

Zimbra**licitacao@casacivil.rj.gov.br****Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico nº 02/2026****De :** contato@tecnomarra.com.br

qua., 18 de fev. de 2026 19:32

Assunto : Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico nº 02/2026 1 anexo**Para :** licitacao@casacivil.rj.gov.br, Jorge Marra
<jorge.marra@tecnomarra.com.br>

Ilustríssimo(a) Senhor(a) Pregoeiro(a)
Secretaria de Estado da Casa Civil
Subsecretaria de Gestão Administrativa e Patrimonial
Estado do Rio de Janeiro

Prezados(as),

A empresa TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA, inscrita no CNPJ nº 23.695.310/0001-73, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 (ou dispositivo aplicável, conforme o edital), apresentar IMPUGNAÇÃO ao Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2026, promovido por essa Secretaria.

A presente impugnação é tempestiva, sendo protocolada dentro do prazo legal estabelecido no instrumento convocatório, e encontra-se devidamente fundamentada no documento anexo, no qual são expostos, de forma detalhada, os pontos que demandam revisão, em observância aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade e vinculação ao instrumento convocatório.

Diante do exposto, requer-se:

O recebimento e processamento da presente impugnação;

A análise técnica e jurídica dos fