

**EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
DA SUPERINTENDÊNCIA DE COMPRAS DA ITAIPU BINACIONAL**

**Divisão de Suporte Técnico – COPT.DF E-mail: compras_suporte@itaipu.gov.br
Ref.: Concorrência Nacional NF 0352-26**

OBJETO: Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de solução integrada de videomonitoramento, com fornecimento, instalação, operação assistida, suporte técnico, garantia integral, manutenção preventiva e corretiva de equipamentos, softwares, infraestrutura e serviços correlatos.

REALIZAÇÃO DO CERTAME DIA 08/07/2026 ÀS 09H00MIN (HORÁRIO DE BRASÍLIA)

XXXXXXXXXX, advogada, inscrita na OAB/XX XXX.XXX, 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. SÍNTESE, TEMPESTIVIDADE E EIXO CENTRAL DA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação tem por finalidade provocar o saneamento do instrumento convocatório antes da abertura do certame, de modo a preservar a higidez do procedimento, a utilidade da competição, a obtenção da proposta mais vantajosa e a igualdade material entre os potenciais licitantes. O objeto da contratação é reconhecidamente relevante, pois envolve a implantação de Sistema Integrado de Monitoramento do Reservatório da ITAIPU, com fornecimentos, serviços, infraestrutura física, civil, elétrica, lógica, equipamentos e sistemas de segurança eletrônica. Justamente por se tratar de contratação complexa, multidisciplinar e de elevado impacto econômico, o edital deve observar com maior rigor os limites legais aplicáveis à **qualificação técnica** e à **qualificação econômico-financeira**.

O item 1.9.1 do CBC admite a impugnação por qualquer pessoa até três dias úteis antes da data fixada para a sessão pública. A regra editalícia encontra correspondência direta no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual “**qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei**”, devendo a Administração responder no prazo legal, conforme texto oficial da Lei nº 14.133/2021 publicado pelo Planalto. A presente manifestação, portanto, é cabível e deve ser conhecida, pois aponta de forma individualizada as cláusulas potencialmente restritivas, sua repercussão jurídica e as providências corretivas necessárias.

O eixo central desta impugnação é a constatação de que o edital, especialmente no **Anexo II**, no **CBC** e no **Anexo VI**, institui um conjunto de exigências que, quando apreciadas isoladamente, já suscitam dúvidas relevantes de proporcionalidade, mas que, quando analisadas em conjunto, criam uma barreira composta de ingresso. Essa barreira decorre da soma de atestados técnicos cumulativos, registro profissional indistinto, regras restritivas para consórcios, indicadores contábeis pontuados, ponderação econômico-financeira consorcial, garantia financeira, retenção relevante de pagamento e transferência de riscos contratuais de difícil precificação.

A Constituição Federal, no art. 37, XXI, autoriza exigências de qualificação técnica e econômica apenas na medida em que sejam **indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**. O texto constitucional determina que o processo licitatório deve assegurar “**igualdade de condições a todos os concorrentes**” e conter somente “**exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**”, conforme Constituição Federal de 1988, fonte oficial do Planalto. Essa expressão constitucional não pode ser tratada como mera fórmula retórica. Ela estabelece um verdadeiro limite material à discricionariedade administrativa, impedindo que a Administração exija do licitante experiência idêntica ao objeto, patrimônio financeiro desproporcional, histórico operacional excessivamente específico ou condições econômico-financeiras não justificadas por risco concreto.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 5º, reforça a necessidade de observância dos princípios da igualdade, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, planejamento e economicidade. O dispositivo afirma que a aplicação da lei deve observar, entre outros, os princípios da “**legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e da economicidade**”, conforme texto oficial da Lei nº 14.133/2021 no Planalto. Esses princípios possuem incidência direta sobre a fase de habilitação, porque é justamente nessa etapa que a Administração define quem poderá ou não disputar o contrato. Exigências de habilitação que ultrapassam o estritamente necessário não aumentam a segurança contratual; ao contrário, reduzem a competição, elevam preços, favorecem operadores já estabelecidos e podem frustrar a seleção da proposta mais vantajosa. A doutrina administrativista converge nesse ponto: Celso Antônio Bandeira de Mello ensina, em síntese clássica, que a licitação é procedimento voltado a garantir igualdade entre os interessados e selecionar a proposta mais vantajosa, de modo que cláusulas discriminatórias sem pertinência com o objeto vulneram a própria finalidade do certame. No mesmo sentido, Marçal Justen Filho sustenta que exigências de habilitação devem guardar pertinência lógica e proporcionalidade com o objeto, sendo inválidas quando funcionem como barreiras artificiais ou direcionamento indireto. Essas referências doutrinárias são aqui invocadas como reforço interpretativo dos arts. 5º, 18, 25, 41, 67 e 164 da Lei nº 14.133/2021 e do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas da União consolidou orientação no sentido de que os requisitos de contratação não devem contemplar especificações **excessivas, desnecessárias ou irrelevantes**, pois podem limitar ou frustrar a competição. O Manual de Licitações e Contratos do TCU, no tópico “Requisitos da contratação”, adverte que requisitos indevidos podem gerar restrição à competitividade, razão pela qual devem ser evitadas condições “**excessivas, desnecessárias ou irrelevantes**” para o atendimento da necessidade pública. Essa advertência é especialmente aplicável

quando o edital exige comprovação técnica superespecífica e simultânea de diversos subsistemas, alguns deles típicos de mercados diferentes, como radares, câmeras biespectrais, servidores de videomonitoramento, infraestrutura de rede, centro de controle, video wall, integração radar-câmera, torres, conectividade satelital, softwares proprietários e serviços de manutenção.

Também é relevante notar que o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 não permite que a Administração exija qualquer atestado que considere conveniente. O referido dispositivo, ao disciplinar a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, vincula os atestados às parcelas pertinentes do objeto, devendo a Administração observar a lógica de pertinência, compatibilidade e indispensabilidade. A norma condiciona a exigência de capacidade técnico-operacional às **parcelas de maior relevância ou valor significativo** do objeto, impondo uma análise objetiva de pertinência e proporcionalidade. O art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, conforme texto oficial do Planalto, refere-se à comprovação de aptidão mediante atestados em “**características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação**”, mas vinculada às parcelas juridicamente relevantes, e não a todo e qualquer detalhe desejado pela Administração. No caso concreto, o Anexo II exige um conjunto cumulativo de experiências sem demonstrar, de maneira analítica, quais parcelas são de maior relevância, quais possuem valor significativo, quais quantitativos mínimos são indispensáveis e por que a experiência deve abarcar as tecnologias indicadas.

No plano econômico-financeiro, o edital exige avaliação de indicadores contábeis para empresas não cadastradas, pontuação mínima de 2 pontos, certidão negativa de falência ou recuperação judicial, ponderação dos indicadores no caso de consórcio, garantia financeira de 5% do valor do contrato, retenção de 30% até o aceite final e assunção de obrigações de garantia e manutenção por longo período. A soma desses elementos pode transformar a habilitação e a execução contratual em um filtro financeiro desproporcional, afastando licitantes tecnicamente aptos, mas que não se enquadrem no desenho contábil ou no modelo de financiamento implícito no edital.

