

Decisão de Pregoeiro nº 0006/2013-SLC/ANEEL

Em 15 de maio de 2013.

Processo: 48500.006655/2012-29  
Licitação: Pregão Eletrônico nº 012/2013  
Assunto: Análise da IMPUGNAÇÃO AO EDITAL  
apresentada pela Associação Brasileira de Engenheiros  
Cartógrafos – Regional Paraná – ABEC/PR.

## I – DOS FATOS

1. A Associação Brasileira de Engenheiros Cartógrafos – Regional Paraná apresentou sua impugnação ao edital do Pregão Eletrônico n. 012/2013 em 05 de abril de 2013.
2. A impugnação versa sobre o não enquadramento do objeto licitado como serviço de engenharia e por conseguinte exigência de profissionais com qualificações genéricas e portanto insuficientes para o exercício regular e com qualidade das atividades a serem desenvolvidas pela futura contratada.
3. Assim, a impugnante solicita a:

Revisão dos termos do edital com a reavaliação minuciosa das demandas e das atividades, observando aspectos técnicos como métodos de representação cartográfica, precisão, escala e finalidades, principalmente nas atividades de geoprocessamento.

## II – DA ANÁLISE

3. Os argumentos trazidos pelo impugnante foram repassados à Superintendência de Gestão Técnica da Informação, área técnica demandante, para que seu posicionamento subsidiasse a resposta à impugnação.
4. Antes de tratar pontualmente dos argumentos trazidos pelo impugnante reproduzo a conceituação de geoprocessamento e seu uso na SGI.

Segundo pesquisadores do INPE (Câmara e Monteiro), o “*Geoprocessamento denota a disciplina do conhecimento que utiliza técnicas matemáticas e computacionais para o tratamento da informação*”

## Fl. 2 da Decisão de Pregoeiro n. 006/2013-SLC/ANEEL, de 15/5/2013.

*geográfica*<sup>1</sup>. Este conjunto de técnicas matemáticas e computacionais se materializa nos programas computacionais denominados Sistemas de Informação Geográfica – SIG.

Ainda segundo estes pesquisadores:

[...] *devido a sua ampla gama de aplicações, que inclui temas como agricultura, floresta, cartografia, cadastro urbano e redes de concessionárias (água, energia e telefonia), há pelo menos três grandes maneiras de utilizar um SIG:*

- *como ferramenta para produção de mapas;*
- *como suporte para análise espacial de fenômenos;*
- *como um banco de dados geográficos, com funções de armazenamento e recuperação de informação espacial.*

A evolução da tecnologia do geoprocessamento foi subsidiada por suas diversas áreas de aplicação que proporcionaram a absorção de conceitos e modelos de matemáticos das mais diversas disciplinas. Podemos destacar, além dos conceitos básicos de cartografia e geodésia, os modelos hidrológicos, os modelos geoestatísticos, as tecnologias de banco de dados e computação gráfica, as técnicas de sensoriamento remoto, os algoritmos de localização e entre outras.

Feitas estas considerações conceituais e de conteúdo, importa, então, esclarecer que a área de Geoprocessamento da SGI utiliza este conjunto de técnicas e ferramentas para atender as mais diversas demandas de coleta, armazenamento, análise, processamento e divulgação de informações geográficas, sempre em um âmbito de manipulação de dados secundários, sejam dos fornecidos por agentes do setor como resultantes de demandas regulatórias, sejam dos coletados através das mais diversas fontes públicas e privadas de interesse e acessíveis à ANEEL.

Neste contexto, a ANEEL é essencialmente um consumidor de dados espaciais que devem ser coletados, consolidados, armazenados, processados, analisados e disponibilizados, no contexto de uso do seu público interno ou externo.

### **Modelo de atuação da equipe de Geoprocessamento**

A partir da existência de Especialistas em Regulação de Serviços Públicos que foram selecionados com conhecimentos da área de geoprocessamento (Área 5 do Edital de Concurso Público n.01/2010) a ANEEL passou a ter em seu quadro servidores nesta área. Atualmente, três vagas estão ocupadas por 1 (um) geógrafo com mestrado em geografia, 1 (um) engenheiro de computação com mestrado em sistemas de informação geográfica e 1 (um) engenheiro cartógrafo.

Dois destes servidores atuam na área de Geoprocessamento da ANEEL, alocada na SGI, e são responsáveis por realizar as atividades de gestão de contratos, planejamento e interlocução com os demandantes dos produtos de geoprocessamento, sejam eles internos ou externos.

Neste modelo, o servidor direciona e prioriza as atividades de apoio que serão necessárias ao atendimento das necessidades da ANEEL, além de realizar todo o processo de verificação e aprovação dos produtos gerados pelos terceiros, que servirão de base para suas análises, instrução processual, entrega de produtos aos clientes, entre outras tarefas de maior responsabilidade.

Como se pode perceber, aqueles produtos de geoprocessamento que o contrato entrega não são, absolutamente, a informação final ou a utilidade última articulada que será, por fim, elaborada apenas por servidores da Agência.

## 5. Elucidando a questão das atribuições e atividades do Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia:

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/>. Acesso em: 10 abr. 2013.

Fl. 3 da Decisão de Pregoeiro n. 006/2013-SLC/ANEEL, de 15/5/2013.

Os Especialistas em Regulação de Serviços Públicos de Energia lotados na área de Geoprocessamento da SGI desenvolvem as seguintes atividades, em conformidade com a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, em especial com o disposto em seu art. 4º:

- subsídio e apoio técnico às atividades de normatização e regulação das UORGs da ANEEL que necessitam de produtos em geoprocessamento;
- subsídio à formulação de planos, programas e projetos relativos às atividades inerentes à Missão Institucional da ANEEL, que necessitam de produtos em geoprocessamento;
- gestão dos contratos de prestação de serviços, firmados pela administração, que tenham como objeto a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares dos assuntos referentes ao geoprocessamento, conforme Decreto nº 2.271, de 7 de junho de 1997;

Adicionalmente, importa informar que a ANEEL não possui cargo específico de geoprocessamento, como se constata no art. 1º da Lei nº 10.871/2004, diferentemente, por exemplo, da Agência Nacional de Águas – ANA, que possui em seu quadro o cargo de Especialista em Geoprocessamento, (art. 1º e 4º da Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003).

Logo, não se verifica a situação vedada pelo §2º, do art. 1º, do Decreto nº 2.271/1997. Ademais, não há conflito entre as atividades executadas por funcionários terceirizados e as atribuições próprias dos servidores de carreira lotados na área de Geoprocessamento da SGI/ANEEL.

6. Passando a análise dos argumentos apresentados.

7. Equivoca-se o impugnante ao ver vedação de contratação do Apoio ao Geoprocessamento por Pregão Eletrônico.

8. A questão nem mesmo é controversa no Tribunal de Contas da União que é uníssono em admitir pregão eletrônico tanto para objetos de tecnologia da informação quanto para serviços de engenharia.

9. Importa lembrar que as decisões administrativas do órgão de classe (CONFEA) não alcançam o ordenamento jurídico aplicado às licitações públicas.

10. Há uma messe de julgados tratando da admissibilidade do pregão. Transcrevamos alguns para não sermos exaustivos:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Considera-se improcedente representação, sem prejuízo de se fazer recomendação ao órgão, a ser observado em futuras licitações.

Recomenda-se a órgão do Poder Judiciário que, em futuras licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação comuns, utilize a modalidade pregão na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, motivando expressamente a opção pelo pregão presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico”.

(Acórdão 2368/2010 – Plenário)

“REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS TÉCNICOS NA ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A GRADAÇÃO NA PONTUAÇÃO DE CERTIFICADOS. NÃO-COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE DO ÓRGÃO DE USUFRUIR AS VANTAGENS OFERECIDAS POR EMPRESAS DE MAIOR NÍVEL TÉCNICO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES NA FIXAÇÃO DE INTERVALO DE TEMPO EM QUE OS SERVIÇOS ATESTADOS DEVERIAM TER SIDO EXECUTADOS. NÃO-UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE DO PREGÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA A NÃO-PRORROGAÇÃO DE CONTRATO. DETERMINAÇÕES CORRETIVAS.

Fl. 4 da Decisão de Pregoeiro n. 006/2013-SLC/ANEEL, de 15/5/2013.

1. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que quaisquer critérios de pontuação e valoração dos quesitos das propostas técnicas dos licitantes devem ser compatíveis com o objeto licitado.

2. A pontuação a ser concedida às propostas técnicas deve ser proporcional à relevância e à contribuição individual e conjunta de cada quesito para a execução contratual.

**3. O bem ou serviço comum é aquele que pode ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

**4. O conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade”**

(Acórdão 1287/2008 – Plenário)

“Verifica-se que a posição desta Corte é pela possibilidade de utilização do Pregão para serviços de engenharia, em razão de que as normas regulamentares que proíbem a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão carecerem de fundamento de validade, já que não amparadas na Lei n.º 10.520, de 2002, que estabelece como único condicionamento que o objeto da licitação se configure como bem ou serviço comum.”

(Acórdão 709/2007 – Plenário)

11. A área de Geoprocessamento da ANEEL trata de informações fornecidas pelos agentes regulados com as posições das estruturas referentes aos empreendimentos. A SGI não faz trabalho de levantamento de informações, apenas recebe, trata, armazena e disponibiliza.

12. Como recebemos as informações georreferenciadas dos agentes para composição de banco de dados georreferenciados, devemos assegurar que as informações estão de acordo com as nossas necessidades realizando análise da coerência espacial em relação a outras estruturas e posições já conhecidas. A responsabilidade sobre qualidade e veracidade da informação é do agente regulado.

13. Cabe inicialmente esclarecer a diferença entre o processo de validação cartográfica e o de análise de coerência espacial **no âmbito das atividades da área de Geoprocessamento da ANEEL.**

14. O processo de validação cartográfica diz respeito à verificação de qualidade e aferição do processo de produção de dados cartográficos, que prescinde de conhecimentos dos modelos matemáticos e dos métodos aplicados ao levantamento de dados em campo, seja através de sensores remotos quaisquer (transportados por satélites ou aeronaves) ou métodos de levantamento em solo (GPS, topografia, Laser, etc.).

15. Mesmo em seus processos de verificação de qualidade dos dados produzidos por terceiros, a ANEEL não emite nenhum tipo de documento de validação ou certificação de qualidade, esta responsabilidade é única e exclusiva do produtor da informação que deve sempre emitir a Anotação de Responsabilidade Técnica (A.R.T.) relativa aos dados entregues na Agência.

16. Por outro lado, é papel fundamental do regulador verificar se existe coerência nas informações fornecidas pelos Agentes para que haja segurança na utilização das informações para a tomada de decisão. No caso da SGI, este processo de análise de coerência espacial é realizado através da verificação do posicionamento dos dados fornecidos em relação a outros elementos geográficos já mapeados e que tem nível de precisão previamente conhecido, como por exemplo, as cartas topográficas do levantamento sistemático brasileiro e as estações de medição do Sistema Geodésico Brasileiro.

17. Desta forma, se conclui que não há necessidade da habilitação específica para o desenvolvimento destas atividades, tanto pelos servidores da Agência que possuem conhecimento no tema, quanto pelos futuros contratados que os apoiaram nestas atividades.

Fl. 5 da Decisão de Pregoeiro n. 006/2013-SLC/ANEEL, de 15/5/2013.

18. Em relação à alegação de que a qualificação das “equipes técnicas” deveriam ser exclusivamente de engenheiros cartógrafos ou agrimensores. Não tem razão o impugnante. Sua argumentação poderia ainda causar uma restritividade infundada à licitação.

19. Em verdade, os profissionais que têm em sua formação elementos de análise espacial e conceitos de cartografia, conforme programas curriculares das instituições de ensino superior brasileiras, necessários a este edital, não são somente os engenheiros cartógrafos e afins. Neste perfil também se encaixam os profissionais da engenharia (civil, florestal, ambiental, agronomia, de minas, etc.), ciências da terra (geologia, geofísica, oceanografia, etc.), arquitetura e urbanismo e geografia.

20. Conforme sugerido pelo impugnante este perfis profissionais serão descritos de maneira mais específica, coforme parágrafo anterior, porém longe de configurar o que parece ser uma pretensa reserva de mercado profissional desnecessária.

21. Como exemplo das formações profissionais de nível superior que tem em seu currículo disciplinas que abordam análise espacial e conceitos de cartografia, segue quadro das disciplinas oferecidas e graduação de algumas Universidades Públicas.

