

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA ITAIPU BINACIONAL

Ref.: CONCORRÊNCIA NACIONAL NF 0352-26

Impugnação ao Caderno de Bases e Condições – CBC

Fundamento: item 1.9 do CBC

XXXXXXXXXX, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 11.112.339/0001-04, com sede na Rua XXXXX, nº XXX, Sala XX, Bairro XXXX, XXXXXXX, CEP XX.XXX-XXX, endereço eletrônico comercial@XXX.XXX.br, por seu representante legal, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, apresentar a presente IMPUGNAÇÃO, na forma seguinte.

I. TEMPESTIVIDADE

Sessão pública em 28 de agosto de 2026 (Anexo I do Aditamento 7, p. 2), calendário mantido pelo item III do Aditamento 9 (p. 35). Prazo do item 1.9.1 do CBC (p. 5) observado, com indicação de itens específicos e razões na forma do item 1.9.5 (p. 6).

Impõe-se um esclarecimento sobre a via eleita, porque esta peça formula diversos pedidos de informação e poderia parecer, à primeira vista, consulta travestida de impugnação. Não é, e por razão de calendário. O prazo para formular consultas, fundado no item 1.4.1, alínea "a", do CBC, encerrou-se em 14 de agosto de 2026, e as respostas foram publicadas em 21 de agosto de 2026 mediante o Aditamento 9 (Anexo I do Aditamento 7, p. 2, eventos 3 e 4). Duas das três matérias aqui deduzidas nascem, precisamente, do teor daquelas respostas de 21 de agosto, notadamente das Respostas 1, 20 e 21. Não havia, portanto, como consultá-las antes, e não há como consultá-las agora. Os pedidos de informação formulados ao final não são consultas: são pedidos de retificação e de complementação do instrumento convocatório, dirigidos à competência que o item 1.4.2 do CBC (p. 3) confere à ITAIPU para aditar o CBC até a data da sessão pública inaugural.

Complementa-se a delimitação negativa já feita na abertura, com dado verificável no próprio acervo do processo. Nenhuma das impugnações a que a ITAIPU conferiu publicidade no Aditamento 8 desenvolveu argumento sobre o Anexo VII, sobre o Anexo IV, sobre o critério de reajuste, sobre a remissão a normas internas não publicadas ou sobre renúncia de crédito, e nenhuma delas mencionou as Cláusulas 29, 32, 59, 60, 61 e 66 da Minuta. As matérias então deduzidas naquele campo foram outras, a saber, a habilitação econômico-financeira, a garantia de 5%, a retenção de 30% da Cláusula 17, a cláusula penal da Cláusula 55, a divergência de regime entre o CBC e a Cláusula 1ª da Minuta e a decomposição analítica do Anexo V. Nenhuma dessas é reapresentada aqui.

O registro não é ornamental. Ele delimita o que a ITAIPU precisa examinar: não há, quanto às três matérias desta peça, resposta anterior a que se possa remeter.

II. OBSTÁCULO PRIMEIRO: A CARGA TRIBUTÁRIA DE UM OBJETO MISTO QUE NÃO FOI DECOMPOSTO

II.1 O que dizem os documentos, e em que medida divergem

O CBC, no item 1.3 (p. 3), remete o regime tributário ao capítulo próprio da Minuta. A Minuta, na Cláusula 60 (p. 24), declara:

"Com base no artigo XII do Tratado de ITAIPU, promulgado pelo Decreto nº 72.707/1973, não serão aplicados tributos à ITAIPU nem nas aquisições de bens, mercadorias e serviços que sejam contratados pela entidade para destinação à central elétrica, seus acessórios e obras complementares."

E a Cláusula 61 (p. 24) acrescenta que "a ITAIPU é a única beneficiária da isenção tributária prevista no Tratado".

O Anexo VII, por sua vez, conclui em sentido oposto quanto a este objeto específico (p. 2):

"Considerando características, finalidade e aplicabilidade do objeto a ser contratado, à luz da legislação tributária vigente no Brasil, esta contratação não se enquadra nas hipóteses de isenção previstas no art. XII do Tratado de ITAIPU, devendo ser onerada com a carga tributária incidente no segmento da operação."

Aceita-se, por coerência sistemática, que a Cláusula 60 enuncie regra geral e que o Anexo VII resolva o caso concreto. O problema não está na convivência entre as duas normas.

II.2 O problema está no que o Anexo VII não diz

O Anexo VII é o único documento do certame que define a incidência tributária. Tem duas páginas. Foi publicado na primeira divulgação do certame. Não foi republicado ao longo de nove aditamentos, ainda que o Anexo III o tenha sido quatro vezes. E não informa qual é "a carga tributária incidente no segmento da operação" a que ele próprio se refere.

O objeto é declaradamente misto. Reúne fornecimento de equipamentos, execução de obra civil e de estruturas metálicas, instalação, integração, licenciamento de software, serviços continuados de conectividade satelital e manutenção por cinco anos. Cada componente tem incidência distinta, e a repartição entre eles altera materialmente o preço.

Instada a esclarecer exatamente isso, a ITAIPU respondeu, na Pergunta 1 do Aditamento 9 (pp. 1 e 2), que "a ITAIPU não define o enquadramento ou o modelo de documento fiscal a ser adotado pela CONTRATADA" e que "não estabelece regra específica quanto à emissão de documentos fiscais distintos ou únicos, exigindo apenas que a documentação apresentada permita a adequada identificação dos itens faturados".

A classificação fiscal de cada marco foi, portanto, devolvida à proponente. Ocorre que a proponente não pode classificar aquilo que não definiu: quem definiu a composição dos marcos M1 a M38, e o que cada um comporta de bem, de obra e de serviço, foi a ITAIPU, no Quadro 1 do Anexo III (pp. 225 a 228) e na Planilha de Preços do Anexo V.

Some-se que, indagada sobre a metodologia do orçamento estimado, a ITAIPU respondeu, na Pergunta 20 (p. 8), que ele "foi elaborado pela ITAIPU com base em estudos de mercado, composição de custos pelas referências técnicas, e demais informações consideradas pertinentes". A resposta enumera categorias, não descreve metodologia, e não permite aferir se o orçamento de referência incorporou ou não a carga tributária que o Anexo VII afirma incidir. A proponente ignora, portanto, se compara o seu preço com um referencial bruto ou líquido de tributos.

II.3 A planilha em que se deve escrever o preço é anterior ao objeto que ela precifica

Há um dado de cronologia documental que agrava tudo o que se disse acima e que, por ser puramente factual, pede apenas conferência.

A Planilha de Preços, Anexo V, e o Orçamento Estimado, Anexo IV, foram alterados pelo Aditamento 1, emitido em 26 de maio de 2026, que declara em seu corpo alterar "o Orçamento Estimado e Planilha de Preços, Anexos IV e V do CBC". Desde então, nenhum aditamento os republicou.

Ocorre que, depois daquela data:

o Aditamento 7, de 29 de julho de 2026, alterou o subitem 2.1.4 do CBC (p. 8) para fixar o regime de contratação como "preço unitário e global", alterou dezenove subitens do Anexo III, alterou oito subitens do Anexo A, incluiu o subitem 5.28 no Anexo III e removeu do Anexo A a exigência de fundação "do tipo radier" (alínea K.2, p. 7), passando a atribuir à contratada sondagem complementar na Torre 1 (alínea K.6, pp. 8 e 9);

o Aditamento 9, de 21 de agosto de 2026, alterou mais seis pontos do Anexo III e do Anexo A, entre eles a substituição, no item 9.17 do Anexo A, da expressão "cargas acidentais" por "cargas acidentais estimadas".

Vale dizer, com a clareza aritmética que o tema comporta: o regime de contratação foi definido em 29 de julho, o tipo de fundação foi liberado em 29 de julho, a sondagem complementar foi atribuída à contratada em 29 de julho, e as cargas de projeto tornaram-se estimadas em 21 de agosto, ao passo que a planilha em cujas linhas a proponente deve escrever o preço está congelada desde 26 de maio.

Não se afirma que a planilha tenha necessariamente de ser republicada a cada alteração técnica. Afirma-se algo mais estreito e mais difícil de contornar: a decomposição de itens de uma planilha é, ela própria, uma decisão de alocação, porque define o que se mede e o que se engloba. Alterado o regime para "preço unitário e global" sem que a planilha correspondente tenha sido revista, não há no instrumento documento algum que diga quais linhas do Anexo V se submetem ao preço unitário, com medição, e quais se submetem ao preço global, sem ela. E essa é exatamente a mesma indefinição que impede a classificação tributária tratada no item II.2, pela mesma causa: a composição dos itens.

A pergunta, portanto, é única e serve às duas matérias: quais itens do Anexo V a ITAIPU considera de preço unitário e quais considera de preço global?

III. OBSTÁCULO SEGUNDO: A REMISSÃO A NORMAS QUE NÃO INTEGRAM O EDITAL

III.1 A cláusula

A Minuta de Contrato, na Cláusula 59, § 2º (p. 24), dispõe:

"Eventuais pedidos de modificação de obrigações contratuais, desde que devidamente motivadas e justificadas, observarão o disposto nos art. 47 e 48 da NGL e em suas Instruções de Procedimentos."

Esta é a única disposição de toda a Minuta que rege o procedimento de modificação de obrigações contratuais. E ela não está na Minuta. Está em dois artigos da Norma Geral de Licitação e em Instruções de Procedimentos que não constam da relação de anexos do CBC, no Capítulo III do instrumento (p. 19).

III.2 Por que isso é determinante, e não formal

Trata-se de contrato com 420 dias de implantação e cinco anos subsequentes de obrigações de garantia, manutenção e serviços continuados. Portanto, de execução prolongada e de exposição relevante a álea.

E o instrumento não oferece outro caminho. A Minuta não contém capítulo de matriz de riscos nem cláusula geral de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. O que existe é reajuste anual por índice, nas Cláusulas 21 a 24 (pp. 13 e 14), que corrige a moeda mas não recompõe álea, e a revisão tributária pontual da

Cláusula 66 (p. 25), restrita a tributos criados, alterados ou extintos após a proposta. Toda a álea extraordinária remanescente desagua, necessariamente, na Cláusula 59, § 2º, isto é, nos artigos não publicados.

Não se pede aqui alteração do regime de riscos. Pede-se algo anterior, e de custo institucional nulo: que a proponente possa ler a norma a que estará submetida antes de assinar a proposta que a submeterá a ela.

Registre-se que a existência e a operatividade da NGL como norma vinculante do contrato não é matéria controvertida. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao julgar a Apelação Cível nº 5013177-34.2023.4.04.7002/PR, Rel. Des. Federal Marcus Holz, 12ª Turma, julgada em 19 de agosto de 2026, decidiu rescisão contratual promovida pela ITAIPU com fundamento expresso na "cláusula trigésima terceira, inciso XII, do contrato administrativo firmado e o artigo 49, inciso XI, da Norma Geral de Licitação da Itaipu Binacional". Trata-se de julgado recentíssimo, proferido há poucos dias, e a impugnante o registra como tal, sem lhe atribuir estabilidade que ele ainda não tem. Vale dizer: a NGL é aplicada judicialmente, em conjunto com a cláusula contratual correspondente, como fundamento de rescisão de contratos da entidade. Uma norma com esse alcance sobre a relação contratual não pode permanecer inacessível a quem é chamado a contratar.

IV. OBSTÁCULO TERCEIRO: A RENÚNCIA PRESUMIDA, IRRETRATÁVEL E INCONDICIONAL

IV.1 A cláusula

Dispõe a Cláusula 32 da Minuta (p. 15):

"Todos os valores a que a CONTRATADA tiver direito deverão ser solicitados até o último faturamento. Transcorrido esse prazo sem que tenha havido a cobrança, considerar-se-á, para todos os efeitos, que a CONTRATADA renunciou de forma irretratável e incondicional aos valores que eventualmente lhe sejam devidos."

IV.2 O que a cláusula faz, e o que ela não é

Não se trata de prazo decadencial para exercício de direito controvertido, o que seria admissível e usual. Trata-se de renúncia presumida, irretratável e incondicional, a créditos existentes e eventualmente já reconhecidos, pelo simples decurso de marco temporal que a própria contratante controla, uma vez que o "último faturamento" depende do aceite dos marcos e da conclusão de pendências técnicas por ela avaliadas.

Este ponto não foi objeto de exame nos ciclos anteriores deste certame, e é a sua articulação com as demais cláusulas econômicas que lhe confere peso. Ele se soma ao diferimento de 30% do valor da maioria dos itens até o aceite do marco M10 (Cláusula 17, § 1º, pp. 6 e 7), à faculdade de dedução unilateral de valores prevista na Cláusula 29 (p. 15) e à ausência de cláusula de recomposição de equilíbrio. O conjunto produz regime em que o crédito da contratada é diferido, dedutível e, ao final, presumidamente renunciado se não cobrado dentro de janela cujo termo ela não controla sozinha.

A título de parâmetro comparativo, sem efeito vinculante sobre a ITAIPU, e apenas porque a matéria é de direito obrigacional comum, registre-se que o direito privado brasileiro submete a renúncia a interpretação estrita e não a presume, e que os arts. 412 e 413 do Código Civil vedam que a cominação exceda o valor da obrigação principal e determinam a redução equitativa da penalidade manifestamente excessiva, tendo o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1.617.652/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 26 de setembro de 2017, assentado a inadmissibilidade de cumulação de parcelas de mesma função indenizatória, sob pena de ofensa ao princípio do non bis in idem.

V. A SÍNTESE, E O QUE ELA IMPLICA PARA O JULGAMENTO

Os três obstáculos convergem em uma única consequência: a proponente é chamada a apresentar preço fixo, com desconto irreversível e prazo de cinco anos e meio de exposição, para objeto cuja carga tributária não está definida, cujo regime de modificação de obrigações não lhe foi dado a conhecer e cujo crédito futuro está sujeito a renúncia presumida.

O art. 29, inciso I, da Norma Geral de Licitação da ITAIPU determina que as propostas sejam analisadas mediante "verificação das propostas e sua conformidade com o estabelecido no instrumento convocatório e a compatibilidade com os preços de mercado". A segunda parte do dispositivo merece atenção: a aferição da compatibilidade com os preços de mercado pressupõe que todas as propostas tenham sido formadas sobre a mesma base de custo. Onde a base tributária não está decomposta e o regime de álea não está publicado, cada proponente adota premissas próprias, e a comparação que o dispositivo determina passa a incidir sobre grandezas heterogêneas.

Acresce que o item 2.7.5 do CBC, cujo caput está à p. 13 e cujas alíneas estão à p. 14, autoriza a ITAIPU a desclassificar a proposta comercial "manifestamente inexecutável ou com preço excessivo" (alínea "b"), e o item 2.7.5.1 (p. 14) determina que, antes de desclassificar por preço inexecutável, a ITAIPU notifique a proponente para apresentar, "no prazo de 3 (três) dias úteis", a composição de custo "para verificação da compatibilidade do preço proposto com os de mercado". Uma proponente notificada nesses termos precisará justificar a sua composição contra um referencial cuja metodologia a ITAIPU declarou, na Resposta 20, não detalhar.

A título de parâmetro comparativo, sem efeito vinculante sobre a entidade, anote-se que o Tribunal de Contas da União tem entendimento no sentido de que a matriz de riscos é instrumento necessário nas contratações de maior complexidade, recomendando-a "nos casos em que há incertezas relevantes e mesmo assim se opta pela contratação por preço global" (Acórdão 2172/2013-Plenário, Rel. Min. André de Carvalho) e afirmando que, "nas contratações integradas, é imprescindível a inclusão da matriz de risco detalhada no instrumento convocatório, com alocação a cada signatário dos riscos inerentes ao empreendimento" (Acórdão 2980/2015-Plenário, Rel. Min. Ana Arraes). Consigne-se, com exatidão, que o primeiro enunciado é recomendação e que o segundo foi firmado no regime da contratação integrada. Nenhum deles se transpõe automaticamente para o regime da ITAIPU, e a impugnante não pede que se transponham: pede que a lógica que os inspira, a de que risco não quantificável não se precifica às cegas, seja considerada por quem detém, aqui, o poder normativo de definir a matriz.

VI. PEDIDOS

Requer-se que a ITAIPU, antes da sessão pública e com efeito de aditamento:

a) republique o Anexo VII, atualizado à data do Aditamento 9, indicando, por grupo da Planilha de Preços do Anexo V, quais componentes do objeto são qualificados como fornecimento de bem, quais como obra ou serviço de engenharia e quais como serviço continuado, e quais tributos a ITAIPU considera incidentes sobre cada grupo, ainda que sem alíquotas, para fins exclusivos de uniformização da base de cálculo das propostas;

a.1) indique, linha a linha do Anexo V, quais itens se submetem ao regime de preço unitário, com medição, e quais se submetem ao regime de preço global, uma vez que o regime foi fixado como "preço unitário e global" pela alínea "B" do Aditamento 7, de 29 de julho de 2026, e a Planilha de Preços permanece na versão do

Aditamento 1, de 26 de maio de 2026, anterior àquela definição e às alterações técnicas dos Aditamentos 7 e 9;

b) esclareça se o Orçamento Estimado do Anexo IV foi elaborado com ou sem inclusão da carga tributária referida no Anexo VII, de modo a permitir a comparação entre a proposta e o referencial, e a viabilizar o exercício do contraditório na hipótese do item 2.7.5.1 do CBC;

c) disponibilize, como anexo do CBC ou por publicação nos mesmos meios do certame, o inteiro teor dos artigos 47 e 48 da Norma Geral de Licitação e das Instruções de Procedimentos a que remete a Cláusula 59, § 2º, da Minuta, por serem normas de observância obrigatória e de conteúdo determinante da precificação da álea contratual;

d) suprima a parte final da Cláusula 32 da Minuta, no ponto em que presume renúncia irretratável e incondicional a valores devidos, substituindo-a por prazo razoável de apresentação de cobrança, com ressalva expressa dos créditos já reconhecidos, dos que estiverem sob apuração e dos que dependerem de fato superveniente ao último faturamento;

e) subsidiariamente, quanto à alínea "c", caso a ITAIPU entenda que os artigos 47 e 48 da NGL não comportam divulgação, substitua a remissão da Cláusula 59, § 2º, por texto autônomo na própria Minuta que descreva o procedimento, os pressupostos e os prazos aplicáveis aos pedidos de modificação de obrigações contratuais;

f) sucessivamente, profira decisão motivada e individualizada quanto a cada uma das alíneas acima, considerando que a resposta a esta impugnação será dada a conhecer a todas as proponentes, na forma do item 1.9.3 do CBC (p. 6), e que dela dependerá a formação do preço de todas elas.

Consigne-se, por fim, que nenhum dos pedidos acima altera o objeto, reduz exigência técnica ou desloca risco da contratada para a contratante. Todos pedem informação que a ITAIPU já possui e que, uma vez publicada, produzirá o efeito que interessa a ambas as partes: propostas formadas sobre a mesma base, comparáveis entre si, e menos sujeitas a controvérsia na execução.

Nestes termos, pede deferimento.

XXXXXXXXXX, 25 de agosto de 2026.



XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXX