de Nelson Kon.

CAU CONVERSA COM

CAU Conversa com João Filgueiras - YouTube

CAU Conversa com Ruy Ohtake - YouTube

CAU Conversa com Rosa Klias - YouTube

CAU conversa com José Eduardo - YouTube

Carteiras profissionais dos arquitetos e urbanistas

Se você é arquiteto e urbanista, saiba como solicitar a sua carteira gratuitamente. O Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU abriu processo licitatório para emissão das carteiras de identificação profissional para os arquitetos e urbanistas com registro definitivo no Conselho. A carteira, gratuita, tem validade em todo o território nacional, sem prazo de...

[Leia mais.](#)

2ª Reunião Plenária Ampliada

A 2ª Reunião Plenária Ampliada do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil teve como objetivo alinhar as estratégias do conselho nacional – CAU/BR e dos estados – CAU/UF por meio da apresentação e discussão de projetos, propostas, comunicados e esclarecimentos. Participaram do encontro conselheiros federais e presidentes dos conselhos estaduais, além de integrantes da...

(6) Disponível em: <http://www.confear.org.br/media/res1010.pdf>. Acesso em: 25 de julho de 2012.

Essa obrigação está estalebecida na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966 (Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro Agrônomo)⁽⁷⁾, em seu art. 14 :

Art. 14 - Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória, além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no Art. 56.

Além disso, deve ocorrer o recolhimento da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) atinente ao orçamento, ação essa que é imposta pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA). Mesma observação quanto à denominação, em face da criação do CAU/BR, com fim de identificar o responsável técnico pelo trabalho de engenharia, como dispõe o art. 17 da Lei nº 5.194/66 :

Art. 17 - Os direitos de autoria de um plano ou projeto de Engenharia, Arquitetura ou Agronomia, respeitadas as relações contratuais expressas entre o autor e outros interessados, são do profissional que os elaborou.

No que concerne à Anotação de Responsabilidade Técnica, tem-se a sua obrigatoriedade constante no art. 2º, da Lei nº 6.496/77⁽⁸⁾.

O orçamento depende do nível de precisão e detalhamento do projeto de engenharia. Quanto mais detalhado, como é o caso do projeto executivo, mais complexo é o seu orçamento. E essa dificuldade pode levar a variados equívocos em sua elaboração.

Os conceitos de projeto básico e projeto executivo são encontrados no art. 6º da Lei nº 8.666/1993. Entretanto, cabe ao engenheiro definir qual é o nível de precisão de seu projeto de engenharia. É dele a função de conhecer o que projeta, quais os fins a que se destina o resultado dele e se atenderá, ao final, às necessidades apresentadas. Portanto, uma vez denominado projeto básico, sabe o projetista que não possui os elementos necessários para caracterizar o objeto a ser licitado com a precisão adequada para executar a obra de uma forma

completa, mas o é de forma suficiente para iniciar a obra, caso em que deverá justificar nos autos as limitações que o levaram a optar por executar a obra juntamente com a elaboração do projeto executivo, como permite o art 7º da Lei nº 8.666/1993.

Para a elaboração do projeto básico de engenharia, o profissional deve observar inúmeras normas técnicas como as definidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT/NBR), as *International Organization for Standardization (ISO)*, as *International Electrotechnical Commission (IEC)*, *National Fire Protection Association (NFPA)*, *Asociación Mercosur de Normalización (AMN)*, *Japanese Standards Association (JSA)*, além das normas técnicas de dimensionamento, normas ambientais, normas de postura municipal, normas de vizinhança prescritas no código civil, enfim, somente ele está habilitado a conhecer se seu projeto atende a todas as normas.

Estabelecida essa premissa, somente o profissional é o responsável pelo seu projeto. E essa responsabilidade é perfeitamente identificável pela Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Reconhece-se que alguns requisitos técnicos são de conhecimento comum, mas não subtrai a responsabilidade do profissional que elaborou o projeto, que executou a arte de projetar.

Qualquer deficiência nos projetos de engenharia poderá causar acidentes graves, consumo excessivo de materiais, expor pessoas ao risco de vida, dentre outras consequências. O próprio Tribunal de Contas da União está sempre auditando as deficiências técnicas dos projetos. Veja-se a recente decisão que acabou por suspender uma licitação, disposta no Informativo nº 111, de 19 a 20 de junho de 2012⁽⁹⁾.

Licitação de obra pública

Licitação de obra pública

2. A falta de definição adequada, em projeto básico de obra, de quantitativos de serviços que a integram e de prazo realista para sua conclusão consubstancia, em avaliação precária, afronta aos comandos contidos nos artigos 6º, inciso IX e 7º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.443/1992. Ainda na representação sobre possíveis irregularidades no edital da concorrência para construção do edifício-sede do TRE/RJ, foram identificadas outras possíveis deficiências no projeto básico da licitação: a)

⁽⁷⁾ Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=25&idTiposEmentas=4,%202,%205&Numero=&AnoIni=&AnoFim=&PalavraChave=atribui%E7%E3o+e+engenheiro&buscarem=conteudo>. Acesso em: 25 de julho de 2012.

⁽⁸⁾ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6496.htm. Acesso em: 23 de julho de 2012.

⁽⁹⁾ Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:29:3920253449749799>. Acesso em 25 de julho de 2012.

não disponibilização de elementos fundamentais para a satisfatória caracterização do objeto, em especial projetos estrutural, de fundações, de terraplenagem e de instalações elétricas, além do detalhamento dos estudos geológicos/geotécnicos do terreno; b) falhas na quantificação de itens que integram serviços relevantes, como o consumo de aço em relação ao volume de concreto (191 Kg/m³, quando a literatura especializada e a praxe indicam intervalo de consumo entre 83 a 100 Kg/m³); c) aparente impossibilidade de execução das obras no prazo fixado no edital (12 meses), tendo em vista as características e magnitude do empreendimento licitado. A relatora do feito, ao examinar esclarecimentos voluntariamente apresentados pelo órgão acerca dos aspectos acima suscitados, considerou, em linha de consonância com a unidade técnica, que as deficiências do projeto básico violam dispositivos da Lei 8.666/1993, entre os quais os contidos nos artigos 6º, inciso IX; 7º, § 2º, incisos I e II. Ressaltou, também, em face da previsão de entrega dos documentos pelas licitantes para 18/6/2012, a “iminência da assinatura de contrato decorrente de licitação eivada de graves vícios”, o que configura o requisito do perigo na demora. Também por esses motivos, decidiu a relatora determinar a suspensão cautelar da Concorrência 1/2012 – TRE/RJ e promover oitiva do órgão. O Tribunal endossou tais providências. Comunicação de Cautelar, TC 017.008/2012-3, rel. Min. Ana Arraes, 20.6.2012.

Como já esclarecido em artigo anterior, há uma confusão entre as denominações projeto básico da licitação e projeto básico de engenharia. Somente para restabelecer o conceito com o fim de estabelecer a correta precisão das premissas adotadas neste estudo, o projeto básico de engenharia é o conjunto de plantas, memoriais descritivos, caderno de encargos da obra, orçamento do custo global da obra, tudo em conformidade com o estabelecido no art. 6º da Lei de Licitações. Por outro lado, o projeto básico da licitação parece ter tido uma outra denominação dada pelo legislador quando, no art. 7º, §2º identifica o projeto básico como um elemento no inciso I, e o orçamento detalhado como outro elemento no inciso II. O art. 40 da lei de licitações também identifica o projeto básico de engenharia no §2º inciso I e o orçamento no inciso II, como anexos distintos do edital.

Seguindo essa divisão, pode-se perceber que o projeto básico da licitação deve ser composto não somente pelo projeto de engenharia, mas também por outros elementos, como a Guia da ART

do profissional, identificação da fonte de recursos e sua adequação ao Plano Plurianual do Governo Federal. Todo esse conjunto deve obter a aprovação da autoridade competente. Fica claro que a autoridade competente irá exarar a sua aprovação administrativa, representando a compreensão de que há um objeto de serviço/obra de engenharia a ser executado, com os recursos disponíveis, mas jamais será responsável pelo conteúdo técnico do projeto de engenharia.

A despeito da contradição de denominações, é fato que o orçamento compõe o projeto de engenharia. E se o orçamento o compõe, caso seja alterado, alterado está o projeto. O que se questiona, no entanto, é a possibilidade de efetuar uma alteração no projeto de engenharia, para regularizar alguma discrepância de levantamento de dados, como erro na soma de quantitativos de itens, ou inserção de portas em ambientes que estejam projetados para serem acessados e esquecidas foram pelo projetista, ou ainda, necessidade de alteração de carga elétrica, ensejando o aumento da bitola de determinado condutor. Seriam estas alterações identificadas como alteração do projeto básico, por dela decorrerem alterações nos custos ?

