



NOTA TÉCNICA

NÚMERO:	13/2024 – AD/GIM/UOH
DATA:	02/12/2024
ORIGEM:	AD/GEP, AD/GIM e AG/GAM
OBJETIVO:	Resposta à solicitação de impugnação à licitação Edital n.º 90048/2024

ANÁLISE TÉCNICA:

(i) Aspectos relacionados aos licenciamentos ambientais não percebidos pela Codevasf ao lançar a licitação

No documento apresentado, especificamente na página 5, afirma-se:

"Ainda, a vazão da transposição (inexistente no projeto original), que era de 20 m³/s no Anteprojeto, está ampliada para 35 m³/s no trecho do projeto básico atual licitado."

Essa afirmativa está incorreta.

A vazão de 35 m³/s corresponde à capacidade do Canal Principal 500/1, projetado para atender:

- As Etapas III, IV e V do Projeto Salitre;
- O projeto completo do Salitrinho;
- O Canal do Sertão Baiano.

Além disso, o objeto da licitação segue as diretrizes estabelecidas no Anteprojeto elaborado pela Geohidro (2016). Naquele momento, a vazão definida para o trecho era de 32 m³/s. No projeto básico atual, essa vazão foi ajustada para 35 m³/s, com base no refinamento das análises de demandas sazonais das Etapas I e II do Salitre. A projetista concluiu que o sistema pode suportar uma vazão restante máxima de 35 m³/s para a continuidade do canal no trecho RC 500 ao RC 600, objeto da presente licitação.

Importante esclarecer que este ajuste é um refinamento técnico, típico da evolução de um anteprojeto para um projeto básico, sem configurar alteração do escopo originalmente previsto.

Julga-se procedente a apresentação pela Codevasf da Licença de Operação da Etapa I pois o entendimento do órgão ambiental estadual da Bahia é justamente que a *"licença prévia, que abrange todo o projeto, permanece válida enquanto houver licença de instalação ou de operação vigente"*.

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Esse processo visa à obtenção de licenças ambientais que, geralmente, contém diversas condicionantes a serem cumpridas pelo empreendedor. Essas condicionantes advêm de resultados de estudo de avaliação dos impactos que são exaustivamente discutidos por equipe habilitada, considerando a proporção da atividade proposta e as áreas de influência do projeto.

Os ajustes de projeto ocorrem comumente após a emissão da Licença Prévia, momento em que a viabilidade ambiental e locacional desses projetos é atestada. A depender do grau das alterações, existe a possibilidade de o órgão ambiental licenciador exigir a emissão de nova LP bem como complementações do EIA/RIMA com a



consequente realização de nova AP. E isso demanda grandes custos por parte do empreendedor, tendo em vista que o procedimento licenciatório retroage à fase de aprovação (ou não) da viabilidade ambiental. No caso do referido projeto, não há alterações significativas de impacto que justifiquem a revisão da localização.

A LL sempre deve preceder o Projeto, tendo em vista o acórdão do TCU n.º 516/2003 afirma ser “*irregularidade grave, a existência de obras contratadas com base em projeto básico elaborado sem a devida licença prévia*”. Caso ocorram alterações que não abranjam a localização ou finalidade do projeto, as alterações apontadas no Projeto Executivo serão mitigadas no momento da análise do processo e concessão da Licença de Instalação que viabilizará a obra. A referida licença tem como premissa as propostas de programas mitigadores de impactos de acordo com o projeto executivo proposto.

Sugere-se, portanto, o indeferimento da motivação da impugnação, considerando que os procedimentos adotados pela Codevasf estão alinhados às normativas vigentes e respaldados por parecer técnico do órgão ambiental.

(ii) condicionante da licença prévia não atendido pelo projeto básico apresentado

Os empreendimentos e/ou atividades passíveis de causar degradação ambiental devem ser submetidos ao devido processo de licenciamento ambiental, sob crivo e decisão do órgão ambiental quando prazo de cada condicionante. Ao analisar as diferentes fases desse processo, o órgão ambiental competente pode ou não emitir, ao final, licenças ambientais compatíveis com cada uma dessas etapas – prévia, instalação e operação. Essa decisão será tomada com base na relação impactos x medidas de controle, mitigação e compensação.

Ao submeter os estudos ambientais ao órgão licenciador, foram definidos os condicionantes necessários à mitigação dos impactos, podendo, a qualquer momento, serem revistos pelo órgão, caso se configure a necessidade.

Os Relatórios de Cumprimento de Condicionantes são elaborados e entregues ao órgão ambiental licenciador para apreciação e, se de acordo, emissão da próxima licença requerida, seja ela de Renovação em qualquer fase ou de solicitação de uma nova fase do empreendimento.

