

**AOS CUIDADOS DO SENHOR ANTONIO LUITGARDS MOURA,
PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

Concorrência nº 90002/2024

Processo nº 59000.004744/2024-21

Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco, pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 59.940.957/0001-60, com sede na Rua Marquês de Itu, 70, 3º Andar, Vila Buarque, São Paulo, SP, CEP 01223-903, vem, respeitosamente, perante Vossas Senhorias, por meio de seus procuradores devidamente constituídos e subscritos, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** da licitação em epígrafe, o que faz com base instrumental no art. 164 da Lei 14.133/21 e pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I – INTRODUÇÃO

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, instaurou a Concorrência nº 90002/2024 (Processo nº 59000.004744/2024-21), que tem como objeto a “elaboração de Relatórios Periódicos de Segurança de Barragens – RPSB para as barragens de Tucutú, Terra Nova, Serra do Livramento, Mangueira, Complexo Negreiros (CCR Negreiros, Dique Negreiros e Dique 1217), Jati, Complexo Milagres (Barragem Milagres, Dique Milagres e Novo diques Milagres) e atalho”.

A data agendada para a sessão pública da licitação, segundo o instrumento convocatório, é o dia **3 de setembro de 2024**. O valor estimado total da contratação é de R\$ 2.605.587,93 (dois milhões, seiscentos e cinco mil, quinhentos e oitenta e sete reais e noventa e três centavos).

Por vislumbrar grave ilegalidade e irregularidade no edital em questão, relativa ao **critério de julgamento** eleito pela administração, o **Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco**, com intuito de colaborar com as melhores práticas no setor das contratações públicas, move a presente impugnação, o que faz nos termos indicados e detalhados na sequência.

II – FUNDAMENTOS FÁTICO-JURÍDICOS

II.A – O FATO DA CATEGORIZAÇÃO LEGAL DO OBJETO

Segundo se registrou, o objeto da licitação é a contratação de “elaboração de Relatórios Periódicos de Segurança de Barragens – RPSB [...]”. Em complemento a isso, o **Termo de Referência** explicita, em seu item **1.2**, que o escopo pretendido é um **serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual**.

O edital e sua documentação complementar, contudo, **não se debruçam sobre o enquadramento específico do objeto**. Com efeito, a Lei 14.133/21, no seu art. 6º, XVIII, expõe que **são considerados como serviços de natureza predominantemente intelectual aqueles realizados em trabalhos relativos a:**

- a) **estudos técnicos**, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;

- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso.

Ora, ao procurarmos, então, definir mais precisamente o objeto pretendido em face da lei, inevitavelmente somos levados a reconhecer que o que se almeja contratar – um conjunto de sofisticados relatórios – são serviços do tipo “estudos técnicos”. A palavra “estudos”, inclusive, aparece explicitamente em três das dez etapas de execução contratual listadas no item 5.3 do Termo de Referência: “elaboração dos **estudos** hidráulicos e hidrológicos” (etapa 3), “elaboração dos **estudos** geológicos-geotécnicos” (etapa 5) e “elaboração dos **estudos** das estruturas de concreto e estruturas hidromecânicas” (etapa 6). Um outro aspecto sugestivo do que se coloca aqui é que o órgão responsável pelo certame no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica é a **Coordenação-Geral de Estudos e Projetos do Departamento de Projetos Estratégicos**.

Se já a partir de uma comparação entre os signos linguísticos da lei e do edital resta inequívoco o enquadramento do objeto como “estudos técnicos”, um exame aprofundado dos documentos fornecidos pela **Coordenação-Geral de Estudos e Projetos** confirma tal posição. A **primeira etapa** de execução, por exemplo, envolve “diagnóstico”, que nada mais significa do que um estudo, uma análise ou pesquisa a que se segue uma conclusão fundamentada. No que concerne à **segunda etapa**, o próprio edital reconhece que a elaboração de inspeção de segurança especial passa pelo “**aprofundamento nos estudos** da documentação existente”, ou seja, por análises técnicas. Em suma: todo o objeto contempla a elaboração de estudos técnicos; ainda que se pretendesse recortar as etapas em que a expressão “estudo” aparece (etapas 1, 2, 3, 5 e 6), temos que os “estudos técnicos” ocupam aproximadamente metade do valor global previsto para o contrato no item 7 do Termo de Referência (Critérios de medição

e pagamento). Por fim, para corroborar tudo o quanto se defendeu até aqui, importa verificar o que a administração aponta no item 3 do Apêndice 2 – Especificações Técnicas como “Lista de conteúdo e atividades para elaboração de cada RPSB”: “estudos hidrológicos/hidráulicos”, “estudo de rompimento de barragem”, “estudos geológicos e geotécnicos”, “estudos da fundação e margens”, “estudo do maciço (para barragens de terra ou enrocamento)”.

Não remanesce qualquer dúvida, diante do que se expôs, de que o edital de licitação em questão contempla um escopo que, se não totalmente, é em grande medida exemplar dos “estudos técnicos” previstos pela alínea “a” do inciso XVIII do art. 6º da Lei 14.133/21.

Isso, frise-se, não é um “ponto de vista” sobre o objeto, mas sim a identificação pertinente e possível que exsurge quando se coloca lado a lado e se relaciona a documentação produzida pela administração e a Lei 14.133/21. Porque vivemos em um **Estado de Direito**, sob o manto do **princípio da legalidade** (art. 5º, II, Constituição Federal), **inexiste margem de discricionariedade para que qualquer um – inclusive o poder público – fique à margem da lei, ignorando-a ou renegando-a, inclusive quanto às categorias do art. 6º, XVIII, e, particularmente, quanto ao enquadramento do objeto do edital em sua alínea “a”.**

II.B – CONSEQUÊNCIA JURÍDICA NECESSÁRIA, DERIVADA DA CATEGORIZAÇÃO DO OBJETO COMO “ESTUDOS TÉCNICOS”, QUANTO AO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO

A Lei 14.133/21, no seu art. 36, § 1º, I, diz que o critério de julgamento de técnica e preço deve ser preferencialmente empregado quando da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. O texto normativo, neste momento, sinaliza uma certa margem discricionária para a

administração pública. De fato, como ensina **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, **quando prevista em lei**. Isso acontece, nas palavras da referida autora, nas seguintes situações:

- a) quando a lei expressamente a confere à administração, como ocorre no caso da norma que permite a remoção *ex officio* do funcionário, a critério da administração, para atender à conveniência do serviço;
- b) quando a lei é omissa, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipótese em que a autoridade deverá decidir de acordo com princípios extraídos do ordenamento jurídico;
- c) quando a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessa hipótese encontram-se em matéria de poder de polícia, em que é impossível à lei traçar todas as condutas possíveis diante de lesão ou ameaça de lesão à vida, à segurança pública, à saúde (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 557).

O dispositivo mencionado (art. 36, § 1º, I), então, parece realmente conferir ao poder público alguma discricionariedade, conquanto manifeste uma preferência pelo critério de julgamento de técnica e preço. É evidente que qualquer exercício discricionário, sobretudo nas situações em que a lei sinaliza uma preferência, precisa ser devidamente motivado – e, já neste ponto, a postura da administração se revela falha. É que, ao se debruçar sobre o assunto do critério de julgamento, a **Secretaria Nacional de Segurança Hídrica** se bastou em apontar o seguinte:

8. Critérios de seleção do fornecedor

Forma de seleção e critério de julgamento da proposta

8.1. O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade CONCORRÊNCIA, sob a forma ELETRÔNICA, com adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO. A opção pelo critério MENOR PREÇO ao invés de TÉCNICA E PREÇO se deve ao fato de que a qualificação técnica da equipe será exigida na fase de habilitação (Qualificação da Equipe Técnica (Capacidade técnica-profissional)) e que os produtos a serem entregues não serão objetos de qualidade diversa, ou seja, as variações de qualidade não representam vantagens significativas, tendo em vista que o RPSB é orientado conforme diretrizes estabelecidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

