ENGENHEIRO — ECONOMISTA — ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA

— O estudo de viabilidade econômica, quando vinculado a empreendimento de engenharia, integra a atividade do engenheiro, para fins de fiscalização pelo CREA.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República
Processo PR-5 969/77
Parecer n.º M-002, de 22 de dezembro de 1978.
"Aprovo. Em 27.1.79" (Encaminhado ao Ministério do Trabalho em 30.1.79)

Pelo Aviso n.º 1 285/77, o ilustrado Gabinete Civil da Presidência da República solicita, de ordem, a manifestação desta Consultoria-Geral sobre a questão suscitada no documento em anexo pelo Conselho Federal de Economia, relativamente ao exercício profissional que lhe incumbe fiscalizar.

O documento em questão revela a inconformidade daquele Conselho com a posição adotada pelo Ministério do Trabalho no tocante à representação que encaminhou à autoridade ministerial, impugnando a Resolução n.º 218, de 29 de junho de 1973, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, no item que faz incluir, dentre as atividades sujeitas à fiscalização do exercício profissional dessa autarquia, a de *estudo de viabilidade técnico-econômica* (art. 1.º — atividade 03).

Propugna, então, o reconhecimento da invalidade e a conseqüente exclusão, do ato normativo em causa, daquela parte do dispositivo em que supõe autorizado aos inscritos no Confea determinado tipo de atividade que extrapolaria o âmbito profissional dos engenheiros para invadir a área da profissão do economista, a quem compete "qualquer matéria ou questão *econômico-financeira,* de tudo quanto diga respeito ao *aumento ou conservação do rendimento econômico*".

Antes, o Conselho Federal de Economia se dirigira, com o mesmo intento, a seu congênere, sem obter aquiescência ao proposto, mas a informação de que submetera ao Ministério do Trabalho "os conflitos internos que vêm ocorrendo na faixa de atividades que parecem ser comuns aos profissionais jurisdicionados a ambos os Conselhos, como sói acontecer no caso do art. 1.º, atividade 03, da Resolução n.º 218 deste Confea, entre outros".

Em face da postulação de ambos os Conselhos junto ao Ministério competente, a matéria foi submetida à sua Consultoria Jurídica. Em parecer, o ilustre Doutor Marcello Pimentel, então titular daquele órgão jurídico e atual Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, após detida análise dos aspectos legais do caso controvertido, lançou a conclusão seguinte:

"Por esses fundamentos, somos, *data venia,* de parecer que os dispositivos da Resolução n.º 218/73 do Confea, de conformidade com a legislação vigente aplicável à espécie, devem ser mantidos, desde que se observem os seguintes princípios e limites: a) o exercício e/ou a exploração das atividades técnicas de econo-

mia e finanças são privativos dos economistas e suas empresas, registrados nos Conselhos Regionais e no pleno gozo de seus direitos; entretanto, sendo (e somente quando forem) preliminares e necessariamente integrantes dos projetos e empreendimentos de engenharia, arquitetura e agronomia, os trabalhos relacionados com o estudo da viabilidade econômica, economia rural, crédito rural e demais problemas ligados à produção agropecuária não podem ser vedados aos engenheiros, agrônomos ou arquitetos, nem lhes dar o direito ou a obrigação de registro nos Conselhos Regionais de Economia."

Inconformado, o Conselho Federal de Economia intentou pedido de reconsideração, desacolhido em parecer de 17 de fevereiro de 1973, chancelado pela autoridade ministerial.

Daí a vinda a esta Consultoria Geral, onde se promoveu, tendo em vista a adequada instrução do processo, a audiência do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), retornando o processo com circunstanciado parecer, de 27 de setembro de 1978, do ilustre Assessor Jurídico, Doutor José Carlos de Lima Nogueira, na linha da doutrina do Órgão Jurídico do Ministério do Trabalho.

Em seguida, teve vista o Conselho Federal de Economia, do que resultou a anexação ao processo, em 20 de setembro de 1978, dos informes complementares em memorial assinado pelo ilustre Vice-Presidente, no exercício da Presidência, Iberê Gilson.

II

De um ponto de vista geral e diante da imposição do fato social, a explicação do conflito ou da interferência entre atividades profissionais diversas parece deva ser buscada na própria evolução dos conhecimentos científicos e técnicos aplicados profissionalmente, que, ao mesmo tempo que se apuram pela estreita especialização, se tornam interdependentes e coadjuvantes para a consecução dos resultados sempre mais avançados que suscitam. A multiplicação das necessidades, dos serviços e dos equipamentos de uma sociedade desenvolvida são, correlatamente, responsáveis pela crescente variedade de atributos profissionais e da divisão do trabalho.

Mas para que a agudeza da especialização não se desvaire, convém se lhe ajuste à conatural tendência da unidade do conhecer e do proceder. Do mesmo modo que o estudo, especulativo ou teórico, reclama, para a reacomodação dos conceitos, o trato dos assuntos comuns em linha interdisciplinar, o exercício de profissões supõe, freqüentemente, o uso de métodos ou práticas que são comuns a outras profissões, em faixas de atuação em que sobressaem interconexões e afinidades residuais, a demonstrar o impossível de separar, de modo absoluto e estanque, tanto a área de conhecimento quanto a área operacional.

Como discernir, em plano genérico, para efeito de estrutura, disciplina e âmbito de trabalho, essa realidade encontradiça no desempenho das profissões?

Dir-se-á, em linha de princípio, que, de modo análogo ao de uma ciência que de outra se distingue pela forma, ponto de vista ou método, embora seja a mesma matéria, as profissões, enquanto se situam no plano operacional, se diferenciam, essencialmente, pelo objetivo, resultado ou sentido final de seu trabalho, atividade e fazer.

Nessa consideração, o "ato típico profissional" é que serviria de critério de discrime dentre as profissões diversas.

Entretanto, o justo enfoque da questão a fazer sob o prisma jurídico há de partir de que a profissão é regulada por lei, quer quanto às condições de capacidade, quer quanto ao âmbito em que se exerce, ou quanto à fiscalização do poder público a que se sujeita. No que tange, porém, ao exercício das profissões liberais, é necessário acrescentar que a disciplina legal pertinente se inspira, concomitantemente, pela sua significação social no interesse do próprio cliente a quem o serviço é prestado em função de uma relação jurídico-privada.

Esta é a lição de Carlo Lega, para quem a posição jurídica do profissional liberal deve ser encarada sob três aspectos diferentes mas entre si coligados: a) em face do Estado, cuja preocupação é a de que o exercício da profissão, a estrutura e a ação dos entes profissionais se conformem aos esquemas preconstituídos pelo legislador em tutela dos interesses de caráter geral; b) em face da entidade profissional, a quem incumbe vigiar o exercício da profissão e tutelar o decoro e a independência da categoria profissional; c) em face do cliente, em relação ao qual, mediante um vínculo privado, o profissional se obriga a prestar serviço em benefício do interesse daquele, interesse sempre prevalecente que somente cede diante do interesse geral (cf. *Le libere professioni intellettuali*, p. 100).

Assinale-se, por oportuno, que a notável obra está cheia de informações sobre conflitos, interferências e afinidades entre as profissões regulamentadas na Itália, tal como se passa no Brasil. Com efeito, os problemas atinentes à delimitação das áreas profissionais estão cada vez mais presentes nos eventos da legislação nacional, na busca de definições de novas profissões, em atendimento à complexa realidade social e ao fato da especialização, em correlação com os currículos universitários que justificadamente se antecipam às formulações legais. Disso resultam, decerto, interferências ou conflitos que irão reclamar, no futuro, medidas legislativas de ajustes, esclarecimentos e harmonização.

Entretanto, é sob o crivo do critério jurídico-formal, isto é, das normas legais disciplinantes do exercício das profissões de Economista e de Engenheiro, que cumpre examinar a legitimidade e as condições do desempenho, assim como a correspectiva fiscalização da entidade profissional interessada, no tocante à atividade designada como estudo de *viabilidade econômica, ou viabilidade técnico-econômica,* como objeto da consulta.

III

Dificuldade primeira se antolha em face da inexistência de um conceito legal, claro e preciso, sobre *estudo de viabilidade econômica,* em condições de definilo como determinado atributo profissional, como ato profissional típico.

Sem que venha utilizada em qualquer dos diplomas legais pertinentes, quer aos profissionais de engenharia quer aos de economia, a expressão tem curso no setor de elaboração e análise de projetos de investimentos, onde se busca orientar e efetivar, metódica e racionalmente, a aplicação de recursos tendentes à consecução de um resultado positivo no campo das realizações humanas.

Para ajustar-se à terminologia vigente na área técnica do planejamento, vale invocar o autorizado entendimento do Prof. Nilson Holanda, para quem "o *projeto* corresponde ao conjunto de informações, sistemática e racionalmente ordenadas, que nos permite estimar os custos e benefícios de um determinado investimento" constituindo — dentro de uma estrutura de planejamento — "a menor unidade de

investimento em consideração no decurso da programação; um mínimo de obras capaz de vida autônoma que, por motivos de complementaridade técnica, representa um todo que não pode ser destituído de suas partes sem que as outras fiquem comprometidas".

