

**EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO  
DA SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS DA ITAIPU BINACIONAL  
DIVISÃO DE SUPORTE TÉCNICO – COPT.DF  
REF.: CONCORRÊNCIA NACIONAL NF 0352-26**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, brasileiro, XXXXXXXX, inscrito na XXX/XX sob o nº XXX.XXX, residente e domiciliado na Rua XXXXXXXXXXXX, XXX, Apartamento XX, XXXXXXXX, XXXXXXXX - XX, e-mail: XXXXXXX@XXXXX.com, telefone: (XX) XXXXXXXX, vem, respeitosamente, com fundamento no item 1.9 do Caderno de Bases e Condições, no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, no art. 37, XXI, da Constituição Federal, e nos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, julgamento objetivo, economicidade, planejamento, seleção da proposta mais vantajosa e ampla participação, apresentar a presente

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

em face do Caderno de Bases e Condições - CBC, do Anexo II - Documentação para a Habilitação, do Anexo III - Especificações Técnicas, do Anexo IV - Orçamento Estimado, do Anexo V - Planilha de Preços, do Anexo VI - Minuta de Contrato, do Anexo VII - Enquadramento Tributário e dos documentos alterados pelo Aditamento 1, todos referentes à Concorrência Nacional NF 0352-26, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

**I) DA SÍNTESE**

A presente impugnação é estruturada a partir de núcleos materiais de ilegalidade que se comunicam entre si e que devem ser apreciados de forma conjunta pela Comissão.

O primeiro núcleo diz respeito ao próprio objeto licitatório, tal como delineado no Caderno de Bases e Condições e no Anexo III, pois a contratação apresenta complexidade multidisciplinar e, por isso, exige definição precisa, motivação reforçada, adequada decomposição das parcelas relevantes e demonstração de que a modelagem adotada não converte a amplitude do objeto em barreira indireta à competição.

O segundo núcleo impugnado refere-se à qualificação técnica prevista no Anexo II, especialmente nos itens 1.4, 2.4 e 3.1.1, na medida em que o edital exige atestados cumulativos, superespecíficos e insuficientemente correlacionados às parcelas de maior relevância e valor significativo. A exigência, tal como redigida, também se associa ao registro indistinto no CREA, produzindo restrição indevida à participação de empresas de tecnologia, integração, conectividade, software e segurança eletrônica que podem ser tecnicamente aptas à execução do objeto, mas não se enquadram no perfil empresarial previamente presumido pelo instrumento convocatório.

O terceiro núcleo concentra-se na qualificação econômico-financeira, especialmente no Anexo II, item 1.3, e nos itens 2.9.3 e 2.9.4 do Caderno de Bases e Condições. A impugnação questiona a adoção de pontuação contábil, garantias, retenções e alocação de riscos sem demonstração concreta de indispensabilidade, proporcionalidade e aderência ao mercado efetivamente apto a executar a solução,

pois critérios econômico-financeiros excessivos podem funcionar como barreiras de entrada tão graves quanto exigências técnicas desproporcionais.

O quarto núcleo diz respeito às regras de consórcio, previstas no Anexo II, item 3, e no Caderno de Bases e Condições, porque o edital admite a formação consorcial em termos formais, mas, ao impor exigências que reduzem a utilidade econômica e técnica dessa forma de participação, neutraliza o instituto que justamente deveria ampliar a competitividade em contratações complexas e multidisciplinares.

O quinto núcleo impugnado envolve marcas, plataformas, exigências de fabricante, subcontratação e demais disposições dos Anexos III e VI que podem conduzir à padronização não motivada, ao fechamento tecnológico e à restrição indireta da competição. A impugnação sustenta que, se houver necessidade real de compatibilidade, padronização ou continuidade tecnológica, a Administração deve explicitar motivação técnica e econômica específica, admitindo soluções equivalentes sempre que estas preservarem desempenho, segurança, interoperabilidade e responsabilidade contratual.

## **II) DO CABIMENTO, DA TEMPESTIVIDADE, DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL E DAS PREMISSAS DE CONTROLE DO EDITAL**

A presente impugnação deve ser conhecida porque se dirige contra cláusulas do instrumento convocatório que, em tese, violam normas cogentes de licitações e contratos administrativos, especialmente quanto aos limites da qualificação técnica e da qualificação econômico-financeira. A controvérsia não se resume a discordância comercial da impugnante com a modelagem adotada, mas à necessidade de controle preventivo de exigências que podem afastar empresas tecnicamente aptas, encarecer as propostas e comprometer a seleção da alternativa mais vantajosa para a ITAIPU.

O cabimento decorre expressamente do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, cujo texto oficial dispõe que “qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei”. A norma tem natureza de garantia procedimental e de mecanismo de autocontrole administrativo, pois permite que a Administração corrija vícios antes da sessão, evitando disputa contaminada, recursos posteriores, paralisações, judicialização e eventual anulação do procedimento.

Também o item 1.9 do Caderno de Bases e Condições reconhece a possibilidade de impugnação ao edital, estabelecendo canal próprio para a apresentação de questionamentos e objeções. A previsão editalícia, nesse ponto, deve ser interpretada em consonância com a Lei nº 14.133/2021, de modo a assegurar apreciação efetiva, motivada e completa das ilegalidades apontadas, e não simples resposta formal ou genérica incapaz de sanar a restrição competitiva.

A matéria debatida possui relevância constitucional. O art. 37, XXI, da Constituição Federal determina que as licitações devem assegurar “igualdade de condições a todos os concorrentes” e somente admitir “exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. A expressão constitucional “indispensáveis” é o ponto de partida desta impugnação, pois impede que a Administração converta cautelas legítimas em barreiras desnecessárias de entrada.

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa diretriz no art. 5º, ao exigir a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência,

interesse público, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e economicidade. No caso concreto, a impugnação sustenta que a cumulação de requisitos técnicos, contábeis, contratuais e tecnológicos desequilibra tais princípios e reduz a competição além do necessário.

A licitação não pode ser analisada apenas por cláusulas isoladas. O vício mais relevante do presente certame está na soma de exigências que, quando consideradas em conjunto, produzem uma filtragem excessiva do mercado: registro no CREA imposto de modo indistinto, atestados técnicos abrangendo múltiplas especialidades, regras de consórcio que não neutralizam a restrição, exigências econômico-financeiras por pontuação, retenções e riscos contratuais de difícil mensuração. Essa soma gera uma restrição composta, que deve ser enfrentada de forma sistêmica.

O controle do edital não retira da Administração o poder de definir suas necessidades.

Ao contrário, preserva a Administração contra o risco de contratar sob bases insuficientemente justificadas. A discricionariedade técnica existe para permitir escolhas adequadas ao interesse público, mas não autoriza a imposição de exigências desproporcionais, nem dispensa motivação quando a modelagem reduz o número de potenciais competidores.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU registra, ao tratar dos requisitos da contratação, que tais requisitos devem refletir elementos necessários ao atendimento da necessidade pública, mas “não devem contemplar especificações excessivas, desnecessárias ou irrelevantes”. A orientação é especialmente pertinente aqui, porque o objeto envolve segurança eletrônica, telecomunicações, softwares, infraestrutura física, redes, radares, câmeras, integração de sensores e centros de comando, circunstância que exige precisão e não generalização restritiva.

A Súmula TCU 177 é igualmente aplicável, ao estabelecer que “a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes”. A impugnação não questiona a relevância do sistema pretendido, mas a forma como o edital aproxima objeto, habilitação e obrigações contratuais sem demonstrar, de maneira analítica, quais parcelas são verdadeiramente críticas e quais poderiam ser executadas por especialistas, consorciadas ou subcontratadas.

A finalidade da impugnação é permitir que a ITAIPU sane o edital antes da sessão, preserve a competitividade e mantenha apenas as exigências compatíveis com a complexidade real da contratação. Em licitações de alta densidade tecnológica, a ampliação da competição não significa tolerar aventureiros, mas permitir que empresas com competência comprovável em segmentos relevantes possam participar sem serem excluídas por exigências idênticas, cumulativas ou indevidamente concentradas.

A impugnante reconhece que o objeto tem criticidade operacional e sensibilidade institucional, sobretudo por envolver videomonitoramento e segurança de área estratégica.

Entretanto, a criticidade do objeto não converte todo requisito desejável em requisito habilitatório indispensável. A Lei nº 14.133/2021 exige que a habilitação

funcione como prova mínima de aptidão, e não como mecanismo de escolha antecipada de um perfil empresarial específico.

A distinção entre requisito de habilitação, condição de execução e obrigação contratual é essencial. Determinadas exigências podem ser legítimas se tratadas como obrigações posteriores do contratado, acompanhadas de fiscalização, cronograma, prova de conceito ou aceite técnico; mas tornam-se ilícitas quando antecipadas para a fase de habilitação sem demonstração de que sua apresentação prévia é indispensável à segurança da contratação. Essa confusão aparece em diversos pontos do edital e justifica a presente impugnação.

A Administração deve motivar com especial densidade qualquer cláusula que restrinja o universo competitivo. Não basta afirmar que o objeto é complexo ou que a solução deve ser integrada; é necessário demonstrar porque cada atestado, cada índice, cada registro profissional, cada limitação de consórcio e cada eventual padronização tecnológica são necessários, adequados e proporcionais. A ausência dessa demonstração torna a exigência vulnerável à revisão administrativa.

A presente impugnação, portanto, não pretende substituir o juízo técnico da ITAIPU, mas exigir que esse juízo seja explicitado e compatibilizado com o regime jurídico brasileiro de licitações. O pedido central é o saneamento do edital, com reavaliação das cláusulas restritivas, apresentação de justificativas técnicas e econômicas, revisão das exigências de habilitação e republicação do instrumento convocatório com reabertura dos prazos.

Diante desse contexto, requer-se desde logo que a Comissão conheça integralmente esta impugnação, suspenda o andamento do certame se necessário para análise adequada e aprecie cada ponto de forma motivada. A resposta administrativa deve enfrentar as ilegalidades indicadas, pois a manutenção de cláusulas restritivas sem motivação suficiente poderá comprometer a validade do procedimento e a própria economicidade da contratação.

### **III) DO OBJETO LICITATÓRIO, DA COMPLEXIDADE MULTIDISCIPLINAR E DA NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO REFORÇADO**

O objeto licitatório, conforme delineado no Caderno de Bases e Condições e nos anexos técnicos, não corresponde a simples fornecimento de equipamentos de prateleira, nem a uma contratação ordinária de obra, serviço de engenharia ou solução isolada de tecnologia da informação. Trata-se de contratação integrada em sentido material, composta por fornecimentos, instalações, integrações, infraestrutura física e lógica, softwares, sistemas de sensoriamento, suporte, manutenção, operação assistida e obrigações de continuidade.

Essa natureza multidisciplinar exige que o edital identifique com precisão a solução pretendida e, sobretudo, separe aquilo que é essencial à comprovação prévia de aptidão daquilo que constitui obrigação de execução. O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 descreve o termo de referência como documento que deve conter “definição do objeto”, “fundamentação da contratação”, “descrição da solução como um todo”, “modelo de execução”, “modelo de gestão” e “critérios de medição e pagamento”. Tais elementos não são formalidades, mas pressupostos para licitação competitiva.

O art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 exige que o estudo técnico preliminar evidencie o problema a ser resolvido e a melhor solução, contemplando requisitos da contratação, levantamento de mercado, estimativas, justificativas e análise de viabilidade. Em contratação tecnológica complexa, o planejamento deve demonstrar que a solução foi definida após comparação de alternativas, avaliação de fornecedores disponíveis, análise de interoperabilidade e identificação dos riscos que justificariam eventual padronização.

A complexidade do objeto não autoriza a criação de um bloco indivisível de exigências habilitatórias. Ao contrário, quanto mais plural for a contratação, maior é o dever de decompor suas parcelas de maior relevância e valor significativo. Se o objeto abrange radares, câmeras biespectrais, servidores, redes, videowall, centros de comando, integração de sensores, softwares e infraestrutura, deve o edital indicar quais desses elementos são centrais para a habilitação e quais podem ser comprovados por diferentes meios de capacidade.

A Súmula TCU 177, ao afirmar que “a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição”, assume particular relevância no presente certame. A definição precisa não significa listar equipamentos e funcionalidades em grande quantidade, mas estabelecer uma relação lógica entre necessidade pública, solução técnica, requisitos mínimos, critérios de aceitação, medição, pagamento e habilitação. O excesso de especificações pode ser tão prejudicial quanto a insuficiência de especificações.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU adverte que requisitos de contratação não devem ser excessivos, desnecessários ou irrelevantes, e recomenda verificar, após levantamento de mercado, se requisitos que restringem significativamente potenciais fornecedores são realmente imprescindíveis. No presente edital, essa verificação deve ser demonstrada de forma expressa, pois a combinação de tecnologias e exigências habilitatórias tende a favorecer empresas com histórico exatamente coincidente com o arranjo definido pela ITAIPU.

O objeto também possui forte componente de integração tecnológica. Integração, contudo, não se confunde com execução pretérita integral e idêntica de todos os elementos do sistema. Uma empresa pode ser plenamente apta a integrar câmeras, radares, servidores, redes e VMS sem ter executado anteriormente, em um único contrato ou conjunto de atestados rigidamente acumulado, todos os itens descritos no Anexo II na mesma conformação. Exigir identidade substancial pode transformar experiência semelhante em experiência espelhada, o que é incompatível com o regime de competitividade.

A Administração pode e deve exigir comprovação de experiência em parcelas críticas, mas deve fazê-lo de forma calibrada. O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 condiciona os atestados às parcelas de maior relevância ou valor significativo, e a Súmula TCU 263 reforça que quantitativos mínimos são admissíveis desde que limitados, simultaneamente, a essas parcelas. O edital, portanto, precisa explicitar a razão pela qual cada componente elencado como requisito técnico é parcela crítica e não mera característica acessória.

O objeto licitatório também se conecta diretamente com a qualificação econômico-financeira. Quanto mais o edital transfere riscos, impõe garantias, condiciona pagamentos, exige disponibilidade de equipe e obriga manutenção prolongada, maior deve ser a transparência na formação dos preços e na matriz de riscos. Sem essa transparência, a disputa deixa de premiar a proposta eficiente e passa

a premiar a empresa com maior capacidade de absorver incertezas, mesmo que isso não represente melhor solução para o interesse público.

A Lei nº 14.133/2021, no art. 25, exige que o edital contenha regras sobre objeto, habilitação, fiscalização, gestão do contrato, entrega e condições de pagamento. Essa norma demonstra que o objeto não pode ser separado do modelo contratual. Se a minuta impõe obrigações de longo prazo, recuperação de atrasos, garantias, retenções e responsabilidades amplas, tais encargos devem estar coerentemente refletidos no planejamento e na justificativa das exigências de habilitação.

A descrição do objeto deve evitar fechamento tecnológico indevido. Quando o edital aponta soluções, plataformas ou requisitos que se aproximam de marcas, modelos, arquiteturas proprietárias ou ecossistemas específicos, a Administração deve justificar por que tais escolhas são indispensáveis. O art. 41 da Lei nº 14.133/2021 admite indicação de marca apenas excepcionalmente, e a Súmula TCU 270 registra que, em compras, inclusive softwares, a indicação é possível somente quando estritamente necessária para padronização e previamente justificada.

Não se ignora que a ITAIPU pode ter parque tecnológico preexistente, padrões internos de segurança, sistemas legados e requisitos de compatibilidade. Porém, a compatibilidade deve ser tecnicamente comprovada e economicamente justificada. A mera conveniência operacional não basta para restringir soluções equivalentes, especialmente quando a contratação envolve mercado maduro, com fornecedores aptos a entregar interoperabilidade por APIs, protocolos abertos, integrações homologadas e camadas de middleware.

O objeto, tal como estruturado, exige ainda coerência entre habilitação e subcontratação. Se a contratação é composta por especialidades diversas, a restrição de subcontratação ou a exigência de que uma única empresa concentre experiências heterogêneas pode reduzir a competitividade sem ganho proporcional de segurança. A Lei nº 14.133/2021, no art. 122, admite subcontratação de partes do objeto até o limite autorizado pela Administração, mantendo a responsabilidade do contratado, o que permite modelagens mais abertas e eficientes.

A impugnação sustenta, portanto, que o primeiro saneamento necessário é a reavaliação do objeto como matriz de exigências. A Administração deve demonstrar quais parcelas são de maior relevância, quais requisitos são apenas operacionais, quais podem ser comprovados por experiência equivalente, quais exigem registro profissional, quais admitem consórcio ou subcontratação e quais decorrem de padronização tecnicamente motivada. Sem essa matriz, o edital permanece vulnerável por falta de proporcionalidade e motivação.

Requer-se, nesse tópico, que a ITAIPU complemente a motivação do objeto, apresente ou revise o estudo técnico que justifica a solução integrada, explicita a decomposição das parcelas relevantes e ajuste o edital para que o objeto não funcione como instrumento indireto de direcionamento. A republicação do edital, com reabertura de prazo, é medida necessária se houver alteração dos requisitos de habilitação, das especificações técnicas ou das condições contratuais que impactem a formulação das propostas.

#### IV) DA ILEGALIDADE DA HABILITAÇÃO TÉCNICA POR ATESTADOS CUMULATIVOS, SUPERESPECÍFICOS E NÃO SUFICIENTEMENTE VINCULADOS ÀS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA

O Anexo II exige atestado ou atestados comprovando implantação de sistema de segurança eletrônica que contemple fornecimento e/ou instalação de câmeras biespectrais, radares de superfície com capacidade de detecção e rastreamento de alvos, servidores para videomonitoramento, infraestrutura lógica e física para sistemas IP, centros de comando e controle ou salas de operação com videowall e integração de sensores heterogêneos para controle de câmera a partir de comandos de radar. A enumeração revela um requisito composto, de elevada especificidade e potencialmente restritivo.

A Lei nº 14.133/2021 admite a exigência de qualificação técnico-operacional, mas o faz sob limites expressos. O art. 67, § 1º, estabelece que a exigência de atestados deve restringir-se às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, enquanto o § 2º considera de maior valor significativo as parcelas com valor individual igual ou superior a quatro por cento do valor total estimado. O edital, entretanto, não demonstra com suficiente transparência que cada item listado atende a esses critérios.

A Súmula TCU 263 sintetiza entendimento consolidado ao afirmar que, para comprovação da capacidade técnico-operacional, é legal a exigência de quantitativos mínimos “desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto”. A palavra “simultaneamente” é decisiva: não basta que a parcela pareça tecnicamente interessante; ela deve ser relevante e também significativa sob perspectiva econômica, ou estar devidamente justificada como crítica à execução.

O problema jurídico não reside em exigir experiência, mas em exigir experiência com grau de coincidência excessivo. A Administração pode exigir que a licitante demonstre aptidão em videomonitoramento, integração de sistemas, redes IP, sensores e suporte; contudo, a exigência de um conjunto fechado de experiências com câmeras biespectrais, radares de superfície, servidores, CCC, videowall e controle automático por radar tende a reduzir a disputa às empresas que já executaram solução praticamente espelhada à pretendida.

A experiência anterior exigível deve ser semelhante, não necessariamente idêntica. A jurisprudência administrativa do TCU, refletida em suas súmulas e orientações, busca impedir que o atestado seja convertido em prova de fornecimento pretérito da mesma solução, na mesma composição e com o mesmo arranjo tecnológico. Se a Administração exige identidade, deixa de avaliar capacidade e passa a selecionar histórico específico, o que restringe o mercado de forma indevida.

A admissão de somatório de atestados, embora positiva em aparência, não elimina integralmente o vício. O somatório apenas permite reunir documentos, mas não resolve a questão central: a pertinência e a indispensabilidade de cada subitem. Se as parcelas foram definidas sem demonstração de relevância e valor significativo, permitir somatório não convalida a exigência; apenas suaviza parcialmente uma restrição que continua carecendo de motivação.

A exigência também pode produzir assimetria entre empresas integradoras e fabricantes ou revendedores especializados. Em mercados tecnológicos, muitas empresas executam com excelência integração de plataformas, implantação de redes,

instalação de câmeras, desenvolvimento de camadas de interoperabilidade e operação assistida, mas não necessariamente acumularam, sob o mesmo guarda-chuva documental, todos os subcomponentes escolhidos pelo edital. A restrição pode excluir justamente integradores qualificados, que seriam capazes de compor solução eficiente.

A qualificação técnica deve ser funcionalmente vinculada ao risco de inadimplemento. Para justificar cada atestado, a ITAIPU precisa indicar qual risco específico ele mitiga: falha de integração, indisponibilidade de monitoramento, incompatibilidade entre sensores, incapacidade de instalação em campo, ausência de conhecimento em redes, ou fragilidade de operação assistida. Sem essa correlação, o requisito assume feição genérica e excessiva, em afronta aos princípios da motivação e da proporcionalidade.

A própria diversidade dos itens comprobatórios sugere que o objeto poderia admitir comprovação modular. Câmeras, radares, servidores, redes, videowall e integração sensor-câmera são parcelas com mercados, fabricantes, competências e cadeias de fornecimento distintas. O edital deveria admitir comprovação por experiência equivalente em cada domínio, inclusive por consórcio ou subcontratação técnica autorizada, desde que mantida a responsabilidade da contratada e definidos critérios objetivos de aceitação.

A exigência de implantação de Centros de Comando e Controle ou salas com videowall também merece revisão. A experiência em videowall ou sala operacional pode ser relevante para a fase de implantação, mas sua exigência como filtro habilitatório cumulativo precisa ser justificada em face do valor e da criticidade da parcela. Caso contrário, empresas especializadas em integração de sensores e videomonitoramento podem ser afastadas por não terem atestado específico de sala de controle, ainda que possam contratar ou compor equipe especializada para essa atividade.

A exigência de integração de sensores heterogêneos para controle de posição da câmera a partir de comandos do radar é, talvez, a parcela mais sensível. Trata-se de requisito sofisticado, que deve ser descrito com precisão técnica, inclusive quanto a protocolos, latência, rastreamento, API, tipo de radar, tipo de câmera e critérios de aceite. Sem especificação funcional clara, o atestado pode se tornar obscuro e favorecer empresas que já participaram de solução proprietária semelhante, em detrimento de soluções equivalentes.

A Lei nº 14.133/2021 não autoriza habilitação técnica como antecipação integral da execução. O art. 67 deve ser lido em conjunto com o art. 5º, que impõe competitividade, proporcionalidade e julgamento objetivo. Assim, se a Administração deseja assegurar a entrega, pode exigir plano de execução, comprovação de equipe mínima após a contratação, prova de conceito, certificações pertinentes quando justificadas, cronograma, amostras ou testes de integração, desde que tais exigências não imponham custos indevidos antes da contratação.

A Súmula TCU 272 também ilumina o tema ao vedar exigências de habilitação e quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos desnecessários antes da celebração do contrato. A lógica da súmula se aplica por analogia às exigências que obrigam a licitante a deter previamente um arranjo documental raro, superespecífico ou oneroso, quando a aptidão poderia ser demonstrada por meios menos restritivos.

O edital deve substituir a lógica de “catálogo de experiências acumuladas” por uma matriz de aptidão proporcional. Essa matriz deve indicar as parcelas de maior relevância, os percentuais ou quantitativos mínimos quando indispensáveis, a aceitação de experiências equivalentes, a possibilidade de somatório por domínio técnico, a forma de comprovação por consórcio e a distinção entre requisito de habilitação e obrigação de execução.

Requer-se, portanto, a revisão dos itens 1.4 e 2.4 do Anexo II, para que os atestados sejam limitados às parcelas efetivamente relevantes e significativas, admitindo comprovação por objetos similares, experiências equivalentes e arranjos consorciais ou subcontratados compatíveis com a natureza multidisciplinar da contratação. Caso a ITAIPU entenda por manter algum subitem, deve motivar expressamente sua indispensabilidade, valor relativo, risco mitigado e impossibilidade de comprovação por meio menos restritivo.

#### **V) DA EXIGÊNCIA INDISTINTA DE REGISTRO NO CREA E DA RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS DE TIC, SOFTWARE, CONECTIVIDADE E INTEGRAÇÃO**

O Anexo II exige prova de registro ou inscrição vigente no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, tanto para empresas não cadastradas quanto para empresas cadastradas. A exigência aparece como requisito geral de habilitação técnica, sem distinção entre as atividades efetivamente preponderantes do objeto e sem delimitação das parcelas que justificariam a fiscalização pelo conselho profissional.

A Lei nº 14.133/2021, no art. 67, § 9º, prevê que o edital poderá exigir registro ou inscrição na entidade profissional competente “quando for o caso”. A expressão legal não é acidental: ela condiciona a exigência à compatibilidade entre a atividade básica da contratação e o conselho profissional envolvido. O registro não pode ser imposto de forma automática sempre que o objeto contenha algum componente de engenharia.

O mesmo art. 67, § 10, veda exigência de registro em mais de um conselho para fiscalização da mesma atividade básica. Embora o edital imponha o CREA, a contratação envolve atividades que podem se aproximar de tecnologia da informação, telecomunicações, segurança eletrônica, integração de software, fornecimento de equipamentos, redes e serviços correlatos. A imposição indistinta de conselho único pode desconsiderar a pluralidade de atividades e restringir empresas cuja atividade principal não é engenharia tradicional.

A exigência de CREA pode ser legítima para parcelas de engenharia, como torres, infraestrutura civil, instalações elétricas, estruturas metálicas ou determinados serviços técnicos sujeitos à responsabilidade técnica específica. Porém, daí não decorre que toda licitante, inclusive integradora de software, fornecedora de equipamentos, empresa de conectividade ou especialista em segurança eletrônica, deva possuir registro no CREA como condição universal de participação.

O ponto jurídico central é a proporcionalidade. Se a parcela de engenharia é acessória, instrumental ou passível de execução por subcontratada especializada, exigir que a proponente principal esteja registrada no CREA pode afastar empresas mais aptas à integração tecnológica do sistema. A Administração deve identificar a atividade básica da contratação e, se o objeto for misto, permitir que a comprovação

profissional recaia sobre a empresa ou profissional responsável pela parcela regulada, não necessariamente sobre toda proponente.

A contratação parece reunir componentes de engenharia e componentes de TIC em proporção relevante. O núcleo funcional do sistema é o videomonitoramento integrado, com sensores, câmeras, radares, servidores, redes, softwares, controle e operação. Empresas de tecnologia podem ser as mais adequadas para coordenar a solução, ainda que contratem ou se associem a empresas de engenharia para estruturas, instalações e obras auxiliares. O edital, contudo, tende a inverter essa lógica ao exigir CREA como requisito universal.

A exigência indistinta também pode impactar consórcios. O Anexo II prevê que todas as consorciadas devem cumprir individualmente o registro no CREA. Essa regra é particularmente restritiva, pois obriga inclusive empresas consorciadas que atuarão apenas em software, fornecimento, operação, suporte, integração lógica ou equipamentos a possuir registro em conselho de engenharia. A consequência é a neutralização da utilidade do consórcio como instrumento de complementação de competências.

A finalidade do consórcio é permitir que empresas com especialidades distintas se unam para executar objeto complexo. Se todas as integrantes devem possuir a mesma

inscrição profissional, o edital deixa de aproveitar a especialização de mercado e passa a exigir homogeneidade regulatória artificial. Isso reduz a competição e contraria a lógica de objetos multidisciplinares, nos quais a soma de capacidades é mais eficiente que a concentração de todas as capacidades em uma única empresa.

A Constituição Federal, ao limitar exigências de qualificação às indispensáveis, impede que o registro profissional seja utilizado como barreira formal. O texto constitucional fala em exigências “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”, o que obriga a Administração a demonstrar porque o registro de todas as licitantes ou consorciadas no CREA é indispensável, e não apenas conveniente ou tradicional.

O Manual do TCU sobre requisitos da contratação orienta que especificações restritivas devem ser examinadas à luz da real necessidade administrativa. Aplicando essa orientação, a ITAIPU deve demonstrar se o risco que pretende mitigar é ausência de responsabilidade técnica por serviços de engenharia, e não ausência de registro de empresas que sequer executarão tais serviços. Se o risco é o primeiro, a solução menos restritiva é exigir responsável técnico ou subcontratada registrada para a parcela específica.

A exigência de averbação no CREA-PR como obrigação contratual, embora posterior à habilitação, também deve ser delimitada. A averbação pode ser exigida para execução de atividade sujeita ao conselho no território competente, mas deve estar vinculada à parcela regulada e aos profissionais responsáveis. Não deve ser convertida em imposição genérica para empresas cuja atuação principal se dá em software, fornecimento ou integração lógica.

A restrição é agravada porque o edital não apresenta matriz de responsabilidades técnicas. Sem essa matriz, a licitante não sabe quais atividades exigirão ART, quais profissionais deverão estar vinculados, quais parcelas demandam registro da pessoa jurídica e quais poderão ser executadas por empresas especializadas. A ausência de clareza eleva custos, reduz segurança jurídica e favorece

empresas já estruturadas para atender a uma exigência ampla, ainda que ela seja excessiva.

A solução juridicamente adequada é reescrever o requisito para exigir registro no CREA apenas da empresa ou consorciada responsável pela execução das parcelas de engenharia efetivamente sujeitas à fiscalização profissional. Para as demais empresas, deve-se admitir comprovação compatível com sua atividade básica, inclusive registros, certificações ou declarações técnicas pertinentes ao segmento de TIC, quando necessárias e justificadas.

Essa revisão não diminui a segurança da contratação. Ao contrário, torna a exigência mais precisa: exige responsabilidade técnica onde ela é legalmente necessária e elimina formalidades indevidas onde elas não agregam controle. A Administração continuará podendo fiscalizar serviços de engenharia por ART, exigir profissionais habilitados e responsabilizar solidariamente o contratado, sem excluir integradores tecnológicos por requisito formal inadequado.

Requer-se, portanto, a alteração dos itens 1.4, 2.4 e 3.1.1 do Anexo II para afastar a exigência indistinta de CREA de todas as licitantes e consorciadas, limitando-a às empresas e profissionais responsáveis por parcelas de engenharia. Subsidiariamente, caso a ITAIPU mantenha a exigência geral, requer-se motivação técnica específica demonstrando a atividade básica do objeto, a indispensabilidade do registro para todos os participantes e a impossibilidade de solução menos restritiva.

## **VI) DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA, DA PONTUAÇÃO CONTÁBIL, DAS GARANTIAS, RETENÇÕES E RISCOS NÃO DEVIDAMENTE CALIBRADOS**

O Anexo II prevê que, para empresas não cadastradas, os indicadores contábeis serão avaliados conforme os itens 2.9.3 e 2.9.4 do Caderno de Bases e Condições, exigindo pontuação mínima igual a dois pontos para habilitação. Aparentemente, a exigência busca inferir boa situação econômico-financeira, mas a forma de pontuação demanda motivação específica, especialmente porque pode excluir empresas solventes e aptas que não se enquadrem no modelo contábil preferido pelo edital.

A Constituição Federal admite exigências de qualificação econômica apenas quando indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A exigência econômico-financeira, portanto, deve ser proporcional ao risco contratual real, ao prazo de execução, ao regime de pagamentos, ao volume de investimentos iniciais, às garantias exigidas, à possibilidade de reajuste, à matriz de riscos e à capacidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

A Lei nº 14.133/2021, embora permita avaliar a capacidade econômico-financeira, não autoriza filtros descolados da realidade econômica do contrato. Exigir pontuação mínima sem demonstrar a aderência dos indicadores ao risco concreto pode gerar seleção adversa: empresas eficientes, inovadoras ou com estrutura patrimonial menos tradicional podem ser afastadas, enquanto empresas com melhor pontuação contábil, mas menor eficiência técnica, permanecem na disputa.

O problema torna-se mais grave porque a habilitação econômico-financeira não atua isoladamente. Ela se soma às exigências técnicas, à eventual concentração de responsabilidades, às garantias contratuais, às retenções de pagamento, às obrigações de manutenção e ao risco de atrasos. Essa cumulação pode exigir capital de giro

superior ao necessário, encarecendo propostas e reduzindo a competitividade, especialmente para empresas médias especializadas em tecnologia.

A boa situação econômico-financeira deve ser comprovada por meios objetivos, mas os critérios devem ser transparentes e justificados. A Administração precisa esclarecer por que a pontuação mínima de dois pontos é adequada, quais índices compõem a pontuação, qual estudo demonstrou sua relação com inadimplemento, como empresas em recuperação judicial eventualmente viáveis serão tratadas e se há alternativas menos restritivas, como garantia adicional proporcional ou comprovação de capital mínimo dentro dos limites legais.

Em contratações tecnológicas, indicadores contábeis tradicionais podem não refletir adequadamente a capacidade operacional. Empresas de TIC podem operar com estrutura patrimonial diferente de empresas de construção pesada, utilizando ativos intangíveis, contratos de fornecimento, parcerias, linhas de crédito e cadeias globais de equipamentos. Se o edital aplica matriz contábil uniforme sem considerar o perfil do objeto, pode restringir indevidamente o mercado mais especializado.

A exigência de pontuação também deve ser confrontada com o tratamento dado às empresas cadastradas no CRC da ITAIPU. Se empresas com cadastro completo já tiveram seus indicadores avaliados, é necessário assegurar isonomia material entre cadastradas e não cadastradas, evitando que o cadastro prévio funcione como vantagem competitiva indevida. O certame deve permitir que todos demonstrem sua capacidade em igualdade de condições, sem favorecer quem já possui relacionamento cadastral mais consolidado.

A qualificação econômico-financeira deve ainda considerar as condições de pagamento. Se o contrato prevê retenções, marcos de medição rígidos ou pagamento condicionado a aceites complexos, o contratado suportará parte relevante do financiamento da execução. Esse custo financeiro precisa ser refletido no orçamento estimado e na análise de exequibilidade, sob pena de o edital selecionar propostas artificialmente baixas ou afastar licitantes prudentes que precifiquem corretamente o risco.

A matriz de riscos é instrumento fundamental nesse contexto. O art. 1032 da Lei nº 14.133/2021 trata da alocação de riscos entre as partes e permite definir responsabilidades e equilíbrio econômico-financeiro inicial. Em objeto complexo, com fornecimentos tecnológicos, infraestrutura, integração e dependência de terceiros, a ausência de matriz clara transfere incertezas ao particular e induz aumento de preços ou desistência de participantes.

A garantia contratual também deve ser calibrada. A Administração pode exigir garantia quando prevista e justificada, mas sua cumulação com retenções, prazos longos, obrigações de manutenção e riscos amplos deve ser analisada sob a ótica da proporcionalidade. Garantias excessivas não apenas elevam o custo financeiro da proposta, como também favorecem empresas de grande porte em detrimento de concorrentes especializados e eficientes.

A minuta contratual, ao impor obrigações de recuperação de atrasos, suporte, manutenção e responsabilidade por diversos componentes, amplia o risco econômico do contratado. Esses riscos não são ilícitos em si, mas exigem clareza, limites objetivos e mecanismos de recomposição quando decorrerem de fatos atribuíveis à Administração, alterações de escopo, atraso em liberações de área, indisponibilidade de informações, dependências operacionais ou eventos de força maior.

A exigência econômico-financeira deve ser vista como meio de proteção da Administração, não como instrumento de seleção de grandes conglomerados. Quando o edital usa indicadores rígidos, garantia, retenção e ampla alocação de riscos simultaneamente, pode acabar selecionando porte econômico em vez de capacidade técnica. Isso contraria a finalidade da licitação, que é obter a proposta mais vantajosa, e não limitar o mercado a empresas que suportem encargos financeiros desproporcionais.

A doutrina administrativista, em formulação recorrente associada a Celso Antônio Bandeira de Mello, ensina que a licitação se orienta simultaneamente à seleção da proposta vantajosa e à preservação da igualdade entre os interessados. Essa compreensão reforça que exigências econômico-financeiras devem proteger a execução, mas não podem desnaturar a competição. A vantagem da Administração nasce da disputa ampla, não da eliminação preventiva de concorrentes aptos.

A solução adequada é revisar a pontuação econômico-financeira, explicitar os indicadores, demonstrar sua aderência ao risco contratual, permitir comprovações alternativas quando juridicamente cabíveis e reavaliar a cumulação com garantias e retenções. Também é necessário publicar matriz de riscos clara e compatível com o orçamento, para que os licitantes precifiquem obrigações de modo objetivo e comparável.

Requer-se, portanto, a suspensão da exigência de pontuação contábil mínima até que a ITAIPI demonstre sua necessidade concreta, ou, subsidiariamente, a revisão dos itens 2.9.3 e 2.9.4 do CBC para adoção de critérios proporcionais, transparentes e isonômicos. Requer-se ainda a revisão das garantias, retenções e riscos contratuais que impactem a habilitação econômico-financeira, com republicação do edital caso tais alterações modifiquem a formulação das propostas.

## **VII) DOS CONSÓRCIOS, DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA E DA NEUTRALIZAÇÃO DA FUNÇÃO COMPETITIVA DO CONSORCIAMENTO**

O edital admite a participação de consórcios, mas as regras do Anexo II reduzem significativamente a utilidade prática dessa admissão. Em objeto multidisciplinar, o consórcio deveria permitir a composição de competências complementares entre empresas de engenharia, tecnologia, telecomunicações, segurança eletrônica, software, infraestrutura e manutenção. Contudo, determinadas exigências fazem com que a possibilidade formal de consórcio não se traduza em abertura real do mercado.

O item 3.1 do Anexo II determina que cada integrante do consórcio apresente a documentação exigida para empresa isolada, conforme situação cadastral. A regra pode ser legítima para documentos jurídicos, fiscais e trabalhistas, mas torna-se problemática quando aplicada sem nuance a requisitos técnicos ou profissionais que não guardam pertinência com a parcela que cada consorciada executará. O consórcio existe justamente para distribuir competências, não para exigir que todas as integrantes sejam capazes de executar tudo.

O item 3.1.1 exige que todas as consorciadas cumpram individualmente a prova de registro no CREA. Essa regra é excessiva pelas razões já expostas: empresas de software, operação, integração lógica, fornecimento de equipamentos ou suporte técnico podem não exercer atividade básica sujeita ao CREA. Obrigar todas ao mesmo registro reduz a diversidade do consórcio e afasta players especializados que poderiam melhorar a proposta.

A Administração pode exigir responsabilidade solidária das consorciadas, e o edital prevê declaração de responsabilidade particular, solidária e integral. Todavia, solidariedade contratual não exige identidade de habilitação técnica entre as empresas. A responsabilidade solidária protege a Administração quanto ao adimplemento, enquanto a habilitação deve comprovar a capacidade do consórcio como arranjo empresarial, respeitando a divisão interna de atribuições.

Em licitações complexas, a análise do consórcio deve ser orientada pela capacidade conjunta. Se a empresa A demonstra experiência em infraestrutura e engenharia, a empresa B em integração de software, a empresa C em redes e a empresa D em operação assistida, a soma pode ser mais eficiente que uma empresa isolada com atestados antigos e genéricos. Exigir que todas possuam o mesmo registro ou a mesma condição técnica reduz essa eficiência.

A Lei nº 14.133/2021 não trata o consórcio como exceção meramente tolerada, mas como instrumento que pode ampliar a competitividade e viabilizar contratações complexas. A Administração pode disciplinar liderança, responsabilidade, percentuais de participação e comprovação de capacidade, mas deve fazê-lo de modo compatível com a finalidade do instituto. Regras que anulam a complementaridade contrariam a razão jurídica e econômica do consorciamento.

A exigência de que o consórcio cumpra integralmente os requisitos de atestados, admitindo somatório, é melhor que exigir tudo de uma única empresa, mas ainda precisa de ajustes. O edital deve permitir que os atestados sejam correlacionados às parcelas assumidas por cada consorciada, evitando que empresas minoritárias ou especialistas sejam obrigadas a comprovar experiências estranhas ao seu escopo de atuação. Essa correlação aumenta a objetividade e reduz o risco de formalismo excludente.

A liderança do consórcio também deve ser tratada com cuidado. Se o edital ou o CBC exigem que a líder detenha determinado perfil econômico ou técnico sem motivação específica, poderá haver concentração indevida de poder na empresa de maior porte, esvaziando a participação de especialistas. A liderança deve assegurar representação e coordenação, mas não necessariamente absorver toda a qualificação técnica ou econômico-financeira do arranjo.

A ponderação econômico-financeira em consórcios deve observar a proporcionalidade.

Se os indicadores são calculados de modo a penalizar a composição entre empresas com perfis contábeis distintos, o consórcio torna-se inviável. O correto é que a Administração justifique como avaliará a capacidade financeira conjunta, considerando percentuais de participação, responsabilidade solidária, garantias e obrigações assumidas por cada empresa.

A solidariedade já reduz o risco administrativo, pois permite cobrar de qualquer consorciada o cumprimento das obrigações. Por isso, a Administração deve evitar duplicar controles: não é razoável impor responsabilidade solidária ampla e, ao mesmo tempo, exigir que todas as empresas cumpram individualmente requisitos que deveriam ser avaliados de forma conjunta ou por parcela. A duplicidade eleva custos de participação e restringe a competição.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 exige competitividade e proporcionalidade. Esses princípios impõem que a modelagem de consórcios seja desenhada para ampliar, e não apenas aparentar ampliar, o acesso ao certame. Quando o edital admite consórcio, mas impõe requisitos uniformes, registro indistinto e avaliação econômico-financeira rígida, a ampliação é apenas formal, pois poucos arranjos efetivamente conseguirão superar o conjunto de barreiras.

A Administração também deve considerar que o mercado de videomonitoramento integrado é formado por ecossistemas de fornecedores, integradores, fabricantes, desenvolvedores, operadores e empresas de infraestrutura. A contratação mais eficiente pode surgir de associação entre empresas complementares. Restringir essa associação por formalismos não indispensáveis pode reduzir a qualidade técnica das propostas e aumentar os preços.

A revisão das regras de consórcio não compromete a segurança jurídica. A ITAIPU pode manter responsabilidade solidária, exigir compromisso de constituição, definir líder, exigir percentuais mínimos de participação quando justificados, impor substituição de consorciada apenas com autorização e fiscalizar a execução. O que se impugna é a exigência de habilitação homogênea e descolada da parcela efetivamente executada por cada integrante.

A solução proposta é que o edital passe a admitir comprovação técnica por parcela de responsabilidade, registro profissional apenas para a consorciada responsável por atividade regulada, avaliação econômico-financeira conjunta proporcional e aceitação de experiências equivalentes. Também deve ser esclarecido que a empresa líder não precisa concentrar todas as habilitações se o consórcio, como unidade contratual, demonstrar aptidão suficiente.

Requer-se a alteração do item 3 do Anexo II e das cláusulas correlatas do CBC para preservar a finalidade competitiva do consórcio. Subsidiariamente, requer-se motivação específica para qualquer exigência individual imposta a todas as consorciadas, com demonstração de sua indispensabilidade à execução e de sua compatibilidade com a responsabilidade solidária já prevista no edital.

#### **VIII) DAS MARCAS, DA PADRONIZAÇÃO TECNOLÓGICA, DAS EXIGÊNCIAS DE FABRICANTE, DO AMBIENTE CISCO/VMS E DO FECHAMENTO INDIRETO DE MERCADO**

O Anexo III e os documentos técnicos alterados pelo Aditamento 1 contêm especificações que, segundo a análise dos documentos do certame, aproximam-se de determinadas plataformas, fabricantes ou ecossistemas tecnológicos, inclusive referências associadas a switches Cisco e a ambiente VMS específico. Ainda que a Administração pretenda compatibilidade, continuidade operacional ou padronização, tais escolhas precisam ser formalmente justificadas e acompanhadas de abertura a equivalentes quando tecnicamente viáveis.

O art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021 admite indicação de marca ou modelo em hipóteses excepcionais, como padronização, compatibilidade com plataformas e padrões já adotados, ou quando determinada marca comercializada por mais de um fornecedor for a única capaz de atender à necessidade. A mesma norma exige justificativa formal. Portanto, a indicação direta ou indireta de marca não é proibida

em absoluto, mas é juridicamente condicionada à demonstração técnica e econômica de indispensabilidade.

A Súmula TCU 270 afirma que, em licitações referentes a compras, inclusive softwares, a indicação de marca é possível “desde que estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificação”. A palavra “estritamente” impõe ônus argumentativo elevado. Não basta alegar preferência operacional, familiaridade da equipe, existência de parque instalado ou facilidade de manutenção; é necessário demonstrar que soluções equivalentes não atenderiam ao interesse público com igual segurança e menor restrição.

O TCU, em orientação reproduzida no Manual de Licitações e Contratos, também registra que a especificação de marcas sem justificativa adequada é incompatível com a isonomia, a competitividade e a busca da proposta mais vantajosa. Essa diretriz é relevante para o presente certame porque especificações de rede, VMS, servidores, câmeras e integrações podem, mesmo sem indicação nominal ostensiva, conduzir o mercado a um conjunto reduzido de fabricantes ou integradores homologados.

O fechamento indireto de mercado ocorre quando o edital não diz expressamente “somente esta marca”, mas descreve requisitos, certificações, compatibilidades, licenças, protocolos, formatos ou obrigações de fabricante de tal modo que apenas um ecossistema ou poucos fornecedores consigam atender. Esse tipo de restrição é tão problemático quanto a indicação direta, pois produz o mesmo efeito concorrencial com menor transparência.

Em soluções de videomonitoramento, a interoperabilidade pode ser garantida por padrões abertos, APIs, protocolos documentados, integrações homologadas, camadas de middleware, provas de conceito e testes de desempenho. Se o edital exige uma plataforma específica ou compatibilidade estrita com determinado VMS sem admitir equivalentes, deve demonstrar porque esses meios alternativos são insuficientes. Sem essa demonstração, o requisito tende a privilegiar incumbentes ou fornecedores previamente integrados.

As exigências envolvendo switches e redes também devem ser justificadas por desempenho funcional, e não por marca. A Administração pode exigir throughput, capacidade de portas, PoE, redundância, empilhamento, protocolos, segurança, gerência, compatibilidade e suporte. Contudo, se converte tais requisitos em dependência de fabricante específico, restringe o mercado sem necessariamente obter melhor desempenho. O correto é especificar funcionalidades e aceitar equipamentos equivalentes comprovados por testes ou documentação técnica.

A exigência de cartas, declarações ou solidariedade de fabricante deve observar o art. 41, IV, da Lei nº 14.133/2021, que exige justificativa para carta de solidariedade. Tais documentos podem restringir a disputa ao canal autorizado de determinados fabricantes, impedindo que integradores independentes compitam. Por isso, somente podem ser exigidos quando indispensáveis à garantia, suporte ou continuidade da solução, e não como mecanismo de controle comercial do mercado.

A padronização tecnológica pode ser legítima quando evita incompatibilidades, reduz custos de treinamento, facilita manutenção, preserva investimentos anteriores ou assegura continuidade operacional. Todavia, ela precisa ser precedida de estudo de mercado e análise de custo-benefício. A Administração deve comparar o custo de

padronizar com o custo de admitir equivalentes interoperáveis, inclusive considerando o risco de dependência tecnológica e redução de concorrência futura.

A dependência de ecossistema proprietário também impacta a economicidade no ciclo de vida. Uma solução aparentemente vantajosa na implantação pode gerar custos superiores em licenciamento, atualização, expansão, suporte, reposição, treinamento e integração futura. A Lei nº 14.133/2021 exige planejamento e seleção da proposta vantajosa, o que inclui análise de custo total de propriedade, não apenas preço inicial.

O edital deve evitar que a habilitação técnica e as especificações de marca se reforcem mutuamente. Se a licitante precisa demonstrar experiência com solução muito específica e, ao mesmo tempo, atender a plataforma ou fabricante específico, o universo de competidores pode ser reduzido a empresas previamente vinculadas ao ecossistema. Esse efeito cumulativo é incompatível com a competição ampla e deve ser saneado.

A prova de conceito pode ser alternativa menos restritiva, desde que corretamente desenhada. Em vez de exigir previamente experiência idêntica ou marca determinada, a Administração pode admitir soluções equivalentes e submetê-las a testes objetivos de interoperabilidade, desempenho, latência, disponibilidade, segurança e operação.

O art. 41, II, da Lei nº 14.133/2021 admite prova de qualidade de produto, desde que prevista e justificada de modo objetivo.

A Administração deve ainda esclarecer se há parque instalado que imponha compatibilidade. Caso exista, deve indicar os sistemas legados, versões, protocolos, interfaces, restrições de garantia e riscos de integração. Caso não exista, ou caso existam meios técnicos de interoperabilidade, deve afastar referências restritivas. A ausência dessa informação impede que os licitantes formulem propostas equivalentes em igualdade de condições.

A solução jurídica adequada é substituir referências de marca por especificações funcionais, admitir equivalentes técnicos, justificar qualquer padronização, permitir comprovação por testes, esclarecer o ambiente legado e afastar exigências de fabricante não indispensáveis. Essa revisão ampliará a competição sem comprometer a qualidade, porque manterá requisitos de desempenho, suporte, garantia e integração.

Requer-se, portanto, a revisão integral das especificações que indiquem ou induzam marcas, modelos, fabricantes, plataformas VMS ou ecossistemas específicos, inclusive as associadas a switches, softwares e integrações. Caso a ITAIPU entenda indispensável manter determinada padronização, requer-se a publicação da justificativa técnica e econômica correspondente, com demonstração de que a restrição é necessária, proporcional e compatível com o art. 41 da Lei nº 14.133/2021 e com a Súmula TCU 270.

#### **IX) DA SUBCONTRATAÇÃO, DA MATRIZ DE RISCOS, DO CRONOGRAMA, DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E DA NECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL**

A minuta contratual e os anexos técnicos impõem obrigações extensas de execução, suporte, manutenção, fornecimento, integração, garantia e cumprimento

de cronogramas. Em objetos complexos, tais obrigações são admissíveis quando acompanhadas de matriz de riscos clara, condições de pagamento compatíveis, regras de subcontratação proporcionais e critérios objetivos de aceite. Sem esses elementos, o edital desloca incertezas excessivas para os licitantes e compromete a comparabilidade das propostas.

A subcontratação é tema central. O art. 122 da Lei nº 14.133/2021 admite a subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento até o limite autorizado pela Administração, sem prejuízo das responsabilidades legais e contratuais do contratado. A norma reflete a realidade de contratações complexas, nas quais especialidades distintas podem ser executadas por empresas especializadas, mantendo-se a responsabilidade principal da contratada perante a Administração.

Se o edital restringe demasiadamente a subcontratação, mas simultaneamente exige competências heterogêneas, ele favorece empresas verticalizadas e reduz a participação de integradores especializados. A Administração deve justificar quais parcelas não podem ser subcontratadas e por quê. A vedação genérica ou a limitação excessiva, sem análise de risco, pode ser desproporcional e contrária à eficiência.

A subcontratação não significa perda de controle. A ITAIPU pode exigir aprovação prévia das subcontratadas, comprovação de qualificação específica, manutenção da responsabilidade integral da contratada, observância de requisitos de segurança, confidencialidade, integridade, acesso a áreas sensíveis e substituição de empresas que não atendam ao padrão exigido. Essas salvaguardas são menos restritivas que proibir ou limitar de modo absoluto a participação de especialistas.

A matriz de riscos, por sua vez, deve delimitar eventos atribuíveis à Administração, ao contratado e a terceiros. Em contratação de videomonitoramento com infraestrutura e tecnologia, há riscos de disponibilidade de áreas, condições ambientais, integração com sistemas existentes, fornecimento internacional de equipamentos, obsolescência, licenciamento, segurança da informação, atrasos de fabricantes, aprovações internas, interferências operacionais e mudanças regulatórias. Sem matriz clara, cada licitante precificará o risco de forma distinta.

O art. 103 da Lei nº 14.133/2021 permite que a matriz de alocação de riscos estabeleça responsabilidades e preserve o equilíbrio econômico-financeiro inicial. Essa norma é instrumento de racionalidade econômica. Quando o edital não define adequadamente os riscos, a proposta mais barata pode ser apenas a proposta que ignorou riscos relevantes, e não a proposta efetivamente mais vantajosa.

O cronograma de implantação deve ser compatível com a disponibilidade real de insumos, aprovações, acessos, licenças, projetos, instalações, testes e integração. Em tecnologia e infraestrutura, atrasos podem decorrer de fatores alheios ao contratado, como indisponibilidade de áreas, necessidade de ajustes de projeto, dependência de informações da Administração ou prazos de importação. O edital deve prever mecanismos objetivos de reprogramação quando tais eventos ocorrerem.

As obrigações de recuperação de atrasos também devem ser calibradas. Exigir que o contratado recupere qualquer atraso, independentemente de causa, pode transferir indevidamente riscos administrativos ou de terceiros. A responsabilidade por atraso deve considerar nexo causal, culpa, evento impeditivo, alterações solicitadas e dependências da própria ITAIPU. Sem essa distinção, a obrigação se torna economicamente imprevisível.

Os critérios de medição e pagamento devem guardar relação com entregas verificáveis.

Em sistemas integrados, é comum haver marcos intermediários, testes de fábrica, entrega de equipamentos, instalação, comissionamento, integração, operação assistida e aceite final. Se o pagamento fica excessivamente concentrado em marcos finais, o contratado financia toda a execução, elevando o custo financeiro e reforçando a restrição econômico-financeira.

A retenção de valores deve ser justificada e proporcional. Retenções podem proteger a Administração contra falhas, mas, quando cumuladas com garantia contratual e obrigações de manutenção, podem produzir duplicidade de proteção. A Administração deve demonstrar por que a retenção é necessária, qual risco cobre, por quanto tempo será mantida e por que a garantia contratual não seria suficiente.

As penalidades contratuais devem ser claras, proporcionais e vinculadas a condutas objetivamente aferíveis. Penalidades abertas ou cumulativas, sem gradação conforme gravidade, reincidência, dano e culpa, aumentam incerteza e elevam preços. A Lei nº 14.133/2021 exige segurança jurídica e motivação, princípios que também se aplicam à estrutura sancionatória do contrato.

A minuta deve prever recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando houver alteração de encargos, mudanças de escopo, eventos supervenientes ou riscos alocados à Administração. O art. 1242 da Lei nº 14.133/2021 disciplina alterações contratuais e preservação do equilíbrio quando houver aumento ou diminuição de encargos. Em contrato de longo prazo, essa previsão é essencial para evitar que o contratado incorpore contingências excessivas ao preço.

A necessidade de republicação decorre do impacto dessas cláusulas na formulação das propostas. Alterar habilitação técnica, qualificação econômico-financeira, matriz de riscos, subcontratação, pagamentos, garantias ou especificações técnicas modifica substancialmente a competição. A reabertura de prazo é medida de isonomia, pois permite que potenciais licitantes reavaliem participação, consórcios, custos, fornecedores e estratégia de proposta.

O saneamento do edital deve ser integral, e não fragmentado. Se a Administração corrige apenas uma cláusula, mas mantém outras restrições que produzem o mesmo efeito de fechamento, a competição continuará prejudicada. A análise deve considerar o conjunto: objeto, habilitação, consórcio, marcas, subcontratação, riscos, garantias e pagamentos. Essa visão sistêmica é indispensável para preservar a legalidade do certame.

Requer-se, portanto, a revisão das cláusulas de subcontratação, matriz de riscos, cronograma, recuperação de atrasos, retenções, garantias, penalidades e condições de pagamento, com republicação do edital e reabertura integral dos prazos. Caso a ITAIPU mantenha as regras atuais, requer-se motivação específica demonstrando a proporcionalidade de cada obrigação e seu impacto no orçamento estimado e na competitividade.

## **X) DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Diante do exposto, pede-se e requer-se:

a) O conhecimento e provimento da presente impugnação, por ser cabível, tempestiva e fundada em irregularidades objetivas do instrumento convocatório. A legitimidade decorre do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que confere a qualquer pessoa o direito de impugnar edital por irregularidade na aplicação da lei, e do próprio Caderno de Bases e Condições, que disciplina a apresentação de impugnações.

b) Requer-se que a Comissão suspenda o andamento do certame, até o exame completo e motivado dos pontos suscitados. A suspensão cautelar é medida de prudência administrativa, pois evita a abertura de propostas sob edital potencialmente restritivo e reduz o risco de anulação futura, recursos sucessivos, judicialização ou contratação em ambiente competitivo artificialmente reduzido.

c) Requer-se a revisão do objeto licitatório e dos documentos de planejamento, com demonstração expressa das parcelas de maior relevância e valor significativo, dos requisitos indispensáveis, dos riscos mapeados e das razões técnicas que justificam a modelagem integrada. A ITAIPU deve apresentar matriz clara que conecte necessidade pública, especificação técnica, habilitação, execução, medição, pagamento e fiscalização.

d) Requer-se a alteração dos itens 1.4 e 2.4 do Anexo II, para que os atestados técnicos sejam limitados às parcelas efetivamente relevantes e significativas, admitindo objetos similares, experiências equivalentes, comprovação modular, somatório por domínio técnico e arranjos consorciais compatíveis com a divisão real de responsabilidades. Requer-se, ainda, que sejam excluídas exigências superespecíficas não justificadas.

e) Requer-se que a exigência de registro no CREA seja restringida às empresas, consorciadas ou profissionais responsáveis por parcelas efetivamente sujeitas à fiscalização do conselho profissional. Deve ser afastada a obrigação de que todas as licitantes ou todas as consorciadas possuam CREA quando sua atividade básica estiver relacionada a TIC, software, conectividade, fornecimento, operação, integração lógica ou suporte tecnológico.

f) Requer-se a revisão das regras de consórcio, para que a habilitação técnica seja aferida de modo compatível com a capacidade conjunta e com a parcela assumida por cada consorciada. A responsabilidade solidária pode ser mantida, mas não deve justificar exigências individuais homogêneas, desnecessárias ou incompatíveis com a finalidade competitiva do consorciamento.

g) Requer-se a revisão dos itens do CBC que tratam de avaliação econômico-financeira, especialmente aqueles que instituem pontuação contábil mínima, para que a ITAIPU demonstre a pertinência dos índices, sua relação com o risco concreto da contratação e sua compatibilidade com empresas de tecnologia e integradoras. Subsidiariamente, requer-se a adoção de critérios alternativos proporcionais e isonômicos.

h) Requer-se a reavaliação das garantias, retenções, condições de pagamento e obrigações de longo prazo, de modo a eliminar duplicidades de proteção e reduzir custos financeiros indevidos. A Administração deve demonstrar qual risco cada garantia ou retenção pretende cobrir e por que não haveria meio menos oneroso de assegurar o cumprimento contratual.

i) Requer-se a publicação ou complementação da matriz de riscos, com delimitação de eventos atribuíveis à ITAIPU, ao contratado e a terceiros, bem como previsão de reequilíbrio econômico-financeiro quando houver alteração de encargos, atrasos não imputáveis ao contratado, indisponibilidade de áreas, mudanças de escopo, dependências administrativas ou eventos supervenientes.

j) Requer-se a revisão das especificações que indiquem, reproduzam ou induzam marcas, modelos, fabricantes, plataformas VMS, equipamentos de rede, ecossistemas proprietários ou exigências de fabricante. Caso qualquer padronização seja mantida, requer-se justificativa técnica e econômica específica, nos termos do art. 41 da Lei nº 14.133/2021 e da Súmula TCU 270, com admissão de equivalentes sempre que possível.

k) Requer-se que as exigências de carta de fabricante, solidariedade, homologação, certificação ou autorização comercial sejam excluídas quando não demonstrada sua indispensabilidade. Se mantidas, devem ser motivadas individualmente, com indicação do risco que mitigam, do fundamento técnico, da impossibilidade de substituição por garantia contratual e da inexistência de restrição indevida a canais de fornecimento.

l) Requer-se a revisão das cláusulas de subcontratação, para permitir a participação de empresas especializadas em parcelas específicas do objeto, sob responsabilidade integral da contratada principal. A subcontratação deve ser disciplinada por critérios objetivos de aprovação, qualificação, segurança e fiscalização, e não por restrições genéricas que excluam soluções técnicas eficientes.

m) Requer-se que a resposta à presente impugnação seja específica e motivada, enfrentando cada ilegalidade apontada. Respostas genéricas, baseadas apenas na complexidade do objeto ou na conveniência administrativa, não atendem ao dever de motivação previsto no art. 5º2 da Lei nº 14.133/2021, nem afastam a necessidade de demonstrar a indispensabilidade das restrições.

n) Requer-se, caso acolhidos os pedidos de alteração, a republicação do edital e a reabertura integral dos prazos, pois as modificações pretendidas impactam diretamente a formação de propostas, a estruturação de consórcios, a avaliação de riscos, a negociação com fornecedores e a decisão de participação de potenciais licitantes. A republicação é consequência necessária da isonomia e da transparência.

o) Por fim, requer-se que, na hipótese de não acolhimento total ou parcial desta impugnação, a Comissão indique expressamente os fundamentos técnicos e jurídicos da manutenção de cada cláusula, com remessa dos documentos de planejamento, estudos de mercado e justificativas de padronização eventualmente existentes. A impugnante reserva-se o direito de adotar as medidas administrativas e judiciais cabíveis para preservação da legalidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

**Termos em que,  
pede e espera deferimento.**

**XXXXXXXXXX, 02 de julho de 2026.**

**XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
XXX/XX**