

A **ProjeteC – Projetos Técnicos Ltda.**, vem, mui respeitosamente, à presença de V.Sa., com fulcro no art. 41, §1º, da Lei 8.666/93, interpor a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL Nº 63/2013,

modalidade Concorrência, do tipo Menor Preço, para contratação da elaboração dos estudos pedológicos e classificação de terras para irrigação, abrangendo uma área de 30.361 ha, no Projeto Canal do Sertão Pernambucano, nas áreas denominadas “Mancha Pontal de Sobradinho” e “Mancha de Santa Cruz” localizadas nos municípios de Santa Cruz, dormentes e Santa Filomena no estado de Pernambuco, bem como estudos em nível de detalhe em 16.089 ha na mancha “Casa Nova”, localizada no município de Casa Nova, no estado Bahia e Petrolina, no estado de Pernambuco, pelas razões de fato e de Direito que seguem adiante enumeradas:

De pronto, a Licitante, ao final qualificada, que subscreve esta impugnação entende violada a legislação nacional pela despropositada decisão desse órgão de contratar de serviços de engenharia, no caso, estudos de pedologia, na modalidade “menor preço” em claro conflito com o Art. 46 da Lei nº 8.666/93, disposto:

Art. 46 Os tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.
(Grifo nosso)

É clara e indiscutivelmente entendível a redação constante no Art. 46 da legislação federal específica, aqui referido, posto que a “elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos” devem ser adquiridos pelo setor público nas modalidades de melhor técnica ou técnica e preço. Observa-se, que texto legal veda qualquer outra modalidade alternativa. A simples leitura do Art. 46 evidencia a única interpretação possível, a de que estudos pedológicos, geotécnicos e outros, são entendidos como “estudos técnicos preliminares” previstos na legislação brasileira. Qualquer outra interpretação que se dê a esta assertiva se constitui em tentativa de interpretar ou legislar, impropriamente, em lugar do Congresso Nacional.

A criação de figuras outras, a exemplo da que atualmente se denomina “serviços comuns de engenharia”, ora utilizada na área de engenharia consultiva, fato já ocorrido no passado, são comumente expurgadas dos procedimentos e práticas da engenharia nacional, esta nova figura deverá seguir caminho idêntico. O fato é que, neste caso, o modelo seguido é próprio de legislação indicada para compras e aquisições de material de consumo e outros serviços gerais. Tratar questões técnicas da engenharia consultiva, que sofre forte influência de pesquisas, novas tecnologias e conhecimento acadêmico, caso específico do Edital nº 63/2013 – Codevasf, utilizando práticas e interpretações espelhadas em legislação estranha ao setor, apenas se produzem

anomalias que colocam os gestores públicos, e também os consultores e especialistas da iniciativa privada que atuam neste mister, também, as empresa privadas, em posição desfavorável em relação aos órgãos de controle, em suma, como o presente caso, a depender da inventividade e interpretação de legislações cambiadas de outros setores, tal fato apenas provoca insegurança jurídica, quando não dano ao erário em razão de aquisições equivocadas.

Além do que, neste caso específico, dissociar o Estudo Pedológico do Projeto Básico ou do Executivo, uma decisão meramente administrativa que não deve gerar efeitos adversos, porém, transformou-se em claro equívoco e descumprimento dos parâmetros legais. A contratação de Estudo Pedológico, previamente a do Projeto Básico, não retira dele o atributo de serviço técnico preliminar, de serviço intelectual, visto a manutenção do mesmo escopo quando se contrata conjuntamente. O objetivo do Estudo Pedológico é definir a mancha a ser irrigada para parametrizar a contratação e o desenvolvimento dos projetos do empreendimento, em função desses estudos. A decisão administrativa não define como o estudo deve ser qualificado e contratado, esta definição deve ser buscada na a legislação específica, a Lei Federal nº 8.666/93. A racionalidade e a observância da legislação indicam claramente, ou melhor, veda outra qualquer modalidade de contratação que não a de técnica e preço ou melhor técnica, que ao ver desta Reclamante, seria a mais adequada em conformidade com os argumentos que se seguirão.

O Art. 46 determina que "Os tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual", não trata de precedência de contratação, ou contratação conjunta com o Projeto Básico, este fato, essa decisão administrativa não influi na consecução do objeto, trata-se sim, da predominância da natureza intelectual como fator determinante do regime de contratação.

Ainda sobre o Art. 46, outro fator determinante da modalidade de contratação, ou do enquadramento do objeto da licitação a legislação, é a disposição legal que "em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos" (grifo nosso), o uso do conectivo "e" entre os estudos técnicos preliminares e o conjunto projetos básicos e executivos, exclui qualquer possibilidade de vinculação, ou agrupamento, ou subordinação entre serviços técnicos preliminares, projeto básico e projeto executivo. Inexiste razão para esta distinção praticada pela Secretaria de Licitações da Codevasf, comprova-se o fato nos editais nº 55/2012, 54/2012 em que se contratou o Projeto Básico completo, incluso os estudos pedológicos e o presente edital, ora em contestação que trata diferenciadamente do assunto. Pesos e medidas distintas usadas apenas para descumprimento da legislação, que contrata o mesmo estudo em regime de menor preço se antecedido ao Projeto Básico e técnica e preço se concomitante.

Ao ver desta Licitante o que esta a nortear o procedimento da Secretaria de Licitações da Codevasf é tão somente Lei nº 10.520/2002, que trata de contratação de serviços comuns através de pregão, entretanto, não cita, em nenhum artigo, a inclusão de serviços na área de engenharia consultiva, ou a suspensão dos efeitos do Art. 46 da Lei Federal 8.666/93. A Lei nº 10.520/2002 não trata, em nenhum artigo, de serviços de engenharia, apenas indica que a Lei 8.666/93 deve ser utilizada subsidiariamente no caso de compras, portanto, entende-se que o legislador, em momento nenhum, previu sua utilização em serviços de engenharia, tampouco alterou qualquer artigo da lei 8.666/93, como se pretende impor. Registre-se o mesmo em relação ao Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta a referida lei.

Permanece o escopo dos estudos, seu componente intelectual, entretanto, sobrepõe-se a condição de que esses estudos, que permitem a confecção do projeto, e não fazem parte do corpo principal quando dissociados por uma decisão administrativa da autoridade, perde seu atributo intelectual, não uma decisão ordem técnica, não uma diminuição de escopo, não uma alteração de tecnologia, não a diminuição da influência do suporte intelectual, estudos esses que traduzem, aqui no caso concreto, o meio ambiente natural para que nosso conhecimento técnico-científico possa atuar, fazer engenharia, e através do projeto possa modificar esse ambiente. É evidente o equívoco da interpretação.

Em termos razoavelmente idênticos, o eminente ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti se pronunciou no Acórdão 2470/2013-Plenário:

Destacou que "a Lei de licitações e contratos administrativos não leva em consideração os materiais empregados na obra para conceituá-la. Obra, nos termos da Lei, é 'toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta' (art. 6º, inciso I, da Lei 8.666/1993)". [...] Acrescentou que a fabricação desses materiais é obra acessória à obra principal (construção dos prédios) e que o edital da licitação exigiu "a prestação de serviços de engenharia indissociáveis às obras de edificação". [...] Considerando que o objeto não se ajusta ao conceito de compra, mas ao de contratação de obra, o Tribunal, acolhendo a proposta do relator, considerou a representação procedente e emitiu determinações corretivas aos agentes envolvidos. (Jurisprudência TCU, 168, 6)

No caso específico da engenharia consultiva a Lei 8.666/93 no Art. 6, inciso IX, define Projeto Básico como:

Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a

definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [...] (Grifo nosso)

Vê-se com clareza que o ordenamento legal nacional prevê que o projeto básico deve ser elaborado com base nos “estudos técnicos preliminares”, atentando para o impacto ambiental promovido pelo empreendimento. Em outro entendimento, a engenharia consultiva para produzir um projeto básico, que para sua aquisição é apenas permitida a modalidade técnica e preço ou melhor técnica, deve estudar o ambiente através dos “estudos técnicos preliminares” e assegurar a viabilidade técnica e ambiental, desse empreendimento a implantar.

Retornando ao tema, resta entender o que de fato é uma obra de engenharia que enseja um serviço técnico especializado, um serviço de engenharia? O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) responde simplesmente informando que “Obra de engenharia é a alteração do ambiente pelo homem, sendo irrelevante, para sua caracterização, as técnicas construtivas utilizadas ou os materiais empregados.” (Acórdão 2470/2013-Plenário). Depreende-se que a alteração do ambiente pela invenção humana é necessariamente uma obra de engenharia, onde, modernamente, faz necessário o uso de conhecimentos técnico-científicos adquiridos pela citada espécie humana, explanado no que se denomina projeto de engenharia. Para elaboração desse projeto de engenharia faz-se uso do estudo e interpretação do ambiente físico onde se dará sua instalação, o relevo, solo, subsolo, vegetação, a biota etc., ou seja, o levantamento topográfico, geotécnico, pedológico e ambiental, os definidos pela Lei Federal 8.666/93 como os estudos técnicos preliminares, no caso, a elaboração do levantamento pedológico, a análise, a interpretação, para modelar arte que o ser humano vai demandar.

Por decomposição: (i) ambiente “in natura”, (ii) estudos técnicos preliminares (levantamento do ambiente), (iii) projeto, (iv) obra de engenharia, no mesmo encadeamento, indissociáveis. Como já conceituado, o projeto básico é o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço” (Art. 46 da Lei nº 8.666/93), portanto, retirar do nível de serviços de engenharia, de estudos técnicos preliminares, no caso os Estudos Pedológicos, como ora, inadequadamente, a Secretaria de Licitações da Codevasf o faz, é no mínimo descumprir a exigência legal e findará em prejuízo a qualidade dos estudos e projetos da empresa, como iremos demonstrar.

Em recentes editais como o EDITAL Nº 55/2012 (TR, p. 8) e EDITAL 54/2012 (TR, p. 8), a Secretaria de Licitações da Codevasf reconhece a importância desses estudos ao relacionar o conjunto de documentos contratados para aqueles projetos, incluindo-os como elementos do projeto básico:

6.2.3. O projeto básico deverá contemplar, no mínimo, os estudos e projetos mencionados a seguir:

- a) Estudos Topográficos;
- b) Projetos de Irrigação Parcelares (lotes tipo)

- c) Estudo Geológico/Geotécnico;
- d) Estudo Hidrológico;
- e) Estudo Pedológico;
- f) Projeto das Obras Cíveis;
- g) Projeto Hidromecânico;
- h) Projeto Elétrico;
- i) Projeto de Automação;
- j) Projeto de Obras-de-arte Especiais;
- k) Projeto de Desapropriação;
- l) Orçamento Geral da Obra;
- m) Plano de Execução da Obra; (Grifo nosso)

Fl.: 07
Proc.: 2186/13-F6
Rubrica Protocolo - Sede

Observa-se dos editais supramencionados, que em seus processos de licitação, selecionou-se a área de conhecimento de pedologia, como item “pontuável” da licitação, portanto agrega peso ao conjunto. A métrica foi a apresentação de no máximo de três atestados de execução de serviços pelo profissional, ainda, foi pontuado o doutorado, mestrado e pós-graduação, o que leva-nos a perceber a importância que o estudo pedológico, no passado, detinha junto à Secretaria de Licitações da Codevasf.

A partir desse ponto, interpretar os Estudos Pedológicos como “serviço comum de engenharia”, termo genérico criado a partir do Lei nº 10.520/2002, onde se encontra a gênese termo, no caso concreto foi a decisão de gerencial da Secretaria de Licitações da Codevasf que, em seu entender, provocou definiu a perda do componente intelectual do estudo, resumindo-o a mera coleta de material no campo, e trabalhos de laboratório, desprezando o trabalho intelectual, a pesquisa, a interpretação dos dados e a experiência adquirida pelas Licitantes.