Questão de alta indagação, o fato é que a responsabilidade do equívoco do projeto de engenharia é sempre do profissional de engenharia e nunca do administrador ou do advogado que procede a análise jurídica do edital. E se é dele a plena responsabilidade, é dele a obrigação de proceder as alterações quando identificados erros que comprometam a execução do futuro objeto. E mais. Se é necessária a alteração do projeto de engenharia, haveria necessidade de nova análise jurídica, já que este projeto de engenharia poderá alterar também o custo do objeto. Questiona-se também se essa nova análise jurídica seria necessária se em nada alterasse o texto do edital, mas, apenas, seu anexo, o projeto básico de engenharia, documento sobre o qual não exerce qualquer análise de mérito ou de substância. Passa-se ao segundo momento do estudo.

3 - ALTERAÇÃO DO ORÇAMENTO E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

A confecção de um orçamento que represente o valor do mercado de forma mais precisa pode adotar vários critérios financeiros e técnicos. Entretanto, a Lei 12.465/11 passou a gerenciar de perto os procedimentos para a sua confecção. Se por um lado atende às políticas públicas de transparência e eficiência, por outro o gerenciamento criou grandes dificuldades para a sua implementação. A limitação do Administrador e do profissional de engenharia é evidente. Segundo o art. 127 da referida lei, os valores dos custos unitários devem observar o SINAPI. Este banco de dados, contudo, serve para obtenção de alguns preços de materiais comuns, que são obtidos por meio de pesquisas em construções habitacionais. Para construções de grande vulto e de obras de arte de engenharia, como túneis, viadutos, galpões, cais e píeres, não se consegue obter os custos unitários de diversos elementos que os compõem, simplesmente porque ali eles não se encontram. E passa-se a ter um orçamento mixando dados de um sistema habitacional e dados de mercado.

Efetuar o orçamento do projeto de uma dessas construções complexas com preços de elementos estruturais que serão aplicados em estruturas com destinações completamente diversas leva a equívocos orçamentários. Tome-se como exemplo o preço de um metro cúbico de concreto a ser projetado em um túnel. Ora, este preço é totalmente diferente de um metro cúbico de concreto a ser utilizado em uma estaca. As características de resistência variam, assim como os elementos que o compõem. Difere-se completamente de concreto para a construção de uma edificação. O mesmo ocorre quando se necessita especificar equipamentos que não estão cadastrados no SINAPI.

A dificuldade na atividade do orçamento ainda atinge outro problema da Administração Pública: o prazo para concluir a licitação. De nada adianta receber os recursos orçamentários para a obra/serviço de engenharia se não se consegue concluir o edital em tempo hábil para utilizar os

recursos orçamentários que, não sendo utilizados, deverão ser devolvidos à União, ou então inscritos em restos a pagar, mas nesse último caso existem limites e regras bem limitadoras que indicam ser essa opção a *ultima ratio* do Administrador.

Como se não bastassem as dificuldades intrínsecas da própria elaboração do orçamento, ainda se tem o elemento limitador de sua alteração no âmbito de órgãos públicos que se apoiam em assessorias jurídicas externas à sua estrutura, como é o caso dos órgãos da Marinha do Brasil.

Sempre que o processo de licitação se encontra com todos os seus componentes, e atendidos os requisitos estabelecidos na legislação, deve ser a ele juntado um parecer jurídico, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/1993. Assim, o processo licitatório é encaminhado ao órgão de assessoria jurídica para a emissão do referido parecer.

Ao retornar, contudo, pode ocorrer a revisão do projeto de engenharia pelo projetista. Obviamente, não se trata o presente estudo de um discurso imperativo categórico kantiano⁽¹⁰⁾, mas é uma questão de obviedade o caráter falível do conhecimento humano, quiçá na aplicação de seu saber. Portanto, ao retornar o processo, pode ocorrer, e é muito comum, a revisão do projeto de engenharia, para que se passe para a fase externa da licitação com a publicação do edital e seus anexos.

Ocorre que, não raro, o profissional pode identificar algum elemento projetado inserido ou ausente. Percebido o equívoco, há a necessidade de alteração de algum ou alguns dos documentos que compõem o projeto de engenharia. Nesse momento, o grande problema: estaria havendo alteração do projeto básico da licitação? Em um primeiro momento a resposta é positiva, numa interpretação literal. Mas se analisarmos com atenção, o objeto continuará o mesmo. O que será alterado é o documento de engenharia que delinea o objeto, mas não descaracteriza o serviço que será contratado, seja a construção ou reforma de uma edificação, cais ou qualquer obra de arte. De fato, deverá ser inserido o novo documento de engenharia no pro-

(10) Kant foi o filósofo que desenvolveu a teoria do positivismo jurídico, adotado até a implementação do neoconstitucionalismo interpretativo de Ronald Dworking.

cesso, bem como o novo orçamento. Mas seria essa alteração relevante para uma análise jurídica? Não há alteração no texto do edital, no contrato, mas tão somente nos anexos técnicos do edital que, certamente não foram analisados pelo Advogado.

E mais. Ainda se encontra o processo na fase interna da licitação. Logo, qualquer alteração para adequação do projeto de engenharia é pertinente e desejável e não haverá qualquer consequência jurídica em relação a essa alteração, já que as propostas ainda não estão sendo elaboradas. Quando o orçamento é modificado, ou mesmo o projeto de engenharia, de modo que altera a confecção das propostas, tal fato deve observar o contido no art. 21, §4º da Lei nº 8.666/1993, que prevê que o edital seja republicado e reaberto o prazo para a confecção das propostas. Veja-se :

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Ocorre que, se antes de publicado o edital for efetuada a revisão do projeto, a ensejar alteração no orçamento, não se verifica qualquer alteração jurídica, desde que não importe alteração na modalidade de licitação, já que, neste caso, deve haver a análise jurídica da adequação da modalidade em face da legislação e do novo texto de edital, que pode ter requisitos distintos de acordo com a modalidade. Não sendo essa a hipótese, não parece ser necessária nova apreciação jurídica. Apenas a inserção de novo projeto de engenharia e um termo de justificativa indicando as alterações e os seus motivos, a fim de proceder o registro da motivação e dar transparência aos atos ali praticados.

Na prática, os processos têm sido devolvidos aos órgãos de assessoramento, que entendem que se houve alteração do projeto básico deve haver nova apreciação jurídica. Não me parece, *data venia*, a melhor interpretação da lei e do ordenamento jurídico. Se até mesmo a Lei nº 8.666/1993 faz referências confusas em relação à identificação do que compõe o projeto de engenharia e o projeto básico, se o fim a que se destina a licitação é a contratação do objeto de melhor qualidade, se a alteração

se antepõe à fase externa, não se verifica qualquer óbice na adequação do projeto de engenharia sem a necessidade de nova análise jurídica.

É claro que uma alteração de substância (veja-se que se está defendendo apenas a alteração para adequação do projeto e não para a montagem de novo projeto de engenharia que implique em alterações de tamanha monta que descaracterizem o objeto inicial) não se enquadra na presente argumentação. Contudo, pequenos ajustes sempre são necessários antes da publicação do edital, que podem, inclusive, implicar na adequação do projeto de engenharia aos ditames das normas. Revela-se, pois, excesso de apego à forma e esquecimento dos fins da lei e do próprio ordenamento jurídico, que não mais sustenta a argumentação positivista **kantiana**.

É fato que o parecerista não se atém ao conteúdo técnico e nem à verificação se essa ou aquela norma técnica foi adotada. Mas isso também é atender às normas! Resta claro que diante de qualquer profissão existem normas a serem seguidas. A análise jurídica que pretende o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993 é a análise da adequação do processo, dos atos administrativos ali dispostos, da origem de recursos, pressuposto legal para a contratação e demais documentos que devem constar nos autos. Mas nunca a análise do projeto de engenharia. Portanto, se ocorre algum equívoco na adoção de uma premissa técnica e o profissional, em momento posterior à análise jurídica, mas anterior à publicação do edital, identifica tal equívoco, deve proceder a adequação do projeto. E se dessa adequação às normas ocorrer a alteração do orçamento, esse deve ser alterado, com a consequente autorização da autoridade competente.

Não resta dúvida de que todos os atos administrativos necessários para a regularização deverão ser expedidos. Logo, se houve alteração do projeto de engenharia, este deverá obter nova aprovação da autoridade competente; se houve alteração do orçamento, deverá haver nova autorização para a disponibilidade dos recursos. O novo projeto de engenharia deverá ser juntado aos autos, juntamente com o termo de justificativa contendo a identificação dos motivos da alteração do projeto. Não se justifica que esses documentos devam ser reava-

liados para novo parecer jurídico, já que não houve alteração do texto do edital e nem do contrato. O objeto permanece o mesmo. Lembra-se que aqui se estabeleceu como alteração permissiva o limite de mera adequação do projeto de engenharia quando identificado algum equívoco de pequena monta.

Aliás, o nível de precisão de um projeto básico oscila entre 10% (dez por cento) e 15% (quinze por cento). Essa informação consta, inclusive, na

Cartilha de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União⁽¹¹⁾. Logo, é inadequada a ideia de que o projeto está perfeito e acabado ao ser incluído no processo para análise jurídica, pois enquanto os autos do processo vão sendo processados, o profissional pode submetê-lo à revisão e constatar algum erro essencial para a correta execução da obra/serviço de engenharia. Segue abaixo o citado quadro do TCU :

Nível de precisão de projetos

Tipo	Precisão	Margem de Erro	Projeto	Elementos Necessários
Avaliação	Baixa	30%	Anteprojeto	<ul style="list-style-type: none"> • Área construída • Padrão de acabamento • Custo unitário básico
Orçamento Sintético	Média	10 a 15%	Projeto Básico	<ul style="list-style-type: none"> • Plantas principais • Especificações básicas • Preços de referência
Orçamento Analítico	Alta	5%	Projeto Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Plantas detalhadas • Especificações completas • Preços negociados

4 - CONCLUSÃO

Busca-se uma prestação de serviço eficiente da Administração Pública, conforme previsão do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil. As políticas públicas vivenciam um momento de transparência. Não é mais tempo de burocratizar.

Segundo Ronald Dworking, os princípios são para serem os fundamentos para a interpretação. E há um movimento intenso nesse sentido. Portanto, a alteração do projeto básico de engenharia antes da fase externa revela-se perfeitamente possível, subtraindo-se da necessidade de nova análise jurídica, já que esta limita-se à análise da observância da legislação. Alguns argumentos podem ser contrapostos à presente assertiva, como, por exemplo, a retirada de requisitos de tratamento do impacto ambiental do empreendimento, o que violaria o inciso XI, o art.6º da Lei nº 8.666/1993. Mas não seria essa responsabilidade única e exclusiva do projetista? Em verdade, não é o Advogado entendedor da arte de projetar e, sim, do profissional de engenharia. Se esse profissional entende que no lugar de uma Estação de Tratamento de Esgoto é melhor o escoamento do esgoto para a rede pública, deverá ser essa opção livre para ele e somente ele é para isso habilitado. Não é uma análise jurídica e sim técnica. Se um profissional de engenharia retira as paredes e insere vidros para melhorar a iluminação (e atender aos critérios de sustentabilidade), pois conclui que essa escolha irá diminuir o consumo do ar condicionado, ao analisar o impacto das duas opções, decidiu qual será a melhor para o projeto como um todo. Tal escolha também não pertence ao Advogado.

⁽¹¹⁾ Tribunal de Contas da União. Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. 2009, pg. 14

Fica claro que se a modificação do projeto de engenharia suprimir qualquer norma ambiental, ou qualquer outra disposta na Associação Brasileira de Normas Técnicas, no Código de Posturas Municipais, e tantas outras normas já citadas, irá imputar ao profissional de engenharia a responsabilidade por todos os danos e defeitos de projeto. Não cabe ao Advogado analisar o seu conteúdo.

No mundo jurídico, não cabe mais o modelo positivista, e entender para que servem as normas e interpretá-las de acordo com o fim a que se destinam: o bem estar social e a segurança jurídica entre os homens. Não se subtrai a presente análise do critério político das normas, nem das reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União, que se encontra arraigado ao sistema **kantiano**. Contudo, não se pode viver o direito sem evidenciá-lo perante a atual filosofia interpretativa de Dworking, que já se encontra muito bem disposto nas decisões do Supremo Tribunal Federal. E interpretar a norma, é entender que a análise jurídica estabelecida na lei de licitações vincula o parecerista àquilo que analisar, ou seja, ao que se encontra nos autos no que tange ao aspecto jurídico, não sendo abrangido pelo conteúdo técnico, que é exclusiva responsabilidade do profissional de engenharia.

Na conjuntura da modernidade líquida de Buaman não há mais espaço para a insistente ideia **kantiana**, sequer, sob a autoridade argumentativa trazida à lume, existe qualquer impedimento que obstrua a necessidade de adequação do projeto de engenharia às necessidades técnicas supervenientes, mas que antecedem a fase externa, limitada à observância dos procedimentos apresentados e aos requisitos da permanente transparência dos atos administrativos, com a conseqüente juntada aos autos da justificativa técnica da alteração orçamentária. Somente assim pode-se afirmar que a interpretação da lei editada no ano de 1993 está condizente com a mais atual doutrina constitucional, norte magnético para a aplicação de todas as normas.

5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. : *Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências* Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Disponível em: <http://ww6.senado.gov.br/sicon/Pagina-Documentos.action>. Acesso em: 23 de julho de 2012.

- BRASIL. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm. Acesso em: 23 de julho de 2012.

- VILAÇA, Marcos Vinícios. *Obras Públicas: Licitação, contratação, fiscalização e utilização*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. – São Paulo: Malheiros, 1998.

- Tribunal de Contas da União. *Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas*. 2009.