A impugnação, portanto, não pretende reduzir indevidamente o nível de segurança da contratação. O que se pretende é que a segurança seja obtida por meios juridicamente adequados: requisitos técnicos objetivos, atestados proporcionais, matriz de riscos transparente, indicadores financeiros justificados, pagamentos compatíveis com entregas verificáveis e aceitação de consórcios e subcontratações especializadas. A robustez da contratação não se mede pela severidade abstrata do edital, mas pela coerência entre risco, requisito, preço, competição e fiscalização.

Núcleo impugnado	Cláusulas/documentos	Ilegalidade central	Efeito competitivo
Qualificação técnica	Anexo II, itens 1.4, 2.4 e 3.1.1	Atestados cumulativos, superespecíficos e não demonstrados como parcelas de maior relevância	Redução do universo de licitantes e favorecimento de experiências idênticas
Registro profissional	Anexo II, itens 1.4(a), 2.4(a) e 3.1.1(a)	Exigência indistinta de CREA, inclusive para consorciadas sem atividade de engenharia	Restrição a empresas de TIC, software, conectividade e fornecimento
Qualificação econômico-financeira	CBC, itens 2.9.3 e 2.9.4; Anexo II, itens 1.3 e 2.3	Pontuação contábil e ponderação consorcial sem demonstração de adequação ao risco	Barreira financeira indireta e possível discriminação de empresas aptas
Garantias e pagamentos	CBC, item 1.11; Minuta, cláusulas de garantia e pagamento	Performance bond, retenção e garantias extensas acumuladas	Elevação artificial de custos e financiamento compulsório

II. DO OBJETO LICITATÓRIO

O objeto da Concorrência Nacional NF 0352-26, conforme item 2.2 do Caderno de Bases e Condições, consiste em selecionar a proposta mais vantajosa para os fornecimentos e a prestação dos serviços necessários à implantação do **Sistema Integrado de Monitoramento do Reservatório da ITAIPU**, compreendendo, nos próprios termos editalícios, **“dimensionamento, projeto executivo, fabricação, fornecimento, instalação, integração, configuração, testes, comissionamento, garantia, documentação ‘As Built’, treinamento e manutenção”** de sistema composto por infraestrutura física, civil, elétrica, lógica, equipamentos e sistemas de segurança eletrônica. Trata-se, portanto, de objeto licitatório de natureza **complexa, composta e multidisciplinar**, que reúne parcelas típicas de engenharia, tecnologia da informação, telecomunicações, segurança eletrônica, integração de sistemas, fornecimento de equipamentos, licenciamento de software, manutenção e suporte especializado.

Essa caracterização é juridicamente relevante porque a definição do objeto não é mera etapa descritiva do edital. Ao contrário, o objeto licitatório é o eixo estruturante de todos os demais requisitos do procedimento, pois dele decorrem o regime de execução, a forma de julgamento, a estimativa de preços, a divisão ou não em parcelas, os requisitos de habilitação, a matriz de riscos, o cronograma físico-financeiro, as condições de pagamento e a própria extensão das obrigações contratuais. Em outras palavras, quanto mais amplo, tecnológico e heterogêneo for o objeto, maior deve ser o ônus motivacional da Administração para justificar por que determinadas exigências técnicas, financeiras, profissionais e operacionais são realmente indispensáveis, e não apenas convenientes ou restritivas.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 11, estabelece que o processo licitatório tem por objetivos, entre outros, **“assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública”**, **“assegurar tratamento isonômico entre os licitantes”** e **“evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos”**, conforme texto oficial da Lei publicado pelo Planalto. Esses objetivos somente são atingidos quando o objeto é descrito com precisão suficiente para permitir ampla compreensão do mercado e, simultaneamente, quando os requisitos de participação não transformam a complexidade do objeto em barreira artificial de entrada.

No mesmo sentido, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 vincula a fase preparatória ao adequado planejamento da contratação, exigindo que a Administração demonstre a necessidade pública, a solução escolhida, a estimativa de quantidades, o levantamento de mercado, a estimativa do valor, a justificativa para o parcelamento ou não da contratação e a viabilidade técnica e econômica da solução. A lei, ao exigir que a Administração demonstre a **“solução como um todo”** e a **“viabilidade técnica e econômica”**, impede que o edital seja estruturado apenas pela soma de especificações e exigências, sem demonstração analítica da relação entre cada parcela do objeto e cada requisito imposto aos licitantes.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a definição do objeto deve ser precisa, suficiente e compatível com a competitividade do certame. A Súmula TCU nº 177 registra que **“a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição”**, justamente porque a clareza do objeto é pressuposto da igualdade entre os licitantes

e da formulação de propostas comparáveis. Esse entendimento é diretamente aplicável ao presente caso, pois o objeto envolve múltiplas tecnologias e obrigações sucessivas, de modo que qualquer imprecisão, excesso ou concentração indevida de exigências pode afetar a competitividade, a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa.

A descrição editalícia demonstra que não se está diante de contratação simples de fornecimento, tampouco de obra ou serviço isolado de engenharia. O objeto agrega, em uma mesma contratação, projeto executivo, fabricação, fornecimento, instalação, integração, configuração, testes, comissionamento, garantia, documentação, treinamento e manutenção. Essa amplitude exige que a Administração diferencie, com rigor, quais parcelas são **principais**, quais são **acessórias**, quais são **críticas**, quais são **subcontratáveis**, quais demandam responsabilidade técnica perante conselho profissional e quais podem ser executadas por empresas especializadas de TIC, software, conectividade, segurança eletrônica ou fornecimento de equipamentos.

A ausência dessa diferenciação repercute diretamente nas ilegalidades apontadas nesta impugnação. Quando o edital trata o objeto como se todos os seus componentes devessem ser comprovados cumulativamente por uma mesma licitante, ou por consorciadas sujeitas indistintamente aos mesmos requisitos, ele desloca a complexidade da execução para a fase de habilitação de modo desproporcional. A Administração pode exigir que a futura contratada entregue a solução integrada ao final da execução, mas não pode exigir, sem motivação robusta, que todos os licitantes já tenham executado previamente objeto praticamente idêntico, com a mesma combinação de câmeras biespectrais, radares, servidores, redes, centro de comando, video wall e integração radar-câmera.

Da mesma forma, a natureza composta do objeto torna inadequada a imposição indistinta de registro no **CREA** a todas as consorciadas ou participantes, quando determinadas parcelas podem envolver software, licenciamento, conectividade, fornecimento de equipamentos, suporte de fabricante, integração lógica e atividades de tecnologia da informação que não se confundem necessariamente com atividades privativas de engenharia. O art. 67, § 9º, da Lei nº 14.133/2021 fala em registro na entidade profissional “**competente**”, expressão que deve ser interpretada em relação à parcela efetivamente desempenhada, e não como autorização para impor um único conselho profissional a todo o universo de agentes econômicos potencialmente aptos a contribuir para a execução do objeto.

Também por isso, a complexidade do objeto licitatório não legitima, por si só, exigências econômico-financeiras cumulativas, abstratas ou desconectadas do risco real da contratação. Se o objeto envolve fornecimento, instalação, integração, manutenção, garantia e suporte, a Administração deve demonstrar como o cronograma físico-financeiro, a retenção de pagamentos, a garantia financeira, os prazos de aceite, os custos de mobilização, a aquisição de equipamentos e as obrigações de manutenção impactam a capacidade financeira exigida. A qualificação econômico-financeira deve ser calibrada a partir da execução concreta do objeto, e não por fórmulas padronizadas que possam excluir empresas tecnicamente aptas por estrutura contábil incompatível com índices genéricos.

O art. 41 da Lei nº 14.133/2021, ao tratar da indicação de marcas ou modelos, reforça que a Administração somente pode restringir a competição por padrões específicos quando houver justificativa formal e quando a solução for necessária para atender à finalidade pública. Esse ponto dialoga diretamente com o objeto licitatório, pois o item 2.2.1 do CBC apresenta justificativas para marcas e modelos, inclusive

relativas à fabricante **Cisco Systems, Inc.** e a plataforma de VMS indicada nas especificações técnicas. Todavia, a indicação de soluções tecnológicas vinculadas ao objeto não pode irradiar efeitos indevidos sobre a habilitação, a ponto de converter a disputa em competição limitada a empresas previamente alinhadas com determinados fabricantes, arquiteturas ou experiências pretéritas superespecíficas.

Nessa linha, o objeto licitatório deve ser compreendido como contratação de **resultado integrado**, e não como autorização para impor habilitação de experiência idêntica em todos os seus componentes. A Administração tem o direito de exigir que a contratada entregue o sistema funcionando, integrado, testado, comissionado e mantido; entretanto, deve permitir que o mercado organize a execução por meio de consórcios, subcontratações especializadas, fornecedores autorizados, fabricantes, integradores e responsáveis técnicos por parcela. A Lei nº **14.133/2021**, em seu art. **122**, admite que **“o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração”**, preservadas as responsabilidades legais e contratuais, o que reforça a necessidade de o edital admitir arranjos executivos compatíveis com a natureza multidisciplinar do objeto.

A adequada compreensão do objeto licitatório, portanto, conduz à conclusão de que o edital deve ser revisto para explicitar a estrutura técnica da contratação, a relevância de cada parcela, a justificativa do não parcelamento, a correlação entre objeto e habilitação, a razão de cada exigência econômico-financeira, a delimitação das atividades sujeitas a conselho profissional e os limites de eventual padronização tecnológica. Sem essa revisão, a amplitude do objeto deixa de servir à eficiência administrativa e passa a operar como fator de concentração competitiva, em afronta aos princípios da isonomia, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

Diante disso, requer-se que a ITAIPU reconheça a necessidade de saneamento do edital a partir do próprio objeto licitatório, promovendo a revisão das cláusulas de habilitação técnica, qualificação econômico-financeira, consórcios, subcontratação, indicação de marcas, garantias e cronograma de pagamento, de forma a compatibilizá-las com a natureza composta e multidisciplinar da contratação. Requer-se, ainda, que sejam disponibilizadas as justificativas técnicas e econômicas que demonstrem, de forma objetiva, quais parcelas do objeto foram consideradas de maior relevância e valor significativo, quais requisitos são indispensáveis à execução e quais mecanismos foram adotados para preservar a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa.

III. DA ILEGALIDADE DA HABILITAÇÃO TÉCNICA CUMULATIVA, SUPERESPECÍFICA E NÃO LIMITADA ÀS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA E VALOR SIGNIFICATIVO

O Anexo II exige, para a habilitação técnica, atestado(s) que comprovem que a proponente implantou **Sistema de Segurança Eletrônica** contemplando simultaneamente fornecimento e/ou instalação de câmeras biespectrais, radares de superfície com 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 video wall e integração de sensores heterogêneos para controle de posição da câmera a partir de comandos do radar. Trata-se de exigência de elevada densidade tecnológica e de forte especificidade operacional. A redação não se limita a exigir aptidão compatível com o objeto; ela aproxima a habilitação de uma reprodução prévia do próprio escopo contratado.

O art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 condiciona a exigência de atestados à comprovação de aptidão em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto, mas em relação às **parcelas de maior relevância ou valor significativo**. O § 2º do mesmo dispositivo, conforme texto oficial do Planalto, ainda fornece parâmetro objetivo ao estabelecer que são parcelas de valor significativo aquelas cujo valor individual seja igual ou superior a “**4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação**”. O edital, contudo, não demonstra que cada uma das seis experiências exigidas se enquadra simultaneamente como parcela tecnicamente relevante e economicamente significativa.

A exigência de experiência prévia com **câmeras biespectrais** pode ser tecnicamente justificável se tais equipamentos forem parcela central do sistema, mas o edital não apresenta a necessária correlação entre o requisito de habilitação e a parcela de maior relevância. A

Administração deveria indicar quais quantitativos mínimos são relevantes, qual a participação econômica dessa parcela no orçamento estimado e por que câmeras biespectrais não poderiam ser comprovadas por experiência equivalente com câmeras térmicas, câmeras PTZ, câmeras analíticas, sensores ópticos integrados ou sistemas de vigilância perimetral de complexidade semelhante. Sem essa justificativa, a exigência assume feição de filtro tecnológico específico.

O mesmo ocorre com a exigência de experiência em **radares de superfície com capacidade de detecção e rastreamento de alvos**. A contratação pode demandar radares, mas o edital não esclarece por que apenas experiência com radares de superfície, e não com sensores de detecção, radares perimetrais, sistemas de rastreamento, sensores térmicos, soluções integradas de vigilância ou equipamentos equivalentes, seria suficiente para demonstrar capacidade. A fase de habilitação deve aferir aptidão para executar, não restringir o certame a empresas que já executaram solução praticamente idêntica.

A exigência relativa a **servidores para videomonitoramento** também deve ser revista. Fornecer ou instalar servidores é atividade de infraestrutura de TIC, enquanto implantar sistema de segurança eletrônica é atividade integradora mais ampla. Ao condicionar a habilitação à comprovação específica desse fornecimento/instalação dentro de um sistema de segurança eletrônica, o edital pode excluir empresas que possuem robusta experiência em data centers, armazenamento, processamento de vídeo, virtualização, redes e integração, mas que não tenham atestado redigido exatamente sob a rubrica “servidores para videomonitoramento”.

A exigência de **infraestrutura lógica e física para sistemas IP**, incluindo cabeamento metálico e/ou óptico, é ampla e heterogênea. Trata-se de parcela que pode envolver empresas de telecomunicações, integradores de rede, instaladoras de cabeamento estruturado, empresas de obras civis e especialistas em infraestrutura óptica. Ao exigir que essa experiência esteja dentro de implantação de Sistema de Segurança Eletrônica, o edital restringe indevidamente a comprovação por atestados de rede IP de complexidade equivalente em outros contextos, como telecomunicações críticas, ambientes industriais, data centers, sistemas de supervisão ou redes corporativas de alta disponibilidade.

A exigência de implantação de **Centros de Comando e Controle ou salas de operação com video wall** também demanda cautela. A instalação de video wall e salas de controle pode ser parcela relevante, mas não necessariamente define a capacidade de executar todo o objeto. Se a Administração entende que a experiência em sala de

controle é indispensável, deve indicar sua relevância técnica, seu valor no orçamento e admitir equivalentes funcionais, como centros de operações de segurança, salas de monitoramento, NOCs, SOCs, centros de despacho operacional ou ambientes de supervisão industrial.

O requisito mais restritivo é a exigência de **integração de sensores heterogêneos, radares e câmeras, para controle de posição da câmera a partir de comandos do radar**. Essa redação descreve uma funcionalidade altamente específica, capaz de reduzir drasticamente o universo de competidores. A Administração pode exigir que a futura contratada entregue tal integração, mas exigir que a licitante já a tenha executado anteriormente, nos mesmos moldes, equivale a converter a habilitação em demonstração de execução pretérita idêntica, o que viola a lógica da competitividade e da proporcionalidade.

A Súmula TCU 263 admite a exigência de quantitativos mínimos para capacidade técnico-operacional apenas quando limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo. O enunciado, disponível na pesquisa oficial de súmulas do TCU, registra que é legal a exigência de quantitativos mínimos **“desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado”**. Embora o edital não tenha fixado quantitativos expressos para cada subitem, a superespecificação qualitativa pode produzir efeito restritivo igual ou superior ao de quantitativos excessivos. A ausência de quantidade mínima não torna a exigência automaticamente proporcional, pois um requisito qualitativo excessivamente raro também pode limitar indevidamente a competição.

Requer-se, portanto, a reformulação integral dos itens **1.4(b)** e **2.4(b)** do Anexo II, para que a qualificação técnica seja limitada a parcelas efetivamente demonstradas como de maior relevância ou valor significativo, com admissão de atestados de objetos similares e compatíveis, aceitação de experiências equivalentes, separação das parcelas por natureza técnica e indicação clara dos quantitativos mínimos proporcionais, se indispensáveis. Requer-se, ainda, que a ITAIPU disponibilize a memória técnica que justifique cada subitem de habilitação, com vinculação ao orçamento, à criticidade operacional e ao levantamento de mercado.

IV. DA EXIGÊNCIA INDISTINTA DE REGISTRO NO CREA E DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS DE TIC, SOFTWARE, CONECTIVIDADE, FORNECIMENTO E INTEGRAÇÃO

O Anexo II exige prova de registro ou inscrição vigente no **Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA** para fins de habilitação técnica, tanto para empresas não cadastradas quanto para empresas cadastradas. No caso de consórcios, o item **3.1.1(a)** estabelece que todas as consorciadas deverão cumprir individualmente o requisito de registro ou inscrição no CREA. Essa exigência, redigida de forma indistinta, alcança potenciais integrantes que poderiam executar apenas parcelas de software, licenciamento, fornecimento de equipamentos, conectividade, suporte de fabricante, integração de sistemas ou serviços de TIC.

O art. 67, § 9º, da Lei nº 14.133/2021 admite a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, mas essa exigência deve guardar compatibilidade com a atividade básica da contratação ou com a parcela efetivamente desempenhada pelo licitante. A própria norma fala em entidade profissional **“competente”**, conforme texto oficial da Lei nº 14.133/2021 no Planalto, o que

impede a leitura de que um único conselho profissional possa ser imposto indistintamente a empresas que executarão parcelas de natureza diversa. A norma não autoriza a imposição indiscriminada de registro em conselho profissional a todo e qualquer participante, sobretudo quando o objeto é composto por parcelas multidisciplinares que não se confundem integralmente com atividades privativas de engenharia.

A contratação envolve, entre outros elementos, câmeras, radares, servidores, switches, VMS, conectividade satelital, licenciamento, infraestrutura lógica, integração de sensores, video wall, treinamento, documentação, suporte técnico, manutenção e garantia. Nem todas essas parcelas exigem registro no CREA como condição de execução empresarial. Empresas de software, fabricantes de equipamentos, integradores de TIC, fornecedores de conectividade, distribuidores autorizados e prestadores de suporte tecnológico podem ser essenciais para a execução do objeto, sem que sua atividade básica esteja sujeita ao mesmo regime de fiscalização profissional de uma empresa executora de obras ou instalações de engenharia.

A exigência torna-se mais gravosa no regime consorcial. O consórcio existe justamente para permitir que empresas com expertises complementares somem capacidades para executar objeto complexo. Se todas as consorciadas devem possuir CREA, o edital desestimula ou inviabiliza a participação de empresas especializadas em tecnologia da informação, segurança eletrônica, licenciamento de software, conectividade satelital ou fornecimento de equipamentos, ainda que tais empresas sejam indispensáveis à qualidade da solução.

O edital admite que a capacidade técnica operacional do consórcio seja comprovada por uma única empresa ou pelo somatório de atestados. Entretanto, a exigência de CREA para todas as consorciadas neutraliza parcialmente essa abertura. A regra permite somar atestados, mas impede que empresas sem CREA, embora tecnicamente aptas em sua parcela, integrem formalmente o consórcio, o que representa contradição interna entre a finalidade de ampliação competitiva do consórcio e a barreira profissional indiscriminada.

A Administração poderia exigir, de modo legítimo, que a empresa responsável por projeto, instalação, montagem, infraestrutura física, elétrica, torres, cabeamento estruturado ou atividades de engenharia possua registro no conselho competente. Poderia também exigir responsável técnico registrado para parcelas sujeitas à fiscalização profissional. O que não se justifica é impor a mesma exigência a toda empresa integrante do consórcio, independentemente de sua função, escopo e responsabilidade técnica específica.

A exigência indistinta também compromete a economicidade. Ao limitar o consórcio a empresas registradas no CREA, o edital pode afastar fornecedores diretos, desenvolvedores de software, especialistas em VMS, empresas de conectividade e fabricantes que poderiam reduzir custos, ampliar garantia, melhorar suporte e aumentar a competição. O resultado provável é a intermediação obrigatória por integradores mais restritos, com aumento de preço e redução da disputa.

A proporcionalidade exige que cada exigência de habilitação esteja vinculada à parcela que a justifica. Em consórcios, essa lógica é ainda mais importante, pois a Administração pode identificar a consorciada responsável por cada parcela, exigir documentos correspondentes e manter responsabilidade solidária sem impor requisitos

impertinentes. A solidariedade consorcial prevista no edital não elimina a necessidade de pertinência entre exigência profissional e atividade executada.

A exigência também pode afetar empresas estrangeiras estabelecidas no Brasil ou empresas nacionais de base tecnológica que não se enquadram tradicionalmente como empresas de engenharia, mas que atuam em soluções críticas de monitoramento, análise de vídeo, sensores, armazenamento, integração de dados e conectividade. A Administração deve estimular a participação de agentes tecnicamente qualificados, e não restringi-la por critério formal que não se relaciona a todas as parcelas do objeto. Requer-se, assim, a alteração dos itens **1.4(a)**, **2.4(a)** e **3.1.1(a)** do Anexo II para estabelecer que o registro no CREA será exigido apenas da licitante, consorciada ou subcontratada responsável por parcela sujeita à fiscalização do conselho profissional, admitindo-se que empresas responsáveis por software, licenciamento, TIC, conectividade, fornecimento de equipamentos e suporte tecnológico comprovem sua aptidão por meios próprios e pertinentes. Subsidiariamente, requer-se esclarecimento expresso de que o requisito não será aplicado indistintamente a todas as consorciadas, mas apenas conforme a atividade efetivamente assumida.

V. DA ILEGALIDADE DA HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA POR PONTUAÇÃO CONTÁBIL SEM DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO AO RISCO CONCRETO DA CONTRATAÇÃO

O Anexo II exige, para empresas não cadastradas na modalidade de Cadastro Completo, balanço patrimonial e demais demonstrações financeiras do último exercício social, além de avaliação de indicadores contábeis na forma dos itens **2.9.3** e **2.9.4** do CBC. O item **2.9.3** estabelece pontuação mínima de **2 pontos** para habilitação, resultante do somatório de fórmulas aplicadas a Liquidez Corrente, Liquidez Geral, Endividamento do Patrimônio Líquido e Autofinanciamento do Ativo Permanente. O item **2.9.4** prevê, no caso de consórcio, ponderação dos indicadores encontrados proporcionalmente à participação de cada empresa.

A exigência de demonstrações contábeis é, em abstrato, admitida pela legislação licitatória. O problema não está na análise da capacidade econômico-financeira, mas no modo como o edital a estrutura. A pontuação mínima, as fórmulas adotadas e a ponderação consorcial devem estar acompanhadas de justificativa técnica que demonstre sua adequação ao objeto, ao regime de execução, ao cronograma de desembolso, ao risco de inadimplemento e ao valor estimado da contratação. Sem essa motivação, a exigência se aproxima de filtro contábil abstrato.

O **art. 37, XXI**, da Constituição Federal limita as exigências de qualificação econômica ao que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações, empregando precisamente a expressão **“indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”**, conforme Constituição Federal de 1988, fonte oficial do Planalto. A Administração não pode exigir índices ou pontuações por tradição, conveniência interna ou padronização cadastral sem demonstrar que tais critérios são indispensáveis para o contrato específico. No caso concreto, o objeto combina fornecimento, instalação, integração, manutenção, garantia e serviços de longo prazo, o que demanda análise econômico-financeira coerente com o fluxo de caixa contratual, e não apenas com índices contábeis genéricos.

A pontuação mínima de 2 pontos pode parecer baixa quando considerada em termos absolutos, mas deve ser analisada em conjunto com as demais obrigações financeiras do edital. A licitante deverá suportar custos de proposta, documentação,

catálogos, garantia financeira, retenção de pagamento, obrigações de garantia por longo período, riscos de licenciamento, custos de fornecedores e eventual necessidade de mobilização antecipada. Assim, a análise contábil isolada não revela todo o peso econômico-financeiro imposto pelo edital.

O edital não demonstra por que os quatro indicadores escolhidos são os mais adequados para aferir a capacidade financeira de empresas de tecnologia, engenharia, telecomunicações ou integração de sistemas. Empresas intensivas em tecnologia podem apresentar estrutura patrimonial distinta de empresas de construção pesada; integradores podem operar com ativos permanentes reduzidos; fornecedores de software podem ter alto valor agregado e baixo ativo imobilizado; empresas de distribuição podem apresentar passivos circulantes compatíveis com seu modelo de negócios. Fórmulas rígidas podem penalizar modelos empresariais legítimos e competitivos.

O indicador de **Autofinanciamento do Ativo Permanente**, por exemplo, pode ter pertinência discutível em contratações que envolvem tecnologia, licenciamento, equipamentos de terceiros e integração. Empresas de TIC frequentemente não possuem ativo permanente elevado, e isso não significa incapacidade de executar o objeto. Se a Administração pretende utilizar esse indicador como requisito eliminatório indireto, deve demonstrar sua correlação com o risco contratual concreto.

A forma de tratamento de denominadores iguais a zero, numeradores negativos e patrimônio líquido negativo também pode produzir efeitos eliminatórios sem análise material da solvência e da capacidade de execução. A avaliação econômico-financeira deve impedir a contratação de empresas incapazes, mas não pode excluir automaticamente licitantes que, por estrutura contábil, reorganização societária, modelo de negócios ou estratégia financeira, não se ajustem perfeitamente a fórmulas padronizadas, sobretudo quando há outros mecanismos de garantia contratual.

A existência de **Performance Bond de 5%**, somada às penalidades contratuais, à fiscalização, às garantias de equipamentos, aos marcos de medição e à responsabilidade contratual, reduz o risco de inadimplemento e deve ser considerada na calibragem da habilitação econômico-financeira. Se a Administração exige garantias contratuais relevantes e ainda impõe retenção de pagamento, a pontuação contábil deve ser proporcionalmente justificada, sob pena de acumulação excessiva de barreiras.

A Lei nº **14.133/2021** exige planejamento e motivação. O art. 18 atribui ao estudo técnico preliminar a função de evidenciar a melhor solução e a viabilidade técnica e econômica da contratação; o art. 25 exige que o edital contenha regras claras de habilitação; e o art. 92 impõe coerência nas cláusulas contratuais relativas a preço, pagamento e garantias. A Lei nº 14.133/2021, em sua fonte oficial no Planalto, associa o planejamento à demonstração da “**necessidade da contratação**”, da “**solução como um todo**” e da “**viabilidade técnica e econômica**”, elementos que não podem ser dissociados dos índices financeiros exigidos. Assim, os indicadores econômico-financeiros não podem ser tratados como apartado burocrático; eles devem dialogar com o risco real, o cronograma físico-financeiro e as garantias exigidas.

Requer-se a revisão dos itens **2.9.3 e 2.9.4** do CBC e dos itens **1.3 e 2.3** do Anexo II, com apresentação de justificativa técnica para cada indicador, fórmula e pontuação mínima. Subsidiariamente, requer-se que a Administração admita meios alternativos de comprovação da capacidade econômico-financeira, como patrimônio

líquido mínimo proporcional, capital social, seguro-garantia, demonstração de linhas de crédito, compromisso financeiro de controladora ou outros instrumentos idôneos, desde que compatíveis com a legislação e com a finalidade de ampliar a competição.

VI. DA ILEGALIDADE DA PONDERAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA EM CONSÓRCIOS E DO RISCO DE NEUTRALIZAÇÃO DA FINALIDADE COMPETITIVA DO CONSORCIAMENTO

O item 2.9.4 do CBC estabelece que, no caso de consórcio, a habilitação econômico-financeira será avaliada pela ponderação dos indicadores encontrados proporcionalmente à participação de cada empresa no consórcio, com posterior aplicação das fórmulas previstas no item 2.9.3. O item 2.9.4.1 acrescenta que a inabilitação de uma ou mais empresas integrantes do consórcio inabilitará o respectivo consórcio. Essa disciplina merece revisão, pois pode neutralizar a finalidade econômica e técnica do consórcio.

O consórcio é instrumento de ampliação da competitividade em contratações complexas. Ele permite que empresas com capacidades complementares se associem, distribuindo escopos, riscos, responsabilidades e recursos. Quando o edital aplica uma fórmula ponderada rígida, sem considerar a natureza da parcela assumida por cada consorciada e sem demonstrar a adequação econômica dessa ponderação, corre-se o risco de impedir arranjos empresariais eficientes.

Nesse sentido, é fundamental ressaltar que a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 15, § 3º, ao tratar da participação de consórcios, é clara ao dispor que a vedação a essa modalidade de participação deve ser excepcional e devidamente fundamentada. O dispositivo legal preceitua:

"Art. 15. As licitações serão processadas e julgadas com observância dos seguintes princípios:

(...) § 3º A vedação à participação de consórcios em licitações de grande vulto ou de alta complexidade técnica e operacional, ou em que o objeto possa ser executado por empresas individualmente, deve ser justificada tecnicamente e economicamente, sob pena de nulidade."

A participação percentual no consórcio nem sempre corresponde ao risco financeiro real assumido por cada integrante. Uma empresa pode deter participação minoritária e executar parcela tecnicamente crítica, mas financeiramente limitada. Outra pode ter participação majoritária por assumir coordenação, fornecimento e faturamento, embora subcontrate ou integre soluções de terceiros. A ponderação contábil por participação societária ou consorcial pode não refletir adequadamente a capacidade de execução do conjunto.

O item 2.3.2.1 do CBC afirma que a composição, inclusive financeira, do consórcio ficará a critério das consorciadas. Entretanto, o item 2.9.4 condiciona a avaliação financeira à ponderação proporcional dessa composição. A aparente liberdade de estruturação do consórcio torna-se limitada se a escolha dos percentuais puder gerar inabilitação por fórmulas contábeis não correlacionadas ao risco real de cada parcela.

A exigência de que a inabilitação de uma empresa integrante inabilite todo o consórcio deve ser interpretada com cautela. É razoável que uma consorciada inadimplente em requisito essencial comprometa o consórcio quando sua participação for relevante para o cumprimento do objeto. Porém, a inabilitação automática de todo o consórcio por indicador contábil de empresa que executará parcela acessória ou de

baixo valor pode ser desproporcional, especialmente se o consórcio como conjunto demonstra capacidade financeira suficiente.

A responsabilidade solidária prevista no edital já constitui instrumento de proteção da Administração. Se todas as consorciadas respondem solidariamente pelas obrigações, a análise econômico-financeira deve privilegiar a capacidade agregada do consórcio, sem impor exigências redundantes que inviabilizem a participação de empresas especializadas. A Administração pode exigir compromisso de constituição, liderança responsável e garantias, mas deve evitar critérios que tornem o consórcio apenas formalmente permitido.

A disciplina atual também desestimula a participação de empresas inovadoras e especialistas em nichos tecnológicos, que podem possuir alta capacidade técnica, mas estrutura contábil distinta das grandes integradoras. Em contratações que envolvem radares, VMS, conectividade, câmeras e infraestrutura, a Administração se beneficia da participação de empresas especializadas. Se a regra consorcial exige de todas uma conformação financeira ampla, o edital favorece poucos operadores generalistas.

O TCU orienta que exigências de habilitação devem ser necessárias e suficientes, evitando restrições excessivas. O Manual de Licitações e Contratos do TCU, ao tratar dos requisitos da contratação, enfatiza que a Administração deve evitar requisitos “**excessivos, desnecessários ou irrelevantes**”, sobretudo quando capazes de restringir a disputa sem acréscimo proporcional de segurança contratual. Essa orientação é particularmente relevante em consórcios, pois a própria Administração reconhece, ao admitir consorciamento, que o objeto pode demandar a conjugação de capacidades. Não é coerente permitir consórcio para ampliar participação e, simultaneamente, impor modelo de avaliação que restrinja a utilidade prática dessa permissão.

A solução juridicamente adequada é avaliar a capacidade econômico-financeira do consórcio de forma compatível com sua estrutura de responsabilidades, participação, escopo e garantias. Poder-se-ia exigir comprovação agregada, reforço da líder, garantia adicional, declaração de solidariedade, compromisso de aporte ou outro mecanismo menos restritivo. O que se impugna é a adoção de fórmula única, sem demonstrar sua adequação ao objeto e sem contemplar a natureza heterogênea das parcelas.

Requer-se a revisão dos itens **2.9.4 e 2.9.4.1** do CBC para que a habilitação econômico-financeira de consórcios seja aferida pela capacidade conjunta, com critérios proporcionais à parcela de cada integrante e ao risco efetivo assumido, admitindo-se medidas alternativas de reforço financeiro. Requer-se, ainda, que a inabilitação automática do consórcio por falha econômico-financeira de uma consorciada seja substituída por análise de materialidade, possibilidade de substituição antes da contratação quando juridicamente cabível ou demonstração de suficiência financeira global do consórcio.

VII. DA COMBINAÇÃO ABUSIVA ENTRE HABILITAÇÃO TÉCNICA RESTRITIVA, SUBCONTRATAÇÃO LIMITADA E EXIGÊNCIAS DE FABRICANTE, COM EFEITO DE FECHAMENTO DE MERCADO

O edital não pode ser analisado apenas por cláusulas isoladas. O vício mais grave decorre da combinação entre exigência de atestados superespecíficos, limitação de subcontratação, exigência indistinta de CREA, referências a fabricantes e necessidade

de apresentação de catálogos, marcas e modelos. Essa arquitetura normativa pode direcionar a disputa para poucos integradores que já possuam, simultaneamente, histórico técnico idêntico, estrutura financeira robusta, relacionamento com fabricantes e capacidade de absorver riscos de longo prazo.

O Anexo III admite subcontratação parcial, mas a disciplina deve ser compatível com a natureza multidisciplinar do objeto. Em contratações que envolvem torres, energia, redes, radares, câmeras, servidores, softwares, VMS, conectividade satelital e manutenção, é usual e eficiente que empresas especializadas executem parcelas autônomas. A limitação rígida da subcontratação, quando associada a habilitação técnica cumulativa, obriga a licitante principal a concentrar experiências e capacidades que o mercado normalmente distribui entre diferentes agentes.

O art. 122 da Lei nº 14.133/2021 admite a subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento, nos limites autorizados pela Administração, sem afastar a responsabilidade da contratada. O dispositivo, conforme texto oficial do Planalto, estabelece que **“na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração”**. A finalidade da norma não é restringir a competição, mas permitir que a Administração discipline a execução por terceiros quando isso for tecnicamente adequado. Em objeto complexo, a vedação ou limitação excessiva da subcontratação pode ser menos segura, pois afasta especialistas e concentra a execução em empresas generalistas.

A exigência de atestados relativos a câmeras biespectrais, radares, servidores, infraestrutura IP, CCC/video wall e integração radar-câmera, mesmo com somatório de atestados, deve dialogar com a possibilidade de consórcio e subcontratação. Se o edital exige experiência em todas as frentes, mas limita a participação de empresas especializadas por CREA, fórmulas financeiras ou subcontratação, cria-se um círculo restritivo. A Administração exige pluralidade de capacidades, mas restringe os instrumentos jurídicos que permitiriam reuni-las.

A referência a fabricantes específicos, como Cisco, Milestone e Starlink, intensifica o problema. Ainda que a indicação de marca possa ser excepcionalmente admitida quando justificada, sua combinação com habilitação técnica e exigências de homologação pode restringir a disputa a empresas que já atuam em canais comerciais determinados. O art. 41 da Lei nº 14.133/2021 exige justificativa formal para indicação de marca e admite tal prática apenas em hipóteses excepcionais. (Lei nº 14.133/2021, fonte oficial: Planalto)

A Súmula TCU 270 permite indicação de marca, inclusive em softwares, desde que estritamente necessária para atender exigências de padronização e haja prévia justificação. O enunciado, disponível na pesquisa oficial do TCU, condiciona a indicação de marca à demonstração de que a padronização é necessária, não bastando preferência tecnológica genérica ou conveniência administrativa não documentada. No caso concreto, a justificativa de padronização não pode ser genérica. Deve demonstrar vantagem econômica, inexistência de alternativas equivalentes, compatibilidade técnica indispensável, custo de transição, riscos de interoperabilidade e análise de lock-in tecnológico.

Exigências de homologação, suporte oficial, acessórios originais e documentação emitida por fabricante também devem ser examinadas sob o prisma da competitividade. A Administração pode exigir qualidade e garantia, mas não pode transformar a licitação em disputa restrita a canais autorizados, salvo se demonstrar

a indispensabilidade técnica. O TCU considera irregular a exigência de certificações, laudos ou normas sem demonstração de essencialidade para garantir qualidade e desempenho suficientes. (Manual de Licitações e Contratos do TCU, item “Requisitos da contratação”)

Essa combinação de requisitos também tem reflexo econômico-financeiro. Quanto menor o número de fornecedores aptos a atender a arquitetura tecnológica e documental exigida, maior tende a ser o preço. A Administração pode acabar pagando prêmio de escassez, lock-in, intermediação e risco, em vez de obter vantagem competitiva. A competição não é um valor abstrato; é instrumento de economicidade.

A fase de habilitação deve aferir capacidade, não preferência tecnológica. A especificação técnica deve definir resultados, padrões de desempenho, interoperabilidade, segurança, disponibilidade, robustez e nível de serviço. A habilitação deve exigir experiência compatível com esses resultados, e não com marcas, modelos ou arquiteturas proprietárias específicas. Quando esses planos se confundem, a licitação se aproxima de direcionamento indireto.

Requer-se a revisão conjunta do Anexo II e do Anexo III, para que a Administração harmonize habilitação, subcontratação, consórcios e especificações técnicas. Devem ser admitidas soluções equivalentes, atestados similares, subcontratação de parcelas especializadas, comprovação por consorciadas conforme escopo e documentos técnicos idôneos não necessariamente emitidos por fabricantes específicos, desde que preservada a responsabilidade integral da futura contratada.

VIII. DA CUMULAÇÃO DESPROPORCIONAL DE GARANTIAS, RETENÇÕES, OBRIGAÇÕES DE LONGO PRAZO E RISCOS CONTRATUAIS, COM IMPACTO DIRETO NA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

O CBC prevê, no item 1.11, exigência de **Garantia Financeira para Construção, Fornecimento ou Prestação de Serviços – Performance Bond**, correspondente a 5% do valor do contrato. A minuta contratual, por sua vez, prevê retenção relevante de pagamento, obrigações extensas de garantia, manutenção e suporte, além de prazos e marcos de execução que dependem de fatores internos e externos. A impugnação econômica não se limita aos índices contábeis de habilitação; ela abrange o conjunto de encargos financeiros impostos ao contratado.

A garantia financeira de 5% pode ser admissível em tese, mas deve ser calibrada com os demais instrumentos de proteção contratual. Se a Administração exige garantia, multas, responsabilidade integral, retenção de 30% até aceite final, obrigação de correção de pendências, garantias técnicas prolongadas e manutenção pós-implantação, ela deve demonstrar que essa cumulação é necessária e proporcional. A proteção contra inadimplemento não pode se converter em financiamento compulsório e barreira à competição.

A retenção de 30% até o aceite final é particularmente sensível em contratos com fornecimento de equipamentos de alto valor. Câmeras, radares, servidores, switches, torres, componentes de rede e licenças podem demandar desembolso antecipado pela contratada junto a fornecedores. Se a Administração paga apenas 70% após entrega e medição, restando 30% até etapa posterior, transfere à contratada custo financeiro relevante, que será incorporado ao preço ou excluirá empresas com menor capacidade de capital de giro.

Esse modelo repercute diretamente na qualificação econômico-financeira. Licitantes tecnicamente aptos podem ser afastados não por incapacidade de executar, mas por incapacidade de financiar parcela substancial do contrato durante período prolongado. A licitação, então, deixa de selecionar a proposta mais vantajosa e passa a selecionar empresas com maior capacidade de crédito, independentemente da eficiência técnica ou do menor preço. O art. 92 da Lei nº 14.133/2021 exige que o contrato contenha critérios de pagamento, garantias, direitos e responsabilidades das partes, penalidades e, quando cabível, matriz de riscos. (Lei nº 14.133/2021, fonte oficial: Planalto) A coerência entre pagamento, garantia e risco é elemento central da equação econômico-financeira. Se o edital retém valores já correspondentes a bens entregues e medidos, deve justificar por que a garantia contratual e os demais mecanismos sancionatórios são insuficientes.

O prazo de execução e vigência previsto no CBC indica 420 dias após a Ordem de Início dos Serviços para aceite final do sistema e conclusão das pendências técnicas, além de até cinco anos a partir do TAC para inspeções, manutenções e cumprimento de obrigações de garantia. Esse horizonte temporal amplia o risco financeiro da proposta. Quanto mais longas e amplas as obrigações pós-aceite, mais clara deve ser a separação entre garantia contra defeitos, manutenção, suporte, atualização, licenciamento e serviços continuados.

A ausência de matriz de riscos suficientemente detalhada agrava a ilegalidade econômica. O art. 103 da Lei nº 14.133/2021 permite a alocação de riscos entre as partes e a definição de responsabilidades por eventos supervenientes. (Lei nº 14.133/2021, fonte oficial: Planalto) Em contratação que envolve licenças, conectividade, órgãos externos, fabricantes, tecnologias proprietárias, infraestrutura em campo e segurança operacional, a matriz de riscos não é formalidade; é condição para precificação adequada e para preservação do equilíbrio econômico-financeiro. A cumulação de obrigações financeiras também pode restringir consórcios. Empresas especializadas podem aceitar executar parcela técnica, mas não assumir retenções, garantias e riscos globais desproporcionais. Se o edital exige responsabilidade solidária, pontuação financeira ponderada e garantias amplas, sem modular os riscos por parcela, o consórcio torna-se menos atrativo e a competição diminui.

A Administração deve buscar segurança contratual, mas por meios proporcionais. Pagamentos por marcos objetivos, aceite parcial, garantias específicas, seguro-garantia, retenções residuais, fiscalização efetiva e matriz de riscos são instrumentos que podem proteger o interesse público sem transferir integralmente o financiamento da contratação ao particular. O equilíbrio econômico-financeiro não é benefício do contratado; é pressuposto de propostas reais e vantajosas. Requer-se a revisão da cláusula de retenção de 30%, da exigência de garantia financeira e das obrigações de garantia/manutenção, para que sejam compatibilizadas com marcos de entrega, instalação, comissionamento e aceite parcial. Requer-se, ainda, a inclusão de matriz de riscos detalhada e a demonstração de que a cumulação de garantia, retenção, penalidades e obrigações de longo prazo é necessária, proporcional e economicamente vantajosa.

IX. DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA, ESTUDO DE MERCADO, MATRIZ DE EQUIVALÊNCIA E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

A Lei nº 14.133/2021 reforça o dever de planejamento e motivação. O art. 18 exige que o estudo técnico preliminar evidencie o problema a ser resolvido, a melhor solução, a viabilidade técnica e econômica, os requisitos da contratação, o

levantamento de mercado, as quantidades, a estimativa de valor e as justificativas para o parcelamento ou não da contratação. (Lei nº 14.133/2021, fonte oficial: Planalto) Esses elementos são essenciais para avaliar se as exigências de habilitação técnica e econômico-financeira são proporcionais.

No caso concreto, a motivação disponível no edital não é suficiente para justificar a densidade das exigências. A referência à criticidade do objeto e à necessidade de segurança não basta. Toda contratação pública relevante é, em alguma medida, importante para a Administração. O que a lei exige é demonstração concreta de por que determinado atestado, índice, garantia, marca, prazo, retenção ou restrição é indispensável naquele caso específico.

O levantamento de mercado deve demonstrar quantos potenciais fornecedores conseguem atender às exigências cumulativas do edital. Não basta afirmar que o objeto é complexo. A Administração deve verificar se há pluralidade real de competidores capazes de comprovar câmeras biespectrais, radares de superfície, servidores de videomonitoramento, infraestrutura IP, CCC/video wall, integração radar-câmera, CREA para todas as consorciadas, indicadores financeiros suficientes, acesso a fabricantes e capacidade de suportar retenções e garantias.

O TCU orienta que, quando os requisitos restringirem significativamente potenciais fornecedores, deve-se verificar se são realmente imprescindíveis. (Manual de Licitações e Contratos do TCU, item “Requisitos da contratação”) Essa orientação se aplica de forma direta à presente contratação. Se o levantamento de mercado indicar que poucas empresas atendem ao conjunto de exigências, a Administração deve reformular a habilitação para exigir apenas o essencial ou justificar, de modo robusto, a impossibilidade de maior abertura.

A matriz de equivalência técnica é indispensável para evitar direcionamento. Quando o edital menciona ou pressupõe marcas, plataformas, acessórios homologados, suporte oficial e arquiteturas proprietárias, deve indicar quais características são realmente essenciais e quais meios de prova serão aceitos. A equivalência não pode depender de juízo subjetivo posterior; deve ser definida previamente, com critérios mensuráveis e julgamento objetivo.

A matriz econômico-financeira também é necessária. A Administração deve demonstrar a razão da pontuação mínima, a adequação dos indicadores contábeis, a justificativa para a ponderação em consórcio, a compatibilidade da retenção de pagamento, o impacto da garantia financeira e a separação entre riscos da contratada e riscos da Administração. Sem isso, os licitantes não conseguem precificar de modo seguro e comparável.

A ausência de motivação suficiente também compromete o julgamento objetivo. Se a Comissão de Licitação tiver que decidir, no caso concreto, se determinado atestado é similar, se determinada documentação de fabricante é suficiente, se determinada solução é equivalente ou se determinada estrutura financeira atende ao edital, sem critérios previamente definidos, aumenta-se o risco de subjetividade, controvérsia e insegurança jurídica.

A correção do edital não prejudica a Administração; ao contrário, fortalece a contratação. Requisitos mais claros e proporcionais ampliam a disputa, reduzem o risco de impugnações, melhoram a qualidade das propostas e aumentam a probabilidade de obtenção de preço competitivo. A rigidez sem motivação não é sinônimo de segurança; muitas vezes, é causa de sobrepreço e judicialização.

A alteração das cláusulas impugnadas exige republicação do edital e reabertura de prazo. As mudanças solicitadas impactam diretamente a formação de consórcios, a obtenção de atestados, a composição econômico-financeira, a seleção de fornecedores, a cotação de equipamentos, a estrutura de preços e a estratégia de participação. A isonomia exige que todos os interessados tenham tempo suficiente para reavaliar suas propostas à luz do edital saneado.

Requer-se, portanto, que a ITAIPU disponibilize o estudo técnico preliminar, o levantamento de mercado, as justificativas de habilitação técnica, a memória dos critérios econômico-financeiros, a matriz de riscos e as matrizes de equivalência técnica. Requer-se, ainda, que, após o saneamento, seja republicado o instrumento convocatório, com reabertura integral ou suficiente dos prazos, a fim de preservar a competitividade e a validade do certame.

X. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

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

- a) **O conhecimento e provimento da presente impugnação**, para que a ITAIPU suspenda o andamento do certame, se necessário, até o saneamento das cláusulas impugnadas, evitando a prática de atos potencialmente nulos e preservando a utilidade do controle preventivo do edital.
- b) **Requer-se a revisão dos itens 1.4(b) e 2.4(b) do Anexo II**, a fim de que a habilitação técnica deixe de exigir comprovação cumulativa e superespecífica de todas as tecnologias indicadas, passando a contemplar apenas parcelas efetivamente demonstradas como de maior relevância ou valor significativo, com admissão expressa de atestados similares, equivalentes, somatórios e compatíveis com a complexidade do objeto.
- c) **Requer-se que a ITAIPU indique, para cada exigência técnica de habilitação**, sua correspondência com o orçamento estimado, sua relevância técnica, seu valor significativo, eventual quantitativo mínimo e a razão pela qual a experiência exigida é indispensável à execução do contrato, em observância ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula TCU 263.
- d) **Requer-se a revisão dos itens 1.4(a), 2.4(a) e 3.1.1(a) do Anexo II**, para que o registro no CREA seja exigido apenas da licitante, consorciada ou subcontratada responsável por parcela sujeita à fiscalização profissional, afastando-se a exigência indiscriminada de registro para todas as consorciadas, especialmente quando responsáveis por software, licenciamento, TIC, conectividade, fornecimento de equipamentos ou suporte tecnológico.
- e) **Requer-se a revisão dos itens 2.9.3 e 2.9.4 do CBC e dos itens 1.3 e 2.3 do Anexo II**, com motivação expressa dos indicadores econômico-financeiros, fórmulas, pontuação mínima, critérios para denominadores e numeradores excepcionais e forma de avaliação de consórcios, admitindo-se meios alternativos de comprovação da capacidade financeira sempre que aptos a preservar o interesse público e ampliar a competição.
- f) **Requer-se a revisão da regra de inabilitação automática de consórcios por falha individual de consorciada**, para que seja considerada a materialidade da parcela

assumida, a capacidade financeira global do consórcio, a responsabilidade solidária, as garantias oferecidas e a possibilidade de medidas saneadoras juridicamente admissíveis antes da contratação.

- g) **Requer-se a compatibilização entre habilitação técnica, consórcio e subcontratação**, permitindo que parcelas especializadas sejam comprovadas e
- h) **Requer-se a revisão das referências a fabricantes, plataformas, acessórios homologados, suporte oficial e documentação emitida por fabricante, especialmente quanto a Cisco, Milestone e Starlink**, para que sejam substituídas por requisitos funcionais e critérios objetivos de equivalência, ou, subsidiariamente, acompanhadas de justificativa formal robusta, estudo de padronização, análise de mercado e demonstração de indispensabilidade, nos termos do art. 41 da Lei nº 14.133/2021 e da Súmula TCU 270.
- i) **Requer-se a revisão da garantia financeira de 5%, da retenção de 30%, das obrigações de garantia/manutenção e dos marcos de pagamento**, com inclusão de matriz de riscos detalhada e readequação do cronograma físico-financeiro, de modo a evitar financiamento compulsório pela contratada, sobrepreço, restrição competitiva e desequilíbrio econômico-financeiro.
- j) **Requer-se, por fim, a disponibilização do estudo técnico preliminar, levantamento de mercado, justificativas de habilitação, memória de cálculo econômico-financeira, matriz de riscos e matriz de equivalência técnica**, bem como a republicação do edital saneado, com reabertura de prazo suficiente para que todos os interessados possam estruturar propostas e consórcios em igualdade de condições.

Caso a Comissão Editaria desse Certame entenda por não acolher algum dos pontos, requer-se decisão expressamente motivada, enfrentando individualmente cada vício, com indicação dos estudos técnicos, pesquisas de mercado, análises de risco, memórias de cálculo e documentos de planejamento que sustentem a manutenção das cláusulas impugnadas.

Requer-se, por fim, que todas as retificações sejam formalizadas por nova publicação, com reabertura integral dos prazos legais, pois os vícios apontados afetam diretamente o universo de competidores, a formulação de propostas, a comprovação de habilitação técnica, a comprovação econômico-financeira e a própria vantagem da contratação.

Termos em que,

pede e espera deferimento.

XXXXXXXXXX, 02 julho de 2026.

XXXXXXXXXXXXXX