Assim, para a Etapa 1, foram entregues ao órgão ambiental licenciador todos os relatórios de cumprimento de condicionante que viabilizaram a obtenção de LI, LO e suas renovações.

Para as demais etapas, serão apresentados os relatórios de cumprimento de condicionantes quando oportuno, não podendo afirmar que não houve cumprimento do condicionante ambiental da etapa.

Sugere-se o indeferimento da motivação da impugnação, uma vez que os condicionantes foram cumpridos conforme as exigências da etapa atual, e nas das etapas futuras serão atendidos no momento adequado.

(iii) Outros aspectos socioambientais que podem impactar na obtenção das licenças, nos prazos e custos/escopo previsto sem possibilitar qualquer benefício às populações ribeirinhas

O documento, na página 6, afirma:

"Os estudos ambientais desenvolvidos na fase do estudo de viabilidade e anteprojeto não consideravam o grande volume de aterro ampliado no projeto atual do canal CP 500.2, mas consideravam que existiria no canal CP 500.2, além de uma tomada d'água para um lote a ser irrigado da Etapa 3, uma tomada d'água que também atenderia aos 'ribeirinhos'. O projeto básico atual eliminou ambas as tomadas, o que certamente representará dificuldades nas necessárias reuniões com as comunidades para a obtenção das novas licenças ambientais. Portanto, o escopo previsto na atual licitação, por si só, caso a obra viesse a ser assim executada, não possibilitaria qualquer benefício às populações ribeirinhas."

Essa afirmativa está incorreta.

- A Etapa III será abastecida por meio do RC 600.
- As comunidades ribeirinhas serão atendidas pelo Projeto Salitrinho, cuja concepção está definida no termo aditivo do Anteprojeto (Geohidro, 2016) “ESTUDOS DE CONCEPÇÃO E PRÉ-DIMENSIONAMENTO HIDRÁULICO DO SISTEMA DE ADUÇÃO DO BAIXO SALITRE”. Este prevê tomadas d’água nos seguintes pontos: CS-210, RC 500, RC 600 e RC 800.
- A Codevasf fará toda a obtenção do licenciamento ambiental e execução dos programas ambientais, pois não há como prever nos custos da licitação o esforço para execução dos referidos Programas Ambientais mitigadores.
- Os condicionantes a serem cumpridos pela contratada se restringem aos inerentes à obra, que são previstos a obrigatoriedade por lei, tais como Programa de Gestão de Resíduos e Boas práticas ambientais na Construção Civil.

Vale ressaltar que a OS do Contrato deverá ser condicionada, para o início das obras, a emissão de LI o que não configura descumprimento do que preconiza o TCU, pois será permitido, inicialmente, apenas a elaboração de Projeto Executivo.

Os Programas Ambientais abrangem as áreas de influência direta e indireta, conforme definido pelo órgão ambiental para mitigação dos impactos dos meios físicos, biótico e socioeconômico, de acordo com o Projeto Executivo da Etapa que será requerida a LI.

Sugere-se o indeferimento da motivação da impugnação, visto que as obrigações da Codevasf e da contratada estão bem delimitadas, e a emissão da OS estará condicionada à regularidade do licenciamento.

O objeto da licitação está em conformidade com as premissas estabelecidas no Anteprojeto (Geohidro, 2016).

(iv) Parcela licitada muito restrita que prejudica as possíveis otimizações vantajosas para a Administração Pública

A Administração Pública orienta suas decisões pelos princípios da vantajosidade e da economicidade, buscando sempre atender ao interesse público no contexto específico de cada caso. Entretanto, as limitações impostas pelo planejamento orçamentário determinam a viabilidade financeira e o escopo de cada licitação.

Além disso, o documento em análise aponta que:

"Os bombeamentos do Canal do Sertão Baiano se limitam aos da Etapa I implantada (que serão ampliados) e às EB 600, EB 700 e EB 800. Assim, os estudos de otimização, se forem efetuados para todo o sistema do RC 500 ao RC 800, podem permitir reduções nas alturas geométricas de bombeamento de forma integrada."

É importante esclarecer que, embora a execução do canal esteja sendo realizada de forma fracionada, os estudos de otimização do bombeamento já consideram o sistema como um todo. Dessa maneira, os potenciais benefícios resultantes de ajustes nas alturas geométricas de bombeamento serão devidamente contemplados, garantindo eficiência e integração técnica no planejamento atual.

(v) restrições impostas no Edital que prejudicam otimizações

A licitação em questão adota o regime de contratação semi-integrada, previsto nas Leis nº 14.133/2021 (Nova Lei das Licitações) e 13.303/2016 (Lei das Estatais). Nesse modelo, o contratado assume a responsabilidade de desenvolver o projeto executivo detalhado, com base no projeto básico fornecido pela Administração Pública, além de executar a obra ou o serviço.

Conforme o inciso VIII, artigo 42 da Lei 13.303/2016, o projeto básico é definido nos seguintes termos:

“Projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no § 3º, caracterizar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure 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:

- a) desenvolvimento da solução escolhida, de forma a fornecer visão global da obra e a identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;*
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;”*

Conforme ainda o §1º do mesmo artigo, temos que:

“§ 1º As contratações semi-integradas e integradas referidas, respectivamente, nos incisos V e VI do caput deste artigo restringir-se-ão a obras e serviços de engenharia e observarão os seguintes requisitos:

I - o instrumento convocatório deverá conter:

- a) anteprojeto de engenharia, no caso de contratação integrada...;*
- b) projeto básico, nos casos de empreitada por preço unitário, de empreitada por preço global, de empreitada integral e de contratação semi-integrada, nos termos definidos neste artigo;*
- c) documento técnico, com definição precisa das frações do empreendimento em que haverá liberdade de as contratadas inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, seja em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação, seja em termos de detalhamento dos sistemas e procedimentos construtivos previstos nessas peças técnicas;*
- d) matriz de riscos;*

II - o valor estimado do objeto a ser licitado será calculado com base em valores de mercado, em valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou em avaliação do custo global da obra, aferido mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica;

III - o critério de julgamento a ser adotado será o de menor preço ou de melhor combinação de técnica e preço, pontuando-se na avaliação técnica as vantagens e os benefícios que eventualmente forem oferecidos para cada produto ou solução;

*IV - na contratação semi-integrada, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução e de facilidade de manutenção ou operação.”
(grifos nossos)*

Como se destaca da lei, não há a obrigatoriedade de se publicar o orçamento sintético utilizado para estimar o valor do objeto. Porém optou-se por sua publicação na presente licitação apenas para que o mesmo sirva de parâmetro referencial para auxiliar as licitantes na formulação de suas propostas.

Após a contratação, incumbe-se de desenvolver o projeto executivo, detalhando como o projeto será implementado. Essa etapa inclui a realização de eventuais ajustes técnicos necessários, desde que respeitem as diretrizes e especificações do projeto básico e os termos do contrato. Assim, a otimização existe mais deve ser balizada pelo projeto básico conforme previsto no regime de contratação semi-integrada. Com a aprovação do projeto executivo pela Administração, o contratado deve executar integralmente a obra ou serviço.

Embora o critério de julgamento seja o menor preço, com base na planilha de custos fornecida no edital, nada impede que as licitantes considerem em seus valores globais propostos possíveis otimizações no projeto. Essas melhorias poderão ser detalhadas e implementadas durante a fase de elaboração do projeto executivo, sempre mediante prévia aprovação da Administração Pública.

É importante ressaltar o disposto no inciso IV, §1º do artigo 42 sobre as inovações. Este dispositivo da lei balizou a formulação do Anexo X: Definição dos Pontos Flexíveis para Inovação Metodológica/Tecnológica do Termo de Referência.

Quanto ao ponto levantado pelo impugnante sobre os riscos relacionados à aceitação de inovações propostas, cumpre esclarecer que uma das principais vantagens do regime semi-integrado para a Administração Pública é a gestão e compartilhamento dos riscos à contratada. A empresa contratada assume a responsabilidade pela elaboração dos projetos complementares e pela execução do contrato, reduzindo as incertezas para o órgão público. Por outro lado, para as licitantes, essa modalidade também apresenta benefícios, como a possibilidade de propor soluções técnicas mais eficientes durante a elaboração do projeto executivo.

É relevante ainda destacar o disposto no FAQ – Perguntas e Respostas – Contratações/Licitações: Semi-Integradas, disponibilizado pela Codevasf, no item 2:

“As inovações/alterações tecnológicas devem ser aprovadas previamente pela Codevasf e somente serão efetivadas após a assinatura do Contrato e a expedição da Ordem de Serviço.”

Adicionalmente, é necessário observar que o edital em questão é composto por um conjunto de itens, anexos e comunicações externas. Uma análise isolada e descontextualizada de suas disposições pode gerar interpretações equivocadas.

Diante do exposto, conclui-se que o edital não impõe restrições à proposição de inovações ou alterações tecnológicas. Pelo contrário, ele prevê expressamente a possibilidade dessas alterações no decorrer da execução contratual, desde que sejam previamente aprovadas pela Codevasf, conforme previsto no FAQ, e estejam em conformidade com a matriz de riscos e os demais documentos e anexos que integram o edital.

(vi) escopo incompleto oferecendo riscos para a integridade das obras, pessoas, estrada existente e benfeitorias de terceiros

O escopo não está incompleto, pois tal situação foi considerada na Matriz de Riscos (Anexo VII do Termo de Referência), bem como no planejamento e concepção do projeto básico, pois o mesmo pondera que o canal seja executado até as proximidades da EB-600 terá bermas horizontais, de modo que o nível máximo operacional do canal será o NA máximo do RC-500. Em caso de alteamento desse nível, dentro dos limites do bordo livre do canal, o extravasor do reservatório fará a eliminação da água excedente, evitando o transbordamento ao longo do canal.

(vii) alterações realizadas no projeto básico ao comparar com os estudos anteriores não justificadas na documentação apresentada

As modificações identificadas no projeto básico são ajustes técnicos derivados do processo de refinamento entre as fases de anteprojeto e projeto básico. Não representam alterações no escopo originalmente previsto, mas adequações baseadas em estudos mais detalhados e atualizações técnicas realizadas pela equipe projetista.

(viii) processo da licitação, julgamento e contratação que favorecem a não proposição de solução otimizada

Em relação às observações levantadas no pedido de impugnação, é importante destacar, inicialmente, que o inciso V do Art. 42 da Lei nº 13.303/2016 não apresenta qualquer inconsistência em relação à licitação em questão. Esse dispositivo deve ser interpretado considerando o objeto contratado, e não obras ou serviços que estejam fora do escopo definido. No caso em análise, o requerente baseou-se em uma interpretação que extrapola os limites do objeto licitado. Assim, ao restringir a análise ao escopo licitado, verifica-se que o inciso V do Art. 42 da referida lei foi plenamente atendido.

Adicionalmente, é fundamental ressaltar que o presente edital é composto por um conjunto de itens, anexos e comunicações externas, que devem ser analisados de forma conjunta e complementar. Uma avaliação isolada ou fragmentada pode levar a interpretações equivocadas e desconexas.

A licitação em questão adota o regime de contratação semi-integrada, previsto na Lei nº 13.303/2016, também conhecida como a Lei das Estatais. Nesse modelo, o contratado é responsável por desenvolver os projetos executivos detalhados, a partir do projeto básico fornecido pela Administração Pública, além de executar a obra ou o serviço. Um dos documentos essenciais previstos no edital é a matriz de riscos, que identifica, distribui e trata os riscos envolvidos, contemplando tanto a Administração Pública quanto os participantes da licitação.

Com base nas disposições acima, cabe às licitantes realizar um estudo detalhado do projeto básico, que, conforme a Lei nº 13.303/2016, contém os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço. O valor de referência estimado, apresentado na licitação como teto, também deve ser considerado na elaboração das propostas.

Após a análise do projeto básico, o espaço para a proposição de soluções otimizadas está previsto no edital e em seus anexos. Esse ponto é reforçado no FAQ – Perguntas e Respostas – Contratações/Licitações: Semi-Integradas, disponibilizado pela Codevasf, especificamente no item 2, que esclarece:

“As inovações/alterações tecnológicas devem ser aprovadas previamente pela Codevasf e somente serão efetivadas após a assinatura do Contrato e a expedição da Ordem de Serviço.”

Esse edital, ao contemplar o desenvolvimento tanto do projeto executivo quanto da execução da obra, está em total conformidade com as disposições legais aplicáveis à modalidade de contratação semi-integrada. Esse modelo de contratação cria um ambiente propício para a busca de soluções otimizadas, tendo como ponto de partida o projeto básico fornecido.

Por fim, é necessário ajustar a interpretação do requerente quanto ao eventograma e à planilha orçamentária referencial. Esses dois instrumentos têm finalidades distintas:

- A planilha orçamentária referencial apresenta a estimativa do preço teto de referência, conforme exigido em qualquer licitação, e serve como base para a formulação das propostas.



- O eventograma detalha os critérios de medição e pagamento durante a execução da obra, organizados de forma a vincular as entregas principais (macros) a percentuais do valor global da proposta vencedora.

Portanto, apesar de ser exigida a apresentação da planilha orçamentária analítica na elaboração da proposta, as medições serão realizadas conforme eventograma de medição, o que é aderente ao regime de execução semi-integrada.

CONCLUSÃO

Os argumentos apresentados no pedido de impugnação não prosperam, uma vez que não demonstram qualquer irregularidade ou violação às normas legais aplicáveis, por isso sugere-se o indeferimento do pedido de impugnação.

RESPONSÁVEIS PELAS INFORMAÇÕES

Assinado Digitalmente

Jean Paulo Moraes Canezin

Chefe da AD/GEP/UPE

Assinado Digitalmente

Tiago Costa Borges

AD/GIM/UOH

De acordo:

Assinado Digitalmente

Diana Santos de Jesus

Gerente de Estudos e Projetos

Assinado Digitalmente

Luiza Soragge Lima Leão

Gerente de Implantação de Obras

Assinado Digitalmente

Raquel Pedroso Neiva

Gerente de Regularização Ambiental