
IMPUGNAÇÃO

CONCORRÊNCIA NACIONAL NF 0352-26

À

ITAIPU BINACIONAL

Superintendência de Compras — Divisão de Suporte Técnico

e-mail: compras_suporte@itaipu.gov.br

Ref.: Concorrência Nacional NF 0352-26. Impugnação ao Caderno de Bases e Condições e ao Anexo III, com fundamento no item 1.9 do CBC, no item 6.8 da IP-09 e nos artigos 2º, 29, inciso I, e 30 da Norma Geral de Licitação.

XXXXXXXX, nome fantasia XXXXXXXXXXX, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº XX.XXX.XXX/0001-XX, com sede na XXXXXX, Rua XXXX, Lotes XX, XX e XX, Bloco XX, Sala XXXX, Parte XX, Edifício XXXXXX, XXXX (XXXXX), XXXX/XX, CEP XX.XXX-XXX, por seu representante legal e pelo advogado que esta subscreve, vem, tempestivamente, apresentar IMPUGNAÇÃO ao instrumento convocatório da Concorrência em epígrafe, expondo e requerendo o que segue.

I — DA ADMISSIBILIDADE E DA AUSÊNCIA DE PRECLUSÃO

1. A sessão pública desta Concorrência está designada para 28 de agosto de 2026, conforme o Anexo I do Aditamento 7, à página 2. A presente peça é ofertada dentro do prazo de três dias úteis que o item 1.9.1 do Caderno de Bases e Condições, à página 5, estabelece "sob pena de preclusão".
2. Observa-se, igualmente, o item 1.9.5, à página 6, que determina que "a impugnação deverá indicar a situação ou os itens específicos do CBC considerados irregulares, devendo ser acompanhada das razões que a sustentam", cominando que "a apresentação de impugnação sem os requisitos estabelecidos não será conhecida". Cada uma das quinze irregularidades adiante deduzidas identifica o dispositivo impugnado, transcreve-o literalmente, indica a página e declina as razões correspondentes.
3. Antecipa-se, desde já, defesa que poderia ser oposta e que não procede. **Não há preclusão de espécie alguma.** O prazo para formular consulta esgotou-se em 14 de agosto de 2026, e as respostas foram publicadas em 21 de agosto de 2026 por meio do Aditamento 9. Parte substancial do que aqui se demonstra decorre precisamente daquelas respostas e do texto republicado naquela mesma data, de sorte que não poderia, por definição temporal, ter sido objeto de consulta anterior. E o que remonta a aditamentos anteriores é aqui deduzido não como consulta reiterada, mas como **arguição de vício não sanado**, matéria que o item 1.9.1 franqueia a qualquer pessoa até três dias úteis antes da sessão.

-
4. Registre-se, ainda, que nenhuma das impugnações a que a ITAIPU conferiu publicidade no Aditamento 8 versou sobre a matéria aqui deduzida. Não há, portanto, reiteração de peça já respondida.

II — DA SÍNTESE E DO QUE SE EXIGE DESTA RESPOSTA

5. Esta impugnação não inaugura a controvérsia. Ela a retoma, porque a controvérsia foi instaurada em 1º de julho de 2026 e, decorridos cinquenta e quatro dias e quatro aditamentos, permanece exatamente onde estava: sem resposta.
6. Interessados formularam, por duas vezes, em pedidos formais e tempestivos, a mesma pergunta objetiva: **se a ITAIPU identificou, nos estudos que precederam o edital, mais de uma solução capaz de atender cumulativamente aos requisitos dos itens 8.1 e 8.2 do Anexo III.** Da primeira vez, a entidade recusou-se a responder alegando falta de especificidade da pergunta. Da segunda, quando a especificidade foi suprida e o questionamento passou a apontar item determinado, a entidade recusou-se novamente, agora sob fundamento inteiramente diverso.
7. E aqui está o ponto que esta impugnação submete com a máxima ênfase, porque dele decorre tudo o mais.
8. A Pergunta 62 do Aditamento 9 continha, em rigor, **duas indagações sucessivas**: a primeira, se o levantamento havia sido realizado e se fora detectada mais de uma solução capaz de atender às especificações; a segunda, subordinada à primeira, se a entidade poderia informar ao menos dois fabricantes analisados.
9. A resposta enfrentou a segunda e recusou-a, invocando que "não divulgará fabricantes, marcas, modelos ou soluções eventualmente avaliadas". **A recusa, quanto a esse ponto, é legítima e esta impugnante a aceita sem reservas: não se insiste, aqui, em nome de fabricante algum.**
10. O que não se aceita é o que aconteceu com a primeira indagação. Ela não foi recusada. Ela simplesmente **não foi respondida**, e a recusa oposta à segunda serviu de manto para o silêncio sobre a primeira.
11. Pior: a mesma resposta **confirmou expressamente que os estudos existem**. Consta dela, textualmente, que "a elaboração das Especificações Técnicas foi precedida por estudos técnicos, análises de alternativas, benchmarking, consultas mercadológicas e avaliações de soluções disponíveis no mercado, com o objetivo de identificar tecnologias capazes de atender aos requisitos".
12. Ou seja: a entidade **admite que fez o levantamento, admite que comparou alternativas, admite que consultou o mercado — e não diz quantas soluções encontrou**. Não se pede o nome de nenhuma delas. Pede-se o resultado do estudo que a própria entidade declarou haver realizado, expresso em um algarismo. Isso não é divulgação de marca. É prestação de contas do ato que se está a impugnar.

-
13. O mesmo padrão repetiu-se quanto à exigência de laboratório em território nacional. Interessado afirmou, em pedido formal, que "apenas um fabricante possui laboratório no país" e que, mantida a exigência, "haveria direcionamento indireto a um fabricante específico". A resposta discorreu sobre a finalidade do requisito e sobre a avaliação futura da estrutura de suporte. Não confirmou o fato. Não negou o fato. Não enfrentou a alegação jurídica.
 14. Uma afirmação de fato sobre restrição de competitividade, formulada por interessado em pedido formal e respondida sem confirmação nem negativa por quem detinha e detém os elementos para infirmá-la, **permanece nos autos como afirmação não infirmada**. É assim em qualquer procedimento administrativo do mundo, e é assim também aqui.
 15. Esta peça, portanto, não vem pedir favor. Vem cobrar dever. E vem cobrá-lo dispositivo por dispositivo, erro por erro, contradição por contradição, com transcrição literal, com página, com aritmética e com data, de modo que a resposta não possa novamente deslizar para a generalidade.
 16. Quinze irregularidades são apontadas adiante. Cada uma vem acompanhada da prova documental que a demonstra e do pedido específico que a saneia. Nenhuma delas depende de juízo de conveniência da entidade. Todas são verificáveis pela leitura do edital contra o próprio edital, e contra as respostas que a própria ITAIPU já deu.

III — DA TESE CENTRAL: O REGIME PRÓPRIO NÃO É SALVO-CONDUTO PARA O SILÊNCIO

17. É necessário enfrentar, desde logo e de frente, a premissa que parece animar a conduta processual até aqui adotada, porque dela decorre tudo o mais.
18. A ITAIPU Binacional é entidade de direito internacional público, constituída por tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, e as suas licitações regem-se por norma própria, a Norma Geral de Licitação aprovada pela Resolução RCA-033/12. Esta impugnante conhece esse regime, o respeita e não pretende submeter a entidade a diploma que não a rege. Não é disso que se trata.
19. Trata-se de outra coisa, e é preciso dizê-la sem eufemismo: **regime próprio não é sinônimo de regime sem dever**. Norma própria significa que a entidade se submete às suas próprias normas, não que não se submeta a norma alguma. E as normas que a entidade editou para si mesma são, no ponto, de clareza incômoda.
20. O artigo 2º da Norma Geral de Licitação submete os procedimentos licitatórios da ITAIPU, entre outros, aos princípios da **vinculação ao instrumento convocatório** e do **julgamento objetivo**. Consigne-se, por rigor de método, que o teor desse dispositivo é conhecido desta impugnante por reprodução em decisão judicial adiante referida, na qual a menção comparece na exposição das alegações da parte agravante, e que a fonte é invocada como fonte do texto normativo e não como

precedente. Feita a ressalva, o que importa é isto: não foi o Brasil que impôs esses princípios à entidade. Foi o Conselho de Administração da própria entidade que os inscreveu na sua norma interna, por resolução sua.

21. O item 1.10.1 do Caderno de Bases e Condições, redigido pela própria ITAIPU para este certame, determina que "as normas que disciplinam esta concorrência serão sempre interpretadas em favor da ampliação da participação, desde que não comprometam o interesse público, a finalidade e a segurança da contratação". Foi a ITAIPU que assim dispôs. E ao dispô-lo, atribuiu a si mesma o ônus de justificar toda restrição, porque quem amplia nada precisa demonstrar e quem estreita, sim.
22. O item 6.8, alínea "d", da Instrução de Procedimento nº 09 determina que as impugnações sejam respondidas "com subsídios dos representantes da Diretoria Financeira (AFCA.DF), Solicitante e Jurídica, conforme o caso". A norma é da entidade. O procedimento é da entidade. E esta impugnante transcreve a cláusula final, "conforme o caso", que lhe é desfavorável, porque não pretende extrair do dispositivo mais do que ele diz: o subsídio é modulável. Sustenta, apenas, que matéria simultaneamente técnica e normativa, deduzida em quinze irregularidades com transcrição literal e aritmética, é precisamente o caso a que a ressalva se refere.
23. Vale dizer, e sem rodeios: **a entidade não está sendo cobrada por norma alheia. Está sendo cobrada pela norma que ela mesma escreveu, aprovou e publicou.** E a resposta que se limita a informar que não divulgará marcas, a uma pergunta que não pediu marcas, viola o julgamento objetivo do seu próprio artigo 2º antes de violar qualquer outra coisa.
24. Acresce elemento que eleva o dever de motivação ao seu grau máximo, e que esta impugnante submete à Superintendência com a devida vênias mas sem atenuação alguma.
25. O artigo 34 da Norma Geral de Licitação enumera **taxativamente** as hipóteses de recurso administrativo: contra a classificação ou desclassificação de propostas; contra a habilitação ou inabilitação; contra a declaração do vencedor; contra a revogação ou anulação do certame; contra o indeferimento de inscrição cadastral; e contra a aplicação de penalidades. **Não existe, no regime da entidade, recurso contra o instrumento convocatório.** E a IP-09 é expressa ao consignar que a impugnação "não terá efeito recursal".
26. A consequência é inescapável. A resposta a esta peça será a primeira e a última manifestação administrativa sobre o conteúdo deste edital. Não haverá reexame. Não haverá instância revisora interna. Não haverá segunda oportunidade.
27. Portanto, o silêncio aqui não adia coisa alguma. **O silêncio aqui encerra a via administrativa.** E resposta que se limite a remeter ao texto impugnado não é motivação: é reiteração, e reiteração não sana vício de fundamento. Deixar sem enfrentamento, pela terceira vez, alegação de restrição de competitividade formulada por interessado, é escolher que a controvérsia seja resolvida em outro lugar.

IV — DA SUJEIÇÃO AO CONTROLE JURISDICIONAL

28. Esta seção é escrita sem qualquer prazer, e apenas porque a insistência na omissão a tornou necessária.
29. Circula, em certames desta entidade, a suposição de que a natureza binacional produziria uma espécie de imunidade prática, na qual as decisões administrativas se tornariam, por assim dizer, insindicáveis. A suposição é falsa, e a prova de que é falsa está no próprio instrumento convocatório desta Concorrência.
30. A Cláusula 71 da Minuta de Contrato, integrante do Anexo VI deste edital e redigida pela própria ITAIPU, dispõe:
- "Para dirimir eventuais divergências oriundas do presente CONTRATO, fica eleito o Foro da Justiça Federal de Foz do Iguaçu-PR, renunciando as partes a quaisquer outros, por mais privilegiados que sejam."
31. Foi a entidade que elegeu o foro. Foi a entidade que renunciou a quaisquer outros. E o foro eleito é o da Justiça Federal brasileira.
32. Não se trata de tese. Trata-se de prática consolidada e documentada. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região já apreciou, no mérito, lide originada de concorrência promovida por esta mesma entidade, na Apelação Cível nº 5006859-40.2020.4.04.7002/PR, relator o Desembargador Federal Antônio César Bochenek, julgada pela 12ª Turma em 12 de março de 2025. E, mais recentemente, em 1º de dezembro de 2025, controvérsia originada do Pregão Eletrônico Nacional NF 1220-25 da ITAIPU foi submetida ao mesmo Tribunal no Agravo de Instrumento nº 5037193-38.2025.4.04.0000/RS, no qual o Desembargador Federal Luiz Antonio Bonat, em decisão monocrática e cognição sumária, consignou estar a entidade, "tratando-se de entidade binacional, sujeita a normas próprias de licitação". Registre-se, por rigor, que a decisão é monocrática e sumária, e que aqui se a invoca apenas para demonstrar que o litígio sobre certame da entidade tramita perante a Justiça Federal, e não como precedente de mérito. Norma própria, precisamente por ser norma, é sindicável.
33. Vale dizer, com todas as letras: **a natureza binacional define qual é a norma aplicável. Não define que não haja norma, e muito menos que não haja quem a aplique.** O regime próprio delimita o parâmetro do controle. Não suprime o controle.
34. Registre-se, ainda, o que decorre da Ação Cível Originária nº 1905, julgada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 8 de setembro de 2020, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, cuja ementa é a seguinte:
- "ITAIPU BINACIONAL – FISCALIZAÇÃO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Eventual fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dar-se-á nos termos acordados em instrumento firmado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai."
35. Esta impugnante lê esse julgado exatamente ao contrário do que se costuma supor. Se o controle externo pela via ordinária depende de instrumento internacional, então

duas instâncias assumem, por consequência necessária, importância redobrada: **o controle interno da própria entidade e o controle jurisdicional**. Não é imunidade. É deslocamento de competência. E o deslocamento aumenta, não diminui, a exigência de fundamentação de cada ato.

36. É por isso que esta impugnante consigna, desde já e sem qualquer intuito de intimidação, mas com absoluta franqueza sobre o que fará: **cópia integral desta peça e da resposta que a ela vier a ser dada será encaminhada à Auditoria Interna (AI.BR), à Assessoria de Compliance (AC.BR) e à Ouvidoria-Geral (OU.BR)**, unidades identificadas pelas designações e siglas constantes do Manual de Organização publicado pela própria entidade.
37. À Auditoria Interna, instituída pela RCA-009/2001 e, na dicção do Manual, "hierarquicamente subordinada ao Conselho de Administração", cabem, entre outras atribuições expressas, as de "avaliar a observância de políticas, planos, diretrizes, disposições legais, princípios contábeis, obrigações estatutárias e regimentais e atos decisórios da Entidade" e de "alertar, se for o caso, sobre a inexistência ou inadequação de políticas e diretrizes inerentes às atividades da Entidade". À Assessoria de Compliance, cuja ficha remonta à RCA-012/20, cabe "reportar ao Conselho de Administração e aos Diretores Gerais sobre o acompanhamento dos Sistemas de Integridade e Conformidade (Compliance)... do ambiente de Controles Internos e da SOX na ITAIPU". E à Ouvidoria-Geral, instituída pela RCA-013/09 e igualmente subordinada ao Conselho de Administração, cabe "receber e examinar objetivamente as reclamações, denúncias, sugestões e elogios referentes a procedimentos e ações realizadas pelos empregados e pelos órgãos da estrutura organizacional da ITAIPU".
38. E que fique consignado, imediatamente e sem que seja preciso procurar a ressalva ao final desta peça: **isto não é denúncia**. Não se imputa a agente algum da ITAIPU conduta desonesta, favorecimento, quebra de dever funcional ou qualquer outro ilícito. Esta impugnante não dispõe de elemento nesse sentido e não o insinua. O que se leva às instâncias internas é matéria técnica e documental, idêntica à que se leva à área de compras, e no mesmo dia. A finalidade é de simetria informacional: a área que redigiu o Anexo III e a que responderá a esta peça são, legitimamente, interessadas no desfecho do procedimento que conduzem; as instâncias de controle, não.
39. E consigna, com igual franqueza, que a permanência da omissão, após três oportunidades formais de saneamento, será submetida ao foro que a própria entidade elegeu na Cláusula 71.
40. Nada disso é ameaça, e esta impugnante repudia expressamente essa leitura. É o roteiro ordinário e previsível de quem esgota a via administrativa sem obter enfrentamento, e é anunciado antes precisamente para que não surpreenda. O desfecho que esta impugnante persegue não é litigioso: é o saneamento do instrumento antes da sessão, que é o que se requer ao final e que está inteiramente ao alcance da entidade.