Não só a justificativa empregada é genérica, como também não contempla tudo aquilo que a avaliação e julgamento da técnica representam, já que o “argumento” da administração passa por somente duas alegações, quais sejam a da desnecessidade de julgamento no que concerne à qualificação da equipe técnica e também no que diz respeito à relação dos produtos a serem entregues; ainda que isso fosse de fato hígido (de novo: a posição da administração é superficial, ou melhor, tem-se apenas uma afirmativa categórica, sem desenvolvimento ou provas), deve-se lembrar que o **julgamento pela técnica, nos termos do art. 37 da Lei 14.133/21, envolve, também, a avaliação da capacitação e experiência pretérita do licitante (inciso I), a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho (inciso II) e, no limite, a atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores (inciso III).**

Nesse sentido, o impugnante defende que, em uma contratação complexa e sensível como essa, que envolve serviços que, entre outros aspectos, podem até mesmo evitar catástrofes (como a que o país já atravessou em passado recente, com **rompimento de barragem em Brumadinho**), não há razões fortes o suficiente para que simplesmente se opte por abrir mão de julgar os licitantes, entre outros pontos, pela capacitação e experiência pretérita, pela demonstração de conhecimento do objeto e pela metodologia e o programa de trabalho.

As considerações de mérito externalizadas até aqui já seriam o bastante para que o edital fosse retificado neste particular. Mas há, acima de tudo, uma ordem legal específica para que essa correção aconteça. Se estamos diante, consoante se demonstrou, de uma licitação que tem como objeto serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual do tipo “estudos técnicos” (art. 6º, XVIII, “a”), **é de rigor o atendimento, no que concerne ao critério de julgamento do certame, do quanto imposto pelo § 2º do art. 37 da Lei 14.133/21.** Veja-se:

Art. 37. [...]

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, **na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:**

I - **melhor técnica**; ou

II - **técnica e preço**, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.

Perceba-se, por oportuno, que a **ordem do texto normativo, nesse caso, é inequívoca, não havendo qualquer possibilidade de discricionariedade para se licitar a contratação de estudos técnicos pelo critério de julgamento do menor preço** – inclusive em virtude de o valor estimado da contratação, muito embora não divulgado, ser, sem dúvida, **muito superior** ao mínimo indicado na lei (R\$ 300.000,00, atualmente R\$ 359.436,08).

Portanto, **o ajuste no enquadramento do objeto impõe, necessariamente, uma retificação do edital, para que se adeque o critério de julgamento** da disputa (podendo o poder público optar, na forma da lei, pelo critério de melhor técnica ou pelo critério de técnica e preço).

II.C – CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES E CONTEXTUAIS SOBRE O OBJETO LICITADO E A IMPORTÂNCIA DA CONSIDERAÇÃO DO ASPECTO TÉCNICO NO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO

Com o avanço das legislações de proteção à vida e ao patrimônio socioambiental, assim como a evolução das técnicas da engenharia ao longo destes últimos anos, a contratação de serviços de Revisão Periódica de Segurança de Barragens

é hoje considerada uma **atividade crítica** e de suma importância para os gestores de barragens.

Assim, **esta demanda deve considerar acima de tudo a qualidade técnica e a competência dos prestadores de serviços que conduzirão os trabalhos**. A segurança das barragens é um aspecto essencial para a proteção ambiental e a segurança pública, bem como para a vida humana, o que justifica a necessidade de um critério técnico completo e robusto na seleção dos fornecedores.

A Revisão Periódica de Segurança de Barragens é um procedimento essencial para garantir a integridade e a segurança das estruturas de barragens ao longo do tempo. Este processo deve ser realizado por empresas com expertise técnica comprovada, capazes de identificar riscos e indicar a aplicação de medidas corretivas adequadas, as equipes multidisciplinares devem ser compostas e conduzidas por engenheiros de experiência comprovada em cada uma das principais disciplinas envolvidas como, geologia, geotecnia, estruturas e hidráulica, a depender do arranjo podem se fazer necessários ainda engenheiros mecânicos e outras especialidades. O não cumprimento adequado dessa função pode ter consequências graves, como falhas estruturais, danos ambientais e até mesmo perda de vidas.