Graduação	Algumas Disciplinas Oferecidas	Universidade - site
Engenharia Civil	Geologia Básica, Geotecnia, Hidrologia Aplicada, Laboratório De Geotecnia, Projeto De Estradas, Saneamento Ambiental, Topografia, Cartografia Geotécnica.	UnB - <a href="https://condoc.unb.br/matriculaweb/graduacao/curriculo.aspx?cod=6220">https://condoc.unb.br/matriculaweb/graduacao/curriculo.aspx?cod=6220</a>
Engenharia Florestal	Metodologia De Pesquisas Florestais, Agrometeorologia, Topografia Agrícola, Inventario Florestal, Hidrologia Florestal, Sensoriamento Remoto Aplicado A Ciência Florestal.	Federal de Sergipe - <a href="http://www.daa.ufs.br/daaantigo/gradecurricular/fimgradecurr.asp?curso=261&amp;nome=ENGENHARIA%20FLORESTAL&amp;curric=1">http://www.daa.ufs.br/daaantigo/gradecurricular/fimgradecurr.asp?curso=261&amp;nome=ENGENHARIA%20FLORESTAL&amp;curric=1</a>
Engenharia Agrônômica	Topografia Agrícola, Irrigação E Drenagem, Agroecologia, Gestão De Recursos Hídricos , Geoprocessamento E Georreferenciamento, Fundamentos De Geologia.	Federal de Sergipe - <a href="http://www.daa.ufs.br/daaantigo/gradecurricular/fimgradecurr.asp?curso=260&amp;nome=ENGENHARIA%20AGRONOMICA&amp;curric=1">http://www.daa.ufs.br/daaantigo/gradecurricular/fimgradecurr.asp?curso=260&amp;nome=ENGENHARIA%20AGRONOMICA&amp;curric=1</a>
Engenharia de Pesca	Geologia de Ambientes Aquáticos, Oceanografia, Topografia Agrícola, Cartografia E Geoprocessamento, Navegação, Fotointerpretação.	Federal de Sergipe - <a href="http://www.daa.ufs.br/daaantigo/gradecurricular/fimgradecurr.asp?curso=264&amp;nome=ENGENHARIA%20DE%20PESCA&amp;curric=1">http://www.daa.ufs.br/daaantigo/gradecurricular/fimgradecurr.asp?curso=264&amp;nome=ENGENHARIA%20DE%20PESCA&amp;curric=1</a>
Engenharia Ambiental	Geologia de Engenharia, Cartografia Geral, Topografia, Sensoriamento Remoto, Climatologia, Hidrologia, Planejamento Ambiental, Geologia Ambiental, Meteorologia, etc.	Federal do Rio Grande do Sul - <a href="http://www.ufrgs.br/ufrgs/ensino/graduacao/cursos/exibeCurso?cod_curso=526">http://www.ufrgs.br/ufrgs/ensino/graduacao/cursos/exibeCurso?cod_curso=526</a>
Engenharia de Agrimensura e Cartográfica	Sensoriamento Remoto, Topografia - Levantamentos, Projeções Cartográficas, Sistema de Informações Geográficas, Cartografia Temática, Processamento Digital de Imagens, etc.	Federal da Bahia - <a href="http://www.geodesia.ufba.br/site/disciplinas">http://www.geodesia.ufba.br/site/disciplinas</a>
Engenharia de	Geologia De Engenharia, Topografia,	Federal do Rio Grande do Sul -

Fl. 6 da Decisão de Pregoeiro n. 006/2013-SLC/ANEEL, de 15/5/2013.

Minas	Hidrogeologia, Prospecção Geofísica, Sensoriamento Remoto, Cartografia Do Meio Físico, Geoestatística, Geologia Estrutural.	<a href="http://www.ufrgs.br/ufrgs/ensino/graduacao/cursos/exibeCurso?cod_curso=321">http://www.ufrgs.br/ufrgs/ensino/graduacao/cursos/exibeCurso?cod_curso=321</a>
Geologia	Geologia Geral, Desenho Geológico, Geomorfologia, Topografia, Cartografia, Zoneamento Ecológico-Econômico, etc.	Federal Rural do Rio de Janeiro - <a href="http://r1.ufrj.br/degeo/index.php?s=32">http://r1.ufrj.br/degeo/index.php?s=32</a>
Geografia	Climatologia, Cartografia, Geologia, Topografia, Geomorfologia, Fotointerpretação, Sensoriamento Remoto, Hidrologia, Geoprocessamento, etc.	Federal do Mato Grosso do Sul - <a href="http://www.sien.ufms.br/cursos/grade/0451">http://www.sien.ufms.br/cursos/grade/0451</a>
Arquitetura e Urbanismo	Representação Cartográfica, Geomorfologia, Planejamento Urbano, Sistemas de Informação Geográfica, Saneamento Ambiental.	Unesp – <a href="http://www.fct.unesp.br/Home/Graduacao/ArquiteturaUrbanismo/grade.pdf">http://www.fct.unesp.br/Home/Graduacao/ArquiteturaUrbanismo/grade.pdf</a>

Fonte: Grades Curriculares 2013 (sites dos diversos departamentos)

22. Vale ainda destacar, que a atual normatização em vigor do Conselho de Classe é do ano de 1973 (Resolução n. 218/1973) e já não alcança as necessidades de atuação multidisciplinar que o geoprocessamento e novas tecnologias inauguram, e que o tema é controverso dentro do próprio sistema CONFEA, já que o mesmo não foi capaz de botar em prática a sua Normativa que trata do assunto e se encontra suspensa temporariamente (Resolução n. 1010/2005 – CONFEA).

23. Ademais, visando o esclarecimento de alguns termos ambíguos das atividades em comento, serão realizados ajustes nos seguintes dos itens do Edital: 2.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3.1, 2.1.1.3.4, 2.1.1.3.5, 2.1.1.3.12 e 2.1.1.3.14.

### III – DO DIREITO

24. A impugnação foi apresentada no prazo previsto nos termos do art. 18 do Decreto Federal n. 5.450/05.

### IV – DA DECISÃO

25. Pelo exposto, julgo parcialmente procedente os pedidos registrados e assim, aguardo as devidas alterações no Edital do Pregão Eletrônico n. 12/2013 para prosseguimento do trâmite licitatório.

GIAMPIERO CARDOSO NARGI  
Pregoeiro