Por outro lado, no dizer do ilustre Autor, a *elaboração e avaliação de projetos* "nada mais é que uma combinação de princípios básicos de economia, engenharia, finanças e administração, que proporciona a definição de critérios objetivos de escolha entre cursos alternativos de ação", considerando-as "matéria de caráter essencialmente prático e interdisciplinar, estruturada a partir de conceitos econômicos, técnicos e administrativos que são utilizados de forma sistemática para a solução de problemas reais com que se defrontam empresários privados e instituições governamentais" (cf. *Planejamento e projetos.* 3. ed.).

Nessa metodologia, fator essencial à decisão sobre a realização de um projeto como um dado preliminar, o *estudo de viabilidade econômica* não é senão a indagação, em sentido prospectivo, de condições necessárias ao asseguramento dos créditos e benefícios econômicos pretendidos com o investimento, isto é, de previsão de resposta em termos de rentabilidade do empreendimento, de modo a trazer-lhe justificação econômica.

Ao lado desse procedimento, a mesma metodologia costuma colocar o estudo de viabilidade técnica, considerando que a sua realização, no âmbito dos projetos, constituiria a parte de trabalho do Engenheiro, enquanto o outro se prenderia ao desempenho do Economista.

É de considerar, porém, a geral concordância de que, mesmo estabelecida essa distinção, em termos de abstração e interdisciplinaridade, corre a dificuldade, no real, de separar, sempre e em absoluto, os dois aspectos.

Importa, então, colocar tais conceitos sob o prisma da legislação pertinente às profissões em causa.

IV

O conjunto dos elementos conotativos da profissão de economista vem definido no Decreto n.º 31 794, de 17 de novembro de 1952, que regulamentou a Lei n.º 1 411, de 13 de agosto de 1951.

O artigo 3.º desse Regulamento, delimitando a atividade profissional privativa do economista, identifica o seu labor na realização de estudos, pesquisas, análises, pareceres, perícias, arbitragens, laudos, esquemas ou certificados sobre os assuntos compreendidos no campo da macro ou microeconomia; ou, em linha de desdobramento, no planejamento, implantação, orientação, supervisão ou assistência dos *trabalhos relativos às atividades econômicas ou financeiras,* em empreendimentos públicos ou privados; ou, finalmente, no exercitamento de quaisquer outros meios que objetivem, técnica ou cientificamente, o *aumento ou a conservação do rendimento econômico.*

Nem há discutir a conformidade a essa disciplina, representada pela Resolução n.º 860/74, do Conselho Federal de Economia, ao dizer inerentes ao campo profissional do economista, entre outras atividades, o *planejamento, projeção, programação e análise econômico-financeira de investimentos e financiamentos* de qualquer natureza, especificando nas discriminações a *viabilidade econômica* (art. 2.º, I, *d*).

Diante disso, importa considerar a questão de legitimidade, extensão e sentido do *estudo de viabilidade técnico-econômica,* que a Resolução do Confea contempla dentre as atividades do engenheiro, sujeitas à sua fiscalização, posta em face da

legislação que delimita esse campo profissional.

A Lei n.º 5 194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, traça um amplo espectro de atribuições profissionais envolvendo, entre outras, a) o planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, exploração de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária; b) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica; c) fiscalização, direção e execução de obras e serviços técnicos; d) produção técnica especializada, industrial e agropecuária (art. 7.º).

Que significação pode ter, no contexto dessas atribuições, o estudo de viabilidade técnico-econômica?

O item da Resolução do Confea que considera, dentre as atividades do profissional de engenharia, o estudo de viabilidade técnico-econômica, não deve ser tomado e interpretado isoladamente, mas no conjunto em que vem colocado. Na verdade, ele se põe, no artigo 1.º desse corpo normativo, ao lado de dezoito discriminações de atividades, igualmente conceituadas de forma genérica, dentre outras, "02 — estudo, planejamento, projeto e especificação; (...) 04 — assistência, assessoria e consultoria; (...) 09 — elaboração de orçamento", etc.

Ora, é de ver que tanto essas atividades, e as demais aí mencionadas, inclusive o questionado "estudo de viabilidade técnico-econômica", estão comensuradas às modalidades de engenharia consideradas nos artigos seguintes do mesmo diploma normativo. Por exemplo, o art. 2.º diz competir ao Arquiteto ou Engenheiro Arquiteto "o desempenho das *atividades* 01 a 18 do art. 1.º desta Resolução (inclusive, portanto, o estudo de viabilidade técnico-econômica), referentes a edificações, conjuntos arquitetônicos e monumentos, arquitetura paisagística e de interiores; planejamento *físico*, local, urbano e regional, seus serviços afins e correlatos". E assim, igual e seguidamente, com os Engenheiros (art. 3.º), Agrimensor (art. 4.º), Agrônomo (art. 5.º), Cartógrafo, de Geodésia ou Topografia e Geógrafo (art. 6.º), Engenheiro Civil ou de Fortificações e Construção (art. 7.º), Eletricista ou Eletrônico (arts. 8.º e 9.º), Florestal, Geógrafo, Mecânico, Metalurgista, de Minas, Naval, de Petróleo, Químico, Sanitarista, Tecnólogo de Alimentos, Têxtil, Urbanista (arts. 10 a 21).