De acordo com a Lei 12.334/10 (Lei de Segurança de Barragens), a segurança de barragens é de responsabilidade dos empreendedores, que devem garantir a realização de revisões periódicas conforme as normas e procedimentos técnicos estabelecidos. A legislação federal enfatiza a necessidade de procedimentos técnicos e a garantia de que a empresa contratada tenha a capacidade técnica necessária para a execução das atividades de forma adequada.

Além disso, a Resolução ANEEL nº 1.006/2020 estabelece diretrizes para a segurança de barragens e reforça a importância da qualificação técnica dos profissionais e empresas responsáveis pela realização das atividades de segurança.

Os manuais e diretrizes emitidos pela Agência Nacional de Águas (ANA) fornecem orientações detalhadas sobre a segurança de barragens e, mais uma vez, destaca a importância de selecionar empresas com expertise técnica. O Manual de Segurança de Barragens da ANA especifica que a revisão periódica deve ser conduzida por profissionais com conhecimento especializado e experiência prática na área.

Além disso, a **Resolução ANA nº 34/2020** aborda a necessidade de comprovação de capacidade técnica das empresas para garantir a qualidade dos serviços prestados. **A resolução destaca que, além do preço, a avaliação técnica é fundamental para assegurar a eficácia e a segurança das atividades realizadas.**

A avaliação técnica deve ser priorizada, em suma, devido aos seguintes fatores:

- Segurança e confiabilidade: a segurança das barragens é crítica e não deve ser comprometida por uma escolha baseada apenas no menor preço. A experiência e a competência técnica da empresa são cruciais para a identificação de problemas potenciais e a indicação para implantação de soluções eficazes.
- Complexidade técnica: os serviços de revisão periódica envolvem a aplicação de conhecimentos técnicos avançados e específicos da área de barragens. Empresas com maior experiência e qualificações técnicas são mais capazes de fornecer um serviço que garanta a integridade estrutural da barragem e que as soluções apresentadas sejam aderentes tanto do ponto de vista técnico como do financeiro.
- Cumprimento normativo: a legislação e as diretrizes da ANA exigem que os serviços de revisão periódica sejam realizados de acordo com padrões técnicos elevados. A seleção com base exclusivamente no preço pode levar a escolhas que não atendem plenamente essas exigências, comprometendo a conformidade normativa.

Dada a importância crítica da segurança das barragens e a complexidade técnica envolvida na revisão periódica, é imperativo que o processo de contratação considere não apenas o preço, mas também a avaliação técnica das empresas

proponentes. A legislação federal e as diretrizes da ANA sustentam que a competência técnica é essencial para garantir a segurança e a eficácia dos serviços prestados. Portanto, para assegurar a integridade das barragens e a proteção pública, a seleção de fornecedores deve ser orientada por critérios técnicos rigorosos além da consideração do custo.

III – PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

- a) Seja recebida e respondida a presente impugnação, no **prazo legal de até três dias úteis**, com o acolhimento dos argumentos suscitados acima, para que o edital em questão seja **retificado e republicado**, e passe a contemplar o critério de julgamento por técnica e preço (ou pela melhor técnica), adotando-se, subsequentemente, as demais providências pertinentes, em especial o cancelamento da data atualmente fixada para a sessão pública (3 de setembro de 2024);
- b) Sejam todas as comunicações, ofícios e publicações oficiais relativas ao feito em questão veiculadas em nome dos advogados Julio de Souza Comparini, inscrito na OAB/SP sob o nº 297.284, endereço eletrônico julio@cpc-adv.com, e Gabriel Costa Pinheiro Chagas, inscrito na OAB/SP sob o nº 305.149, endereço eletrônico gabriel@cpc-adv.com.

Termos em que,
pede deferimento.

De São Paulo para Brasília, 23 de agosto de 2024.

JULIO DE SOUZA COMPARINI

OAB/SP 297.284

GABRIEL COSTA PINHEIRO CHAGAS

OAB/SP 305.149