A rápida observação do edital, conclui-se que a Secretaria de Licitações da Codevasf apenas substituiu o Termo de Referência comum em serviços de engenharia, por um ANEXO V - ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS PARA OS SERVIÇOS DE PEDOLOGIA, mantendo o escopo dos estudos, de forma a atender requisitos para aplicar a Lei nº 10.520/2002. Ora, uma atividade eminentemente de natureza intelectual, interpretativa, de técnica executiva de domínio de poucos especialistas, sabe-se que o Estudo Pedológico é o componente mais importante do empreendimento, um estudo técnico-científico que, quando bem elaborado, vai definir as interferências no meio ambiente, no empreendimento, na modelagem do projeto e em sua viabilidade, na sociedade e na economia.

Portanto, dissociar o estudo pedológico do projeto maior, o projeto básico, é uma opção da Administração, não uma premissa técnica, nem legal e não apaga as características de conhecimento técnico-científico do Estudo Pedológico. Mais, essa parte (o estudo pedológico) é um dos elementos que vai embasar e ser utilizada em um projeto e constituirá um todo. A decisão do gestor, no caso, por solução diversa da tradicional, usualmente utilizada pelos agentes públicos e privados, obriga-o a justificar sua escolha, avaliando inclusive os riscos inerentes, para comprovar que ela é a que melhor atende ao interesse público e a boa técnica, tendo em vista, principalmente, a importância dos

estudos pedológicos no que se refere ao dimensionamento total do empreendimento, pois que define o modelo hidráulico, econômico, a cultura a ser explorada, o modelo de irrigação etc.

Carter et al.¹ (2002, p. 8), entende que os estudos pedológicos propiciam a classificação de terras com o objetivo maior de delimitá-las, quanto a possibilidade técnica de serem submetidas a sistemas de irrigação, ou seja, sua aptidão para receber investimentos e tecnologia sem causar danos ambientais e a produtividade do solo. O autor também indica de forma mais específica outras utilidades, algumas já citadas genericamente e que nos fazem perceber a real importância dos estudos pedológicos, que foram tratados no edital em discussão como uma “engenharia menor”, de forma artificial simplesmente criando-se Especificações Técnicas, em lugar do já tradicional Termo de Referência, observe-se:

Existem outras importantes utilizações para os dados obtidos na classificação de terras. A área total irrigável, identificada mediante a classificação, serve como base para se determinar a capacidade dos canais principais e secundários, estruturas e outros aspectos da engenharia relacionados à atividade da irrigação. Os dados da classificação das terras também são usados para estabelecer as necessidades de água para os diferentes tipos de solos, as perdas através da percolação, a eficiência da irrigação e para definir o método de irrigação e o padrão de cultivo mais adaptado à área específica. As necessidades de drenagem são definidas também pela classificação de terras.

Carter et al. (2002, p. XX), informa que dados adicionais são coletados diretamente em campo como os relativos “a solos, topografia, drenagem, uso atual da terra, cobertura vegetal e demais fatores que são coletados e apresentados nas observações dos perfis de classificação de terras.” Justifica ainda que o estudo pedológico define “o sucesso técnico e econômico de qualquer projeto de irrigação.” No entender do autor esses estudos propiciam uma avaliação econômica dos solos de forma a permitir, que sob irrigação, os solos produzam em bases permanentes. Estuda-se a estrutura do solo, o balanço de sais e especificações de projeto e operação, de forma a manter a produtividade garantindo o êxito do empreendimento, com vistas ao seu retorno social e financeiro.

Em resumo, Carter et al. (2002, p. 18:95) aponta os principais benefícios de um bom e correto estudo pedológico, que ao ver dessa licitante, não deve, amparado na legislação, ser obtido via contratações de “menor preço”, justamente, por ser um serviço de engenharia com alto grau de conhecimento intelectual específico, dependente de investigações e interpretações técnico-científicas.

¹ Carter et. al, Val H. Manual de irrigação: Classificação de terras para irrigação:, Brasília: Bureau of Reclamation, 2002, v. 2.

O Estudo Pedológico se desenvolve, no Brasil, na área de pesquisas das universidades e envolvem organismos do Estado tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Solos), que por sua vez lançou em 1995 o primeiro Manual Técnico de Pedologia. A Embrapa articula e desenvolve o Sistema Brasileiro de Classificação de Solos (SiBCS). Têm-se excelentes referências de organismos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)², que lida com o setor e a partir da década de 1980, quando passou a desenvolver trabalhos técnicos nas áreas de Geologia, Geomorfologia, Pedologia e Vegetação.

Por fim, resta discorrer sobre o que produzem os Estudos Pedológicos, como forma de confirmar sua importância como suporte ao desenvolvimento agropecuário do Brasil, esses estudos são parte dos fundamentos do moderno agronegócio desenvolvido no país, seja:

- a) determinação e correlação de fatores econômicos e físicos;
- b) determinação do plano de cultivo e do método de irrigação;
- c) determinação dos níveis de produtividade e o planejamento para o desenvolvimento da terra;
- d) relação entre os custos de desenvolvimento da terra e outros custos de produção;
- e) formulação das especificações;
- f) limites críticos para deficiências em relação ao retorno econômico;
- g) limites críticos para fatores relacionados à permanência da agricultura irrigada produtiva;
- h) descrição das classes de terras (básicas, aráveis, uso especial, irrigáveis);
- i) representação cartográfica;
- j) avaliações sobre o uso da terra, produtividade, desenvolvimento, exigências de água, permeabilidade do substrato, deficiências do solo, na topografia, deficiências de drenagem;
- k) profundidade do solo, estrutura, textura, coeficiente de contração, matéria orgânica, permeabilidade ao ar, a água, capacidade de cultivo, concentração de íon hidrogênio, características da permuta de cátions, mineralogia, substâncias tóxicas e morfologia do solo;
- l) erodibilidade do solo, salinidade e sodicidade, lixiviação, relações solo – água, taxa de infiltração;
- m) permeabilidade do solo e disponibilidade da água;
- n) classificação de solo, avaliação dos solos, da topografia, da drenagem, da qualidade da água, mapeamento;
- o) critérios para avaliação dos custos para o desenvolvimento da terra;

² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Manual técnico de Pedologia. Rio de Janeiro, 2007, 2ª ed.

p) determinação e levantamento da mancha irrigável.

Observa-se, de pronto, que enquadrar tais serviços na esfera de "serviços de engenharia comuns" como ora o determina a Secretaria de Licitações da Codevasf, não guarda a menor relação com a realidade e a responsabilidade e o profissionalismo dos técnicos que compõem a Codevasf. Atente-se que todos os estudos e projetos são sequentes aos Estudos Pedológicos, qualquer falha de diretriz ou premissa de fundamentação pedológica, no momento inicial, exporá todo o resto do empreendimento a risco, ou seja, todo o processo e os recursos aplicados, públicos e privados. Exemplos existem.

Ao finalizar a Impugnante ao abrir a discussão sobre a natureza intelectual dos Estudos Pedológicos, colocando sua complexidade a análise dessa Secretaria de Licitações da Codevasf e indicando que não se trata de simples recolhimento de material (solo) em campo e serviços de laboratório, trata de definições complexas sobre a viabilidade socioeconômica, financeira e ambiental dos empreendimentos.

Isto posto, cabe referir que em seu Manual Técnico de Pedologia (2007), o IBGE trata o Estudo Pedológico, como: Ciência do Solo. Não é para menos, há vasta literatura sobre o tema em órgãos públicos e na academia.

Ao encerrar esta impugnação, esta Licitante informa que a fez motivada na intensão, também, de defender os interesses da Codevasf, seu corpo técnico e a qualidade do excelente serviço que o órgão presta ao país. O faz ainda pela confiança que a Codevasf depositou junto a licitante em mais de 50 anos de serviços prestados e parcerias, participando de seus mais diversos empreendimentos.

Portanto, a Projetic - Projetos técnicos Ltda., CNPJ nº 12.285.441/0001-66, sita à rua Irene Ramos Gomes de Mattos, 176, Boa Viagem, Recife – PE, vem requerer a alteração de modalidade de contratação do Edital 063/2013 - Codevasf.

Brasília, 1º de outubro de 2013.

Projetic – Projetos Técnicos Ltda.