Para apreender o pensamento expresso na Resolução do Confea, importa, portanto, correlacionar o estudo de viabilidade técnico-econômica como atividade aos vários desdobramentos do escalonamento profissional, dando ao conceito os limites e a significação intimamente decorrentes do campo lógico em que se situa.

O estudo de viabilidade técnico-econômica que incumbe ao engenheiro será, portanto, aquele que é indissociável do processo de realização de um empreendimento de engenharia, e somente por isso é que recai sob a órbita de fiscalização da correspondente entidade profissional.

Decerto, privativo do economista será o estudo de viabilidade que tenha em consideração a pesquisa, a informação, o planejamento e a implantação de atividades econômicas e financeiras, como objeto específico, ou os meios que visem, técnica ou cientificamente, como resultado, o aumento ou a conservação do rendimento econômico, pois é o que diz a sua regulamentação profissional. Relativamente a um projeto de investimento, que não se corporifique em um empreendimento de engenharia, ou em áreas que se situem,

para efeito de pesquisas, análises e avaliações, além do seu quadro, seria impensável o acesso do engenheiro para realizar estudos de viabilidade técnico-econômica.

Enquanto o estudo da viabilidade econômica pode apresentar-se ao economista como fim, em si mesmo, de sua atividade profissional, para o engenheiro, o estudo da viabilidade técnico-econômica será sempre uma extensão, no quanto for necessária, ao desempenho centrado na atribuição profissional, como ocorre, por exemplo, na autorização expressamente contida no Código de Mineração (Decreto-lei n.º 227, de 1967 — arts. 22, letra *h*, 38 — VI, 47).

Aliás, toda argumentação, nesse terreno, há de utilizar a semântica, freqüentemente vaga, imprecisa e arbitrária do campo da economia e, inclusive, o próprio conceito em foco tem curso em metodologia de pleitos para a obtenção de empréstimos em entidade financeira ou bancos de desenvolvimento, o que polariza os significados e as conotações. Ainda com essas imprecisões, é mesmo possível descobrir ênfases diferentes se se fala em viabilidade econômico-financeira ou técnico-econômica.

A considerar o aspecto acentuadamente técnico da profissão de engenharia, a viabilidade técnico-econômica, para ela, significa os dois aspectos indissociáveis na dinâmica de qualquer empreendimento dessa ordem.

Justamente porque o técnico e o econômico são fatores necessariamente interrelacionados no curso de qualquer realização, é que insistentemente se proclama a necessidade de equipes interdisciplinares para permitir o intercâmbio de análises e avaliações.

Decerto, a solução interdisciplinar é o ideal como divisão de trabalho racional, mas, como já disse, a demanda do Parecer é para a definição de um certo campo profissional, a saber, se o estudo de viabilidade técnico-econômica pode ser realizado, sob o aspecto individual, pelo Engenheiro, ou por empresa de engenharia.

Ora, sendo impossível uma perfeita e completa separação entre as profissões; envolvendo as atribuições legais do engenheiro a realização de emprenedimentos voltados para a produção e o desenvolvimento; apresentando-se, em certos casos, indissociáveis os aspectos de viabilidade técnica e viabilidade econômica; considerando que o item da Resolução em causa do Confea tem uma extensão delimitada pelo seu contexto, é de concluir-se que a inserção do estudo de viabilidade técnico-econômica como atividade do Engenheiro, *enquanto vinculada aos respectivos empreendimentos ou a eles inerentes,* não extrapola a lei nem invade o específico campo de atuação do economista, sempre mais vasto e multíplice.

Não há dúvida que estas conclusões refletem a intenção do elenco de normas posto em destaque e que viabiliza o exercício profissional das categorias, sem maiores conflitos. Não significa, todavia, que estejam superadas todas as dificuldades, posto que o exame de cada situação, em concreto, poderá dar ensejo a impasses que desbordam das fronteiras aqui definidas. Não se tranca, desta forma, a possibilidade de estudo mais aprofundado, quando surgir a necessidade e a oportunidade, de sorte a que medidas regulamentares possam corrigir as distorções.

Brasília, 22 de dezembro de 1978.

William Andrade Patterson, Consultor-Geral da República.