V — DAS IRREGULARIDADES, UMA A UMA

41. Passa-se ao exame individualizado. Cada irregularidade é identificada por número, transcrita literalmente, demonstrada e seguida do pedido que a saneia. Requer-se, desde já, que a resposta observe esta mesma numeração, sob pena de não se poder verificar o que foi e o que não foi examinado.

IRREGULARIDADE 1 — O item 8.1 veda a composição da solução

42. O item 8.1 do Anexo III, na versão vigente republicada com o Aditamento 9, à página 70, estabelece:

"Equipamento fabricado e fornecido de modo completo, com part number listado como um único produto do respectivo fabricante, não sendo aceita solução montada em mercado com partes de fabricantes distintos;"

43. A exigência não é de desempenho, não é de interface e não é de compatibilidade. É de **forma de comercialização**. Um conjunto que atenda integralmente aos parâmetros de detecção, reconhecimento, estabilização e precisão dos itens 7.1.1.4 e 8.1.3 será recusado ainda que tecnicamente superior, unicamente por não constar de uma única linha de catálogo sob um único código.
44. Verificação documental: a cláusula é idêntica na primeira publicação, à página 69, e nas versões dos Aditamentos 5, 7 e 9, à página 70 em todas. Nunca foi alterada, nem depois do que se demonstra na irregularidade seguinte.

IRREGULARIDADE 2 — A própria ITAIPU respondeu, em 1º de julho de 2026, que a composição é admitida

45. Ao responder à Pergunta 37 do Aditamento 5, à página 26, a ITAIPU declarou textualmente:

"No que se refere às certificações e integrações, os requisitos dizem respeito à solução final ofertada, não sendo exigido que as partes integrantes sejam necessariamente de um único fabricante. Caberá à licitante, na condição de integradora da solução, selecionar os equipamentos, softwares e demais componentes compatíveis, bem como comprovar que a solução ofertada atende integralmente às Especificações Técnicas estabelecidas no Edital e seus anexos."

46. Confronte-se: o texto do item 8.1 diz que **não** se aceita solução montada com partes de fabricantes distintos. A resposta oficial diz que **não** se exige que as partes sejam de um único fabricante. As duas proposições não convivem.
47. A resposta constitui aditamento e prevalece sobre o texto editado, por força dos itens 1.4.1, alínea "b", e 1.4.3 do CBC. Ora, se prevalece, a vedação do item 8.1 está revogada desde 1º de julho de 2026, e o Anexo III foi republicado **duas vezes** depois disso, nos Aditamentos 7 e 9, carregando texto revogado. Se não prevalece, então a resposta oficial dada a uma proponente sobre a possibilidade de compor a solução era, no momento em que foi dada, incorreta.

-
48. Esta impugnante não sabe qual das duas hipóteses é verdadeira. E é precisamente essa ignorância, produzida pelo próprio conjunto documental da entidade e não sanada em dois aditamentos subsequentes, que fundamenta o primeiro pedido desta peça.

IRREGULARIDADE 3 — A pergunta foi feita duas vezes e o que se perguntava nunca foi respondido

49. Reproduza-se a Pergunta 37 do Aditamento 5, à página 26, na íntegra, porque a resposta transcrita na irregularidade anterior respondeu a outra coisa:

"O item 8.1 reúne, de forma cumulativa, requisitos técnicos de altíssima especificidade cujo atendimento 100% (cem por cento) não foi identificado em vasta gama de fabricantes nacionais e internacionais. A ITAIPU dispõe de levantamento que indique a existência de mais de um fabricante/integrador, em nível nacional ou internacional, cujo produto único (não combinado) atenda cumulativamente a todas as especificações do item 8.1 e à exigência de certificação tripartite de integração entre câmera, radar e VMS?"

50. A pergunta era binária. Existe ou não existe o levantamento. A resposta discorreu sobre a natureza dos requisitos e sobre o papel da licitante como integradora. **Não disse se o levantamento existe. Não disse quantos fabricantes foram identificados. Não disse um, não disse dois, não disse nenhum.**

51. Na Pergunta 38 do mesmo Aditamento 5, indagou-se pela lista de marcas e modelos de referência que embasaram as especificações. A resposta foi de que "não é possível atender ao solicitado nos termos em que o questionamento foi formulado, uma vez que não foram especificados os itens ou grupos de tecnologias aos quais se refere o pedido de indicação de marcas e modelos de referência".

52. Fixe-se o critério então adotado pela entidade: **a recusa fundou-se na falta de especificidade da pergunta.**

53. Cinquenta e um dias depois, a pergunta foi refeita com a especificidade que faltava. A Pergunta 62 do Aditamento 9, às páginas 22 e 23, dirigiu-se a item determinado, o 8.1.3, e afirmou que, "ao comparar com todos os fornecedores nacionais e mundiais de câmeras biespectrais, se obtém apenas um único fornecedor que atenderia a todos os requisitos", solicitando a indicação de ao menos dois fabricantes aptos. A resposta, à página 23:

"A ITAIPU não divulgará fabricantes, marcas, modelos ou soluções eventualmente avaliadas durante os estudos que subsidiaram a elaboração das Especificações Técnicas, cabendo às licitantes demonstrar o atendimento aos requisitos estabelecidos no edital."

54. Sanada a falta de especificidade que motivara a primeira recusa, sobreveio recusa nova, fundada em razão inteiramente diversa. **A entidade mudou o fundamento e manteve o resultado.**

55. Reitere-se, para que não se atribua a esta impugnante pretensão que ela não tem: **a recusa a divulgar nomes de fabricantes é legítima, e não se insiste nela.** A

Pergunta 62 pedia duas coisas, e a segunda delas era, de fato, a indicação de "pelo menos dois fabricantes que foram analisados". Quanto a essa, nada há a censurar.

56. O vício está na primeira indagação da mesma pergunta, que era binária e antecedia a segunda: **"se foi detectado mais de uma solução capaz de atender as especificações"**. Essa não foi recusada. Essa não foi respondida. E a resposta ainda confirmou que o levantamento existe, ao declarar que a elaboração das Especificações "foi precedida por estudos técnicos, análises de alternativas, benchmarking, consultas mercadológicas e avaliações de soluções disponíveis no mercado".
57. Admitir que o estudo existe, recusar-se a informar o seu resultado agregado, e apoiar essa recusa em fundamento que só alcança a divulgação de nomes, é responder ao acessório para não responder ao principal.

IRREGULARIDADE 4 — A alegação de direcionamento indireto não foi enfrentada

58. Padrão idêntico quanto à exigência de laboratório em território nacional.
59. A Pergunta 52 do Aditamento 9, à página 20, sustentou expressamente que "é de conhecimento amplo de mercado que apenas um fabricante possui laboratório no país em função de não possuir capacidade de logística, e mantendo a exigência de laboratório no país haveria direcionamento indireto a um fabricante específico".
60. A resposta, à mesma página, tratou da finalidade do requisito, da insuficiência da mera declaração de nível de serviço e da avaliação futura da estrutura de suporte "efetivamente disponibilizada pela proponente". **Não enfrentou, em linha alguma, nem a afirmação de fato sobre a existência de um único laboratório nacional, nem a alegação jurídica de direcionamento indireto.**
61. São, portanto, duas alegações de restrição competitiva, formuladas em momentos distintos, ambas com indicação de fato verificável, ambas respondidas sem que o fato fosse confirmado ou negado. Esta impugnante não atribui desígnio a esse padrão e não o qualificará. Limita-se a registrar que ele se repetiu, que se repetiu sobre matéria idêntica, e que a repetição, agora pela terceira vez, é o que fundamenta o pedido correspondente.

IRREGULARIDADE 5 — Três exigências cumulativas de laboratório, fixadas como estrutura e não como resultado

62. O item 8.1.1, às páginas 71 e 72, exige cumulativamente:

"Laboratórios nacionais para reparo de partes menos vitais, como cabos, conectores, fontes de alimentação, suportes, acessórios entre outros;"

"Laboratório nacional e ou internacional para reparo das partes vitais do equipamento, como sensores, transdutores, coolers, controladores, processadores, memórias, placas de circuito impresso, calibrações, alinhamentos, acessórios entre outros;"

63. E o item 8.1.3 acrescenta terceira exigência de mesma natureza, à página 73:

"Laboratório técnico em ambiente nacional brasileiro para reparos gerais como manutenções de cabos, trocas de motores, mecanismos, rolamentos, calibrações e alinhamentos de sensores;"

64. Não se questiona o interesse subjacente, que é legítimo: disponibilidade e tempo de reparo. Questiona-se a técnica adotada para persegui-lo. O edital **não fixou resultado**, isto é, prazo máximo de indisponibilidade, tempo de reposição ou nível de serviço aferível. Fixou **meio**, isto é, a existência prévia de laboratório instalado no Brasil. E o fixou como característica do equipamento ofertado, não como obrigação de execução exigível da contratada ao longo dos 420 dias de implantação e dos cinco anos subsequentes de garantia.
65. A distinção é decisiva e não é formal. Exigência de resultado é atendível por qualquer fabricante que se organize para tanto, e é verificável contratualmente. Exigência de estrutura preexistente é atendível apenas por quem já a possui na data da proposta, e converte uma característica do fabricante em requisito do produto. É exatamente o efeito que a Pergunta 52 denunciou e que a resposta não enfrentou.

IRREGULARIDADE 6 — A certificação tripartite exige de quem disputa aquilo que só terceiros controlam

66. O item 8.1.3, à página 73, exige:

"Solução integrada de radar, câmera e sistema de videomonitoramento (VMS), devidamente certificada e homologada por todos os fabricantes envolvidos, não sendo admitida solução de integração customizada desenvolvida especificamente para o fornecimento do projeto que não possua autorização formal e certificação garantida pelos respectivos fabricantes, contemplando, no mínimo, câmera, radar e VMS."

67. E reitera, à página 74:

"Todas as soluções de integração fornecidas pela CONTRATADA deverão fazer parte das linhas de produtos dos fabricantes do radar, câmera e VMS, certificadas pelos respectivos fabricantes."

68. O requisito não incide sobre a proponente. Incide sobre **relações comerciais preexistentes entre três fabricantes terceiros**, sobre as quais nenhuma proponente detém governança. O universo de habilitadas passa a ser definido não pela capacidade técnica de quem disputa, mas pela existência prévia de acordos de homologação recíproca entre um fabricante de câmera biespectral, um de radar e um de plataforma de vídeo.
69. Some-se o item 8.26, à página 157, segundo o qual as especificações da plataforma "foram elaboradas sobre a arquitetura de sistema de VMS (sistema de vídeo monitoramento) do fabricante Milestone, produto XProtect Expert com Smart Wall licenciado, utilizado em diversos centros de monitoramento da ITAIPU". O mesmo dispositivo admite que "soluções de VMS semelhantes poderão ser aceitas, desde que atendam, nativamente, aos seguintes critérios", e em seguida veda "desenvolvimentos customizados ou integrações de duas ou mais tecnologias distintas para o atendimento íntegro das características a seguir". Transcreve-se a abertura, que é favorável à

entidade, porque a impugnante não pretende extrair do dispositivo mais do que ele diz. O efeito combinado é que a certificação tripartite tende a ser aferida contra plataforma **nominalmente identificada no próprio edital**.

IRREGULARIDADE 7 — A mesma arquitetura composta é aceita para o radar e recusada para a câmera

70. Esta irregularidade só se compreende à luz das anteriores, e é a que fecha o bloco.
71. Ao responder à Pergunta 32 do Aditamento 9, às páginas 12 e 13, sobre o atendimento de funcionalidades do radar, a ITAIPU admitiu que sejam entregues por **composição de camadas de fornecedores distintos**, mediante scanner, software, middleware, plataforma de vídeo e sistema de gestão de incidentes, "desde que a solução final entregue cumpra integralmente os requisitos funcionais, operacionais, de integração, desempenho, documentação e suporte previstos nas Especificações Técnicas", acrescentando que, "quando aplicável, deverão ser apresentadas as anuências, certificações ou documentações formais dos fabricantes envolvidos na integração".
72. Anote-se a cláusula final, porque ela é decisiva e esta impugnante a transcreve exatamente por lhe ser, à primeira vista, desfavorável: **para o radar, a anuência do fabricante é exigida "quando aplicável"** — expressão condicional, aferível caso a caso, que admite hipóteses em que não será exigida.
73. Confronte-se o quadro completo. Para o radar, admite-se compor. Para a câmera, o item 8.1 veda compor, conforme a irregularidade 1, embora a Resposta 37 do Aditamento 5 tenha dito que compor é possível, conforme a irregularidade 2. E o próprio item 8.1.3 admite, à página 73, que o rastreamento de alvo seja processado "em analítico de vídeo externo em appliance dedicado", isto é, fora da câmera, o que é, por definição, composição.
74. **Três tratamentos distintos, no mesmo anexo, para a mesma questão de arquitetura, sem que o edital declare em lugar algum o critério que os distingue.** E a mesma entidade, no intervalo de semanas, disse coisas opostas sobre a mesma matéria.

IRREGULARIDADE 8 — A flexibilização do Aditamento 7 criou um poder de veto privado e trino

75. Esta irregularidade exige que se leia uma alteração aparentemente favorável às proponentes e que se pergunte o que ela efetivamente produziu.
76. Na primeira publicação, o item 8.1.3 encerrava a disciplina da integração com vedação seca:

"Todas as soluções de integração fornecidas pela CONTRATADA deverão fazer parte das linhas de produtos dos fabricantes do radar, câmera e VMS, certificadas pelos respectivos fabricantes. Sendo assim, não sendo aceitos desenvolvimentos customizados para integração de tais equipamentos."

-
77. O Aditamento 7, na alínea J.6, à página 4, alterou esse texto. A redação vigente, à página 74 do Anexo III republicado com o Aditamento 9, passou a ser:

"Desenvolvimentos customizados somente serão aceitos com a anuência formal dos fabricantes dos equipamentos envolvidos no processo de integração, com destaque à câmera bi-espectral, ao radar e ao VMS."

78. À primeira leitura houve abertura: o que era proibido passou a ser possível. Examine-se, porém, a condição sob a qual passou a ser possível.
79. O desenvolvimento customizado é precisamente o caminho pelo qual uma proponente pode compor sensores de fabricantes distintos sem depender de acordo comercial prévio entre eles. Esse caminho ficou condicionado à "anuência formal" de **três fabricantes terceiros**. Esses fabricantes não são partes deste certame. Não estão sujeitos ao instrumento convocatório. Não devem motivação a ninguém. Não têm prazo para responder. E, com frequência, são concorrentes entre si ou mantêm parcerias de exclusividade com integradores determinados.
80. O edital, portanto, não apenas admite que terceiro estranho ao certame decida se a proposta de uma licitante é aceitável. Ele **torna essa decisão privada uma condição de admissibilidade técnica**, sem estabelecer o prazo em que a anuência deve ser obtida, a forma pela qual se comprova, a consequência da recusa imotivada, o tratamento a ser dado à recusa emitida por fabricante que também disputa o certame por meio de integrador próprio, ou o remédio disponível à proponente diligente que solicitou a anuência e não obteve resposta.
81. Some-se o item 8.26, com plataforma nominalmente identificada, e o resultado é aritmeticamente simples: a proponente que pretenda compor precisa da anuência de três fabricantes, um dos quais é indicado pelo próprio edital como referência de arquitetura. **Basta que um deles se cale para que a composição se inviabilize**. O poder de veto não é sequer conjunto. É individual e trino.
82. E note-se a assimetria com a irregularidade 7, que agora se pode enunciar com precisão cirúrgica. Para o radar, a Resposta 32 do Aditamento 9 condicionou a anuência dos fabricantes à cláusula "**quando aplicável**", que é condicional e comporta exceção. Para a câmera, a alínea J.6 do Aditamento 7 estabeleceu que os desenvolvimentos customizados "**somente serão aceitos com a anuência formal**" dos fabricantes envolvidos, que é absoluta e não comporta exceção alguma.
83. A mesma entidade, no mesmo certame, sobre a mesma matéria, no intervalo de semanas, empregou um advérbio de condição para um equipamento e um advérbio de exclusividade para o outro. **E não declarou o critério que os distingue**.

IRREGULARIDADE 9 — A arquitetura do item 8.2 exclui, sem uma linha de justificativa, classe tecnológica inteira

84. Passa-se ao item 8.2, que repete, em outra chave, o padrão do item 8.1.

85. O dispositivo define o radar nos seguintes termos:

"Sistema de radar composto por um ou mais painéis de antenas em cluster, dispositivo eletromecânico de rotação e ou inclinação dos painéis, geradores de sinais e de processamento com tecnologia em estado sólido, sistemas de alimentação, sistema de controle e interfaces de comunicação;"

86. A expressão determinante é "painéis de antenas em cluster". Ela não descreve desempenho. Descreve **topologia de antena**, e ao descrevê-la exclui, por definição arquitetural, toda a família de radares de antena rotativa, que é a família historicamente dominante em vigilância costeira e fluvial, isto é, na aplicação exata deste objeto.

87. Esta impugnante não afirma que a escolha por painéis seja tecnicamente errada. Painéis de varredura eletrônica têm vantagens reais: ausência de partes móveis, taxa de atualização superior e menor exigência de manutenção mecânica. Afirma coisa diversa e verificável: **o edital adotou uma arquitetura, excluiu outra, e não apresentou, em nenhum documento deste certame, a razão técnica da escolha nem a demonstração de que a arquitetura excluída seria insuficiente para a finalidade pretendida.**

88. E há incoerência interna que agrava o ponto. O mesmo item 8.2 admite que os painéis sejam "fixados em mecanismos opcionais de movimentação rotacional e de inclinação" e acrescenta que "o uso de painéis fixos (setores de dois ou mais painéis), sem movimentadores, também é aceito neste projeto desde que atendam às características de detecção". Vale dizer: **o edital admite partes móveis rotacionais quando elas movem um painel, e as recusa quando elas movem uma antena.** A distinção não é de confiabilidade, não é de manutenção e não é de desempenho. É de nomenclatura de topologia.

IRREGULARIDADE 10 — O MTBF exigido é inverificável porque o edital não declara a norma de cálculo

89. O item 8.2 exige:

"Tempo médio entre falhas (MTBF) do sistema igual ou superior a 26.000 hrs (vinte e seis mil horas)."

90. Tempo médio entre falhas não é grandeza medida. É grandeza **calculada**, e o resultado depende inteiramente do método adotado. A predição por contagem de peças conforme MIL-HDBK-217F, a predição conforme Telcordia SR-332 e a apuração por dado de campo produzem, para o mesmo equipamento, valores que diferem por múltiplos, e não por margem.

91. A consequência para este certame é direta e séria. Duas proponentes que ofereçam **o mesmo equipamento**, uma declarando o valor de predição normativa e outra o valor de campo, apresentarão a mesma máquina com números incomparáveis entre si, e uma delas será reprovada no requisito. O critério, tal como redigido, não seleciona o equipamento mais confiável: **seleciona o licitante que adotou o método de cálculo mais generoso.**

-
92. Isso não é rigor técnico. É indeterminação, e indeterminação é o oposto do julgamento objetivo que o artigo 2º da Norma Geral impõe à própria entidade.

IRREGULARIDADE 11 — O prazo de reparo, lido como escrito, aproxima-se de dois anos e dez meses

93. O mesmo dispositivo prossegue:

"No caso de equipamentos com movimentadores eletromecânicos de azimute e ou elevação, a CONTRATADA deverá realizar a manutenção preventiva de todos os seus componentes assim como o reparo das partes eletromecânicas em um prazo não superior a 95% (noventa e cinco por cento) do tempo de MTBF declarado pelo fabricante."

94. Faça-se a operação, que é de uma linha. Noventa e cinco por cento de 26.000 horas equivalem a **24.700 horas**. Vinte e quatro mil e setecentas horas equivalem a **1.029 dias**, isto é, a dois anos e dez meses.
95. Lido literalmente, o edital exige que a contratada repare as partes eletromecânicas do radar em prazo não superior a dois anos e dez meses. **Não se trata de exigência. Trata-se da ausência dela.**
96. Há leitura alternativa, e esta impugnante a formula para que a Comissão possa escolher entre as duas. Se a intenção foi fixar disponibilidade mínima de noventa e cinco por cento, o parâmetro correto não é o prazo de reparo comparado ao MTBF, mas o tempo médio de reparo, que para MTBF de 26.000 horas resultaria em aproximadamente 1.368 horas. **A diferença entre as duas leituras é de dezoito vezes.**
97. Uma cláusula que oscila, conforme a leitura, entre exigir reparo em dois anos e dez meses ou em cinquenta e sete dias, não é passível de precificação. E o item 8.2 acrescenta, na sequência, que "o reparo deverá ser realizado no respectivo site, com parada programada permitida ao equipamento de até 24 (vinte e quatro) horas contínuas", introduzindo um terceiro número, de outra natureza, sem dizer como ele se articula com os dois anteriores.
98. Registre-se que esta irregularidade opera **contra a própria ITAIPU**, e é por isso que esta impugnante a aponta com ênfase particular. Contratam-se, na dicção do próprio item 8.2, "02 (dois) radares de vigilância de superfície tipo água e terra", instalados em sítios remotos, sob operação contínua, com obrigação de reparo que a contratada poderá cumprir em mil e vinte e nove dias sem descumprir uma vírgula do instrumento.

IRREGULARIDADE 12 — Teto de potência e cobertura mínima são, em conjunto, excludentes para arranjos multipainel

99. Dois requisitos do item 8.2 precisam ser lidos um contra o outro.
100. O primeiro fixa a cobertura:

"Elementos das antenas estruturados em painel com abertura mínima (azimute) de 60° (sessenta graus)... de modo que, combinados, promovam uma superfície de cobertura mínima com azimute de 190° (cento e noventa graus)"

101. O segundo fixa a potência:

"Interface de alimentação realizada por fonte estabilizada externa, alimentada em 220Vac / 60Hz... Potência elétrica não superior a 600W (seiscentos Watts);"

102. Isoladamente, nenhum dos dois aparenta restringir. O piso de sessenta graus por painel é modesto, e seiscentos watts, lido como aplicável a um único painel, seria folgado.
103. Combinados, e entendido o teto como aplicável ao conjunto alimentado pela fonte estabilizada de cada sítio, que é a leitura a que a gramática do dispositivo conduz, o efeito é aritmético e inevitável. Para cobrir cento e noventa graus por associação de painéis são necessários de dois a quatro deles, conforme a abertura individual, e o teto passa a repartir-se entre todos: **duzentos watts por painel em arranjo de três, cento e cinquenta em arranjo de quatro.**
104. Confronte-se esse rateio com o consumo real do segmento. Um arranjo de três painéis de trezentos e vinte watts consome novecentos e sessenta watts. Um arranjo de quatro painéis de duzentos e quarenta e cinco watts consome novecentos e oitenta. Ambos superam o teto, e ambos correspondem a configurações multipainel efetivamente catalogadas. **O patamar remanescente restringe a oferta ao subconjunto dos painéis de menor potência de transmissão, precisamente na configuração que o mesmo dispositivo declara aceitar.**
105. Ou seja: **o edital autoriza expressamente uma arquitetura em uma cláusula e estabelece, sete páginas adiante, um teto de energia que inviabiliza boa parte das implementações dessa mesma arquitetura.** A alternativa que resta é a de painel único com movimentador, que é exatamente aquela que reintroduz as partes móveis cuja eliminação constitui a vantagem alegada da tecnologia de painel.
106. Anote-se, por dever de equilíbrio e em favor da entidade, que a alínea J.8 do Aditamento 7, ao substituir a exigência exclusiva de banda X pela admissão das bandas "C, Ku, X ou em outra faixa de frequência passível de licenciamento nacional", ampliou substancialmente o universo de fabricantes aptos. A providência foi correta e esta impugnante pede expressamente que seja **mantida**. Ela não sana, contudo, nenhuma das irregularidades 9 a 12, que são de arquitetura, de metodologia de cálculo, de redação de prazo e de balanço energético, e não de faixa de frequência.
107. Da mesma abertura decorre, porém, questão que esta impugnante não tem meio de resolver por conta própria. O dispositivo exige que a faixa adotada seja "passível de licenciamento nacional" e a alínea J.8 atribui à contratada a responsabilidade integral pela obtenção das autorizações e pelo pagamento das respectivas taxas. Ocorre que **o regime regulatório difere substancialmente conforme a faixa:** a faixa de 5,8 GHz situa-se em radiação restrita, de tratamento simplificado, ao passo que as faixas X e Ku são de radiodeterminação, com licenciamento de estação. E a base de consulta de

produtos homologados da agência reguladora não é de acesso público irrestrito, de modo que a proponente **não consegue verificar, antes de ofertar, se o equipamento que pretende cotar já é homologado, se a homologação está em curso ou se sequer foi requerida**. Transferiu-se à contratada risco regulatório cuja dimensão varia conforme a banda escolhida, sem informar qual é essa dimensão em cada hipótese e sem que a proponente possa apurá-la. Isso não é restrição de marca. É risco não precificável.

IRREGULARIDADE 13 — A "homologação por todos os fabricantes envolvidos" não corresponde a documento que a indústria emita

108. Retoma-se a irregularidade 6 para acrescentar-lhe a verificação de mercado que faltava.
109. O item 8.1.3 exige solução "devidamente certificada e homologada por todos os fabricantes envolvidos", contemplando "no mínimo, câmera, radar e VMS". A pergunta que se impõe é simples: existe, no mercado, documento com esse nome e esse conteúdo?
110. O que existe, e é documentado publicamente, são **programas unilaterais** mantidos por fornecedores de plataforma de vídeo, nos quais o fornecedor de software verifica o dispositivo de terceiro e lhe concede um selo. São programas de parceria tecnológica, com níveis de adesão, e a verificação corre em **uma única direção**. Não há, em nenhum deles, homologação recíproca em que o fabricante de radar homologue a câmera, ou o fabricante da câmera homologue o radar.
111. Acresce dado que interessa diretamente ao item 8.2: a lista de dispositivos suportados mantida pelo fornecedor de plataforma tomado como referência pelo próprio item 8.26 abrange, conforme a sua própria descrição, câmeras IP, codificadores, gravadores de vídeo e outros dispositivos baseados em IP. **Radar não é categoria dessa lista**. A integração de radar corre por outra via, de desenvolvimento e de marketplace.
112. Vale dizer: **o edital exige, como condição da solução, um documento que o principal ecossistema de plataforma de vídeo do mercado não emite para a categoria de equipamento em questão**. E o exige cumulativamente com a vedação a desenvolvimento customizado sem anuência formal dos três fabricantes, examinada na irregularidade 8.

IRREGULARIDADE 14 — A pergunta que atravessa todas as anteriores e que a ITAIPU já recusou responder duas vezes

113. Encerra-se o exame do bloco técnico com a única pergunta que, respondida, tornaria desnecessária boa parte desta peça.
114. **Quantos fabricantes a ITAIPU identificou, nos estudos que precederam este edital, como aptos a atender cumulativamente aos requisitos dos itens 8.1 e 8.2?**

-
115. A pergunta foi formulada por interessada no Aditamento 5, Pergunta 37, e não foi respondida. Foi reformulada com maior especificidade no Aditamento 9, Pergunta 62, e novamente não foi respondida no seu núcleo. A recusa da primeira vez fundou-se em falta de especificidade. A segunda formulação supriu a especificidade. E a resposta continuou a não conter um número.
116. Esta impugnante fez, por conta própria, o levantamento que o edital não exige, examinando o material técnico público de mais de vinte produtos de vigilância de superfície de fabricantes de nove países. O resultado é declarado com todas as suas limitações: **para nenhum dos produtos examinados foi possível comprovar, exclusivamente por documentação pública do fabricante, o atendimento cumulativo a todos os requisitos do item 8.2.** Em todos os casos há ao menos um requisito cujo valor o fabricante simplesmente não publica, sendo o tempo médio entre falhas o caso mais frequente.
117. Duas conclusões decorrem, e nenhuma delas é acusatória.
118. A primeira é que o conjunto de requisitos, como está, **não é comprovável por catálogo.** Se a ITAIPU exigir comprovação documental por ficha técnica, inabilitará a todos. Se aceitar declaração do fabricante, estará aceitando prova que não conferiu. Em qualquer dos dois cenários, a verificação de conformidade prescrita pelo artigo 29, inciso I, da Norma Geral fica comprometida, e a decisão desloca-se para espaço de discricionariedade que o instrumento não delimitou.
119. A segunda é que esta impugnante **não afirma** que o item 8.2 tenha sido escrito para fabricante determinado. Fez a verificação para saber se poderia afirmá-lo, e conclui que não pode: os requisitos, tomados um a um, são atendidos por produtos de fabricantes distintos, e a arquitetura eliminatória da irregularidade 9 exclui uma classe inteira sem beneficiar produto isolado. **Registra-se a conclusão negativa com o mesmo destaque que teria a positiva,** porque a seriedade de uma impugnação se mede também pelo que ela se recusa a alegar.
120. O que se afirma, e apenas isso, é que a ITAIPU dispõe da informação, foi indagada duas vezes, não a forneceu, e que a informação é determinante para saber se este certame é competitivo.

IRREGULARIDADE 15 — Três portões privados de admissibilidade e um quarto mecanismo que decide o preço fora dos autos

121. Esta irregularidade não descreve um dispositivo. Descreve o que resulta de três dispositivos já examinados quando lidos em conjunto, e acrescenta um quarto elemento que o edital não menciona porque não poderia mencionar.
122. **Portão primeiro**, irregularidade 6: o item 8.1.3 exige solução "devidamente certificada e homologada por todos os fabricantes envolvidos", contemplando câmera, radar e plataforma de vídeo.

-
123. **Portão segundo**, irregularidade 8: o mesmo item 8.1.3, na redação dada pela alínea J.6 do Aditamento 7, admite desenvolvimento customizado "somente com a anuência formal dos fabricantes dos equipamentos envolvidos".
124. **Portão terceiro**, irregularidade 13: a homologação recíproca exigida no primeiro portão não é documento que a indústria emita, e a lista de dispositivos suportados do ecossistema tomado como referência no item 8.26 sequer cobre a categoria radar.
125. Os três convergem em uma só direção: **a admissibilidade técnica da proposta depende, em três pontos distintos, de ato de vontade de fabricante estrangeiro que não é parte do certame, não está sujeito ao instrumento convocatório e não deve motivação a ninguém.**
126. Falta o quarto, e ele é o que fecha o mecanismo.
127. Os três portões acima decidem **quem pode ofertar**. Existe um quarto que não fecha portão algum, e é justamente por isso que é o mais eficaz: ele deixa todos entrarem e decide **quem pode ganhar**. Opera fora do edital, por instrumento privado, sob sigilo contratualmente imposto, e não se manifesta por impedimento, por negativa nem por ausência de proponentes. Manifesta-se por uma diferença de número em uma cotação que jamais será juntada aos autos.
128. Chama-se registro de oportunidade, ou deal registration. Por ele, o fabricante vincula uma oportunidade comercial determinada a um único parceiro e lhe concede condição de custo que os demais não obtêm. O mecanismo é escrito, é publicado e é quantificado pelos próprios fabricantes. Um dos maiores fabricantes de equipamentos de rede do mundo declara, em termos e condições publicados, que um segundo desconto "será disponibilizado exclusivamente ao parceiro registrado", acima daquele disponível a todos os que disputam, e publica o diferencial: oito pontos percentuais em produtos sobre base de quarenta e dois por cento, e, em programa correlato, "até cinquenta por cento" em hardware elegível.
129. E impõe silêncio nas duas direções: o parceiro beneficiado "não pode revelar qual incentivo recebeu, nem o desconto obtido, ao Cliente ou a qualquer outro Parceiro de Canal"; e o parceiro preterido "não deve revelar ao Cliente que não recebeu, que outro parceiro recebeu, ou se algum foi concedido para aquela oportunidade".
130. Passa esta impugnante a afirmar fato de que tem ciência direta, assumindo a responsabilidade da afirmação e produzindo a prova correspondente.
131. **Procurou-se o fabricante e o respectivo canal de distribuição para registrar a oportunidade correspondente ao objeto desta Concorrência, e obteve-se a informação de que a oportunidade já se encontra registrada em favor de outro canal, que a apresentou ao fabricante ou foi por ele convidado a trabalhá-la antes desta impugnante.**

-
132. Antecipa esta impugnante a resposta que a entidade teria pronta, e a desarma antes que seja escrita. **Não houve recusa.** O fabricante não negou fornecimento, não vedou o acesso ao produto e ofereceu cotação e apoio técnico. Ninguém foi impedido de participar. Se o argumento desta irregularidade dependesse de uma recusa, ele cairia aqui, e cairia com razão.
133. Ele não depende. O que se afirma é mais estreito e menos refutável, e vale para o conjunto sensor do item 8.1, sobre o qual incidem os três portões acima descritos: **quanto a esse conjunto, todas as proponentes comprarão do mesmo fabricante, e uma delas comprará mais barato.** Não se estende a proposição ao item 8.2, quanto ao qual a irregularidade 14 registrou conclusão diversa e negativa. Não por eficiência, não por escala, não por negociação melhor conduzida, mas porque os termos publicados do programa atribuem o desconto adicional a um único parceiro por oportunidade, e porque o registro é necessariamente anterior à publicação do edital, uma vez que o regulamento do próprio fabricante exclui do programa a oportunidade que já se tornou pública. Vale dizer: a posição foi conquistada em uma data anterior à publicação, se observada a política do fabricante, e é essa premissa, e não outra, que sustenta a inversão adiante formulada.
134. **Apurou-se, por cotação efetiva dos mesmos itens por vias distintas, diferencial de custo da ordem de cinquenta por cento,** medido sobre o custo da proponente que não detém o registro. A memória de cálculo será exibida à Comissão mediante solicitação, sob reserva de sigilo comercial.
135. Faça-se a conta, porque ela dispensa adjetivo. Seja C o custo de aquisição do conjunto sensor para a proponente sem registro. O detentor do registro adquire o mesmo conjunto por aproximadamente metade de C. Para que a proponente sem registro apresente preço igual ao do detentor com margem nula, precisa ofertar metade do próprio custo de aquisição. Para vencer, precisa ofertar menos que isso. **Não há eficiência que resolva cinquenta por cento sobre o componente de maior valor do objeto.**
136. E note-se a assimetria final, que é o que torna a matéria própria de impugnação e não de mera queixa comercial: o detentor do registro pode ofertar preço que os demais não alcançam **e ainda assim praticar margem confortável,** ao passo que a proponente sem registro que se aproximar daquele preço será, ela sim, candidata a desclassificação por inexecutabilidade, na forma do item 2.7.5, alínea "b", do CBC. **O mecanismo pune exatamente quem dele não se beneficia.**
137. Daí a inversão que se submete à Comissão sem retórica. O material publicado dos fabricantes estabelece que o registro deve ser feito antes da publicação do certame, e um segundo fabricante de grande porte exclui expressamente do seu programa as oportunidades cuja informação esteja "publicamente disponível, tais como informações de licitação divulgadas por governos ou setores". Logo: se existe registro vinculado a esta Concorrência, ou ele antecede o edital, e então a especificação foi redigida

quando já havia um licitante protegido, ou ele lhe é posterior, e então contraria a política do próprio fabricante.

138. Esta impugnante não sabe qual das duas. **A ITAIPU pode saber**, e o artigo 30 da Norma Geral de Licitação lhe dá o instrumento: "a ITAIPU poderá, em qualquer fase do processo licitatório, promover diligências para esclarecer ou complementar informações ou para sanar falhas formais da documentação".
139. Delimita-se, como em todas as irregularidades desta peça. Não se afirma que a ITAIPU tenha conhecimento do registro, tampouco que dele participe. Não se afirma conluio. Não se pede apuração de conduta de agente público. Não se afirma que o registro de oportunidade seja ilícito, porque não é: é prática comercial corrente e lícita entre particulares. Não se identifica o detentor, que se desconhece. E não se afirma que exista jurisprudência de tribunal de contas sobre o instituto sob esse nome, porque a consulta às bases oficiais não retornou nenhuma, e esta impugnante o verificou antes de escrever.
140. O que se afirma é estritamente isto: **uma prática lícita entre particulares produz, quando o instrumento convocatório amarra a proposta a fabricante determinado por três portões distintos, efeito que a licitação não pode absorver, porque desloca a definição do vencedor para fora do processo e para dentro de um contrato privado que a Administração não lê.**

VI — DA FUNDAMENTAÇÃO NORMATIVA

141. Reúne-se, ao final, a base normativa que percorre todas as quinze irregularidades, e que é, em sua quase totalidade, norma da própria entidade.
142. O artigo 29, inciso I, da Norma Geral de Licitação determina que a classificação e a desclassificação se façam por "verificação das propostas e sua conformidade com o estabelecido no instrumento convocatório e a compatibilidade com os preços de mercado". Ora, a conformidade ali prescrita **pressupõe instrumento internamente coerente**. As irregularidades 1, 2 e 7 demonstram que, quanto à arquitetura admitida para o item 8.1, o instrumento diz três coisas diferentes. Não há como verificar conformidade contra parâmetro que se bifurca, e não há julgamento objetivo possível sobre texto que se contradiz.
143. O artigo 2º da mesma Norma consagra a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo. As irregularidades 10, 11 e 12 demonstram parâmetros que, na redação vigente, não são objetivamente aferíveis, seja porque falta a norma de cálculo, seja porque a cláusula admite duas leituras que diferem por dezoito vezes, seja porque dois dispositivos do mesmo item se anulam.
144. O item 1.10.1 do Caderno de Bases e Condições impõe interpretação "em favor da ampliação da participação". As irregularidades 3 e 4 demonstram que o ônus argumentativo daí decorrente não foi cumprido: duas alegações de restrição de

competitividade, formuladas por interessados em pedidos formais, respondidas sem enfrentamento do fato alegado.

145. O artigo 30 da mesma Norma faculta à ITAIPU "em qualquer fase do processo licitatório, promover diligências para esclarecer ou complementar informações". É o instrumento que resolve a irregularidade 15 sem custo institucional algum, e é o instrumento que a entidade tem e não usou.
146. A título de parâmetro comparativo, sem efeito vinculante sobre a entidade e com essa ressalva expressa, registre-se que o Tribunal de Contas da União assentou, no Acórdão 2387/2013-Plenário, relator o Ministro Augusto Sherman, que "a especificação, no edital, de produto ou bem cuja descrição e características correspondem a modelo exclusivo de determinado fabricante, sem que haja justificativas técnicas, afronta o disposto nos artigos 3º, caput e § 1º, e 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 9º da Lei 10.520/2002"; e, no Acórdão 2129/2021-Plenário, relator o Ministro Benjamin Zymler, que "é irregular a exigência de atendimento a normas técnicas da ABNT, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para se garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto a ser contratado". O segundo enunciado alcança diretamente as irregularidades 6 e 13, e esta impugnante o transcreve por inteiro, inclusive na parte final que lhe é menos cômoda, porque a essencialidade é exatamente o que aqui se pede que seja demonstrada, e não presumida.
147. Registre-se, por fim, o Acórdão 920/2022-Plenário, relator o Ministro Vital do Rêgo, no qual se consignou que a comprovação de credenciamento ou parceria junto a fabricantes "potencialmente contribui para reduzir o caráter competitivo do certame, à medida que afasta empresas não parceiras do fabricante". O enunciado tratava de exigência de habilitação; aqui a exigência é técnica. A estrutura, contudo, é idêntica, e é a das irregularidades 6, 8 e 13: um atributo que não pertence ao equipamento, e sim à relação entre o seu fabricante e um terceiro, convertido em condição de atendimento.

VII — DOS PEDIDOS

148. Ante o exposto, requer esta impugnante seja a presente conhecida e provida, para que a ITAIPU, antes da sessão pública e com efeito de aditamento, na forma que lhe faculta o item 1.4.2 do Caderno de Bases e Condições:
149. **Primeiro.** Esclareça, com efeito de aditamento, **qual é o regime vigente quanto à composição da solução do item 8.1**, declarando expressamente se prevalece a vedação do texto do item 8.1, à página 70, ou a permissão constante da Resposta 37 do Aditamento 5, à página 26; e, prevalecendo esta, promova a retificação do texto do anexo, republicado duas vezes após aquela resposta sem incorporá-la.

-
150. **Segundo. Informe o número**, ainda que de forma agregada e sem identificação nominal de marca alguma, de fabricantes identificados nos estudos que subsidiaram os itens 8.1 e 8.2 como aptos a atender cumulativamente aos seus requisitos, e quantos deles dispõem de laboratório de reparo instalado em território brasileiro. Consigne-se que o pedido não solicita, e nunca solicitou, a divulgação de marca, modelo ou fornecedor, de sorte que a razão invocada na resposta à Pergunta 62 do Aditamento 9 não lhe é oponível.
151. **Terceiro. Enfrente expressamente** a alegação de direcionamento indireto formulada na Pergunta 52 do Aditamento 9, confirmando ou negando, de modo direto, a afirmação de que apenas um fabricante possui laboratório no país, por se tratar de fato determinante da competitividade do item e de alegação que permanece, até a presente data, não infirmada.
152. **Quarto.** Suprima do item 8.1 a vedação a "solução montada em mercado com partes de fabricantes distintos", admitindo conjunto composto que atenda integralmente aos requisitos de desempenho, sob responsabilidade única da contratada e com garantia unificada, em coerência com o tratamento já dado ao radar na Resposta 32 do Aditamento 9.
153. **Quinto.** Converta as exigências de laboratório dos itens 8.1.1 e 8.1.3, de requisito de estrutura preexistente para **obrigação de resultado**, mediante fixação de prazos máximos de atendimento, reparo e reposição, exigíveis contratualmente e comprováveis por compromisso formal apresentado com a proposta.
154. **Sexto.** Substitua a exigência de certificação e homologação recíproca por todos os fabricantes envolvidos, constante do item 8.1.3, pela comprovação de **integração funcional efetiva** entre câmera, radar e plataforma de vídeo, demonstrável por documentação técnica, protocolo aberto, ambiente de teste, prova de conceito ou declaração de compatibilidade emitida por qualquer dos fabricantes envolvidos.
155. **Sétimo.** Declare o critério técnico que distingue os três tratamentos identificados na irregularidade 7, esclarecendo por que a arquitetura composta é admitida para o radar, admitida para o rastreamento de alvo em appliance externo e vedada para o conjunto da câmera.
156. **Oitavo.** Suprima do item 8.1.3 a condicionante de "anuência formal dos fabricantes dos equipamentos envolvidos", substituindo-a por critério objetivo de aferição a cargo da própria ITAIPU, mediante prova de funcionamento em ambiente de teste, prova de conceito, laudo de laboratório acreditado ou demonstração assistida, com responsabilidade integral da contratada pelo desempenho e pela manutenção da integração ao longo de todo o prazo contratual e de garantia. **Subsidiariamente**, mantida a condicionante, que fixe prazo máximo para a manifestação do fabricante, estabeleça que **o silêncio equivale a anuência** para efeito de julgamento da proposta, e discipline expressamente a hipótese de recusa emitida por fabricante que participe do certame, direta ou indiretamente, por meio de integrador.

-
157. **Nono.** Declare a razão técnica que a levou a adotar, no item 8.2, a arquitetura de "painéis de antenas em cluster" e a excluir a arquitetura de antena rotativa, demonstrando por que esta seria insuficiente para a finalidade pretendida; ou, não sendo possível tal demonstração, admita expressamente ambas as arquiteturas, desde que atendidos os parâmetros de detecção, rastreamento, cobertura e taxa de atualização do item 7.
158. **Décimo.** Declare, com efeito de aditamento, **a norma segundo a qual o MTBF de 26.000 horas deverá ser calculado e comprovado**, indicando expressamente se adota predição por MIL-HDBK-217F, por Telcordia SR-332, por dado de campo com amostra e período declarados, ou outro método, e aceite, em qualquer caso, declaração do fabricante acompanhada da identificação do método empregado, sob pena de o requisito comparar grandezas heterogêneas entre si.
159. **Décimo primeiro.** Retifique a cláusula de reparo do item 8.2, substituindo a fórmula "prazo não superior a 95% do tempo de MTBF declarado", cuja aplicação literal resulta em 24.700 horas, por índice de disponibilidade mínima e por tempo máximo de atendimento e de reparo expressos em horas ou dias, articulando-os expressamente com a parada programada de 24 horas prevista no mesmo dispositivo.
160. **Décimo segundo.** Esclareça **se o teto de 600 W incide sobre o conjunto do sítio ou sobre cada painel** e, incidindo sobre o conjunto, se reconhece que a alternativa de painéis fixos, que o próprio dispositivo admite, fica restrita a produtos de baixo consumo; informando, ainda, se o valor decorre da capacidade projetada da infraestrutura elétrica de cada torre ou se foi estimado.
161. **Décimo terceiro.** Uma vez que a resposta à Pergunta 62 do Aditamento 9 **já declarou** que a elaboração das Especificações Técnicas "foi precedida por estudos técnicos, análises de alternativas, benchmarking, consultas mercadológicas e avaliações de soluções disponíveis no mercado", informe, sem identificação nominal de fornecedor algum, **quantos fornecedores foram consultados** naquelas consultas mercadológicas, **quantas alternativas de arquitetura foram comparadas** e sob quais critérios de custo e de resultado operacional; e junte ao processo, ainda que com tarja sobre as denominações comerciais, o documento em que tais estudos foram consolidados.
162. **Décimo quarto.** Esclareça, quanto a cada requisito de estrutura de suporte no país, se a comprovação de representação legal, de assistência técnica e de capacidade de atendimento emergencial em território brasileiro é exigida do fabricante, da proponente ou de ambos, e qual o prazo máximo de atendimento que reputa exigível, uma vez que os fabricantes com produto aderente aos itens 8.1 e 8.2 são, em sua quase totalidade, sediados no exterior, e a estrutura de suporte local é justamente o elemento que diferencia proponentes com e sem cadeia estabelecida no país.
163. **Décimo quinto.** Indique de que modo pretende comprovar, na fase de julgamento, a efetividade operacional das soluções ofertadas quanto aos parâmetros de detecção e

rastreamento do item 7, esclarecendo se admitirá prova de conceito, demonstração assistida, laudo de laboratório acreditado ou relatório de ensaio em campo, e em que momento do procedimento tal comprovação será exigida, uma vez que nenhum dos parâmetros críticos é comprovável apenas por catálogo.

164. **Décimo sexto.** Quanto à irregularidade 15, adote as três providências seguintes, **todas de custo institucional nulo, nenhuma delas interferente em política comercial de terceiro e nenhuma delas excludente de proponente algum:** **(a)** exija de cada proponente, no invólucro da proposta comercial, declaração formal quanto à existência de registro de oportunidade, deal registration ou benefício comercial equivalente relativo a este objeto, com identificação do fabricante concedente, da data da concessão e da condição obtida; **(b)** promova diligência, na forma do artigo 30 da Norma Geral, junto aos fabricantes indicados por cada proponente para os equipamentos dos itens 8.1 e 8.2 e para a plataforma do item 8.26, indagando se há registro vinculado a esta Concorrência, em favor de quantos proponentes, com que diferencial e desde quando; e **(c)** declare que a existência de registro será considerada na aferição de compatibilidade de preços do artigo 29, inciso I, da Norma Geral, e que proposta de proponente sem registro não será reputada inexecutável pela só circunstância de situar-se abaixo de referencial formado sobre condição comercial protegida.
165. **Décimo sétimo.** Esclareça se, ao exigir apresentação por "mapa de indicação planar (PPI)", admite equivalentemente a apresentação dos alvos, das trajetórias e das áreas de cobertura sobre mapa georreferenciado ou carta eletrônica em interface unificada por sítio, e declare qual dos travessões do item 8.2 que tratam da matéria prevalece sobre os demais.
166. **Décimo oitavo.** Mantenha a abertura de bandas promovida pela alínea J.8 do Aditamento 7 e esclareça o **regime regulatório aplicável a cada faixa admitida**, indicando, para as bandas C, Ku e X, se a implantação exige apenas homologação de produto ou também autorização de uso de radiofrequência e licenciamento de estação; e declare se admitirá, para fins de proposta, **equipamento ainda não homologado**, desde que a proponente assuma contratualmente a obrigação de obter a homologação antes da instalação, uma vez que a base de consulta de produtos homologados da agência não é de acesso público irrestrito e a proponente não tem como verificar, antes de ofertar, a situação do equipamento que pretende cotar.
167. **Décimo nono.** Que a resposta seja produzida **com o subsídio identificado da área Solicitante e da Diretoria Jurídica**, na forma do item 6.8, alínea "d", da IP-09, indicando-se, ao final, quais manifestações foram prestadas por cada uma delas, uma vez que a matéria é simultaneamente técnica e normativa.
168. **Vigésimo.** Que, em qualquer hipótese, e **por se tratar de decisão irrecurável** no âmbito deste procedimento, à vista do rol taxativo do artigo 34 da Norma Geral e da expressa consignação, no item 6.8 da IP-09, de que a impugnação "não terá efeito recursal", seja proferida **decisão motivada individualizada quanto a cada uma das**

quinze irregularidades, identificadas pela numeração aqui adotada, e quanto a cada um dos vinte pedidos, de modo a permitir a verificação de que todos foram efetivamente examinados.

Requer-se, por fim, que se registre nos autos do procedimento a comunicação constante da Seção IV desta peça.

Nestes termos, e no aguardo de resposta que enfrente o que se argui, pede deferimento.

XXXXXX/XX, 25 de agosto de 2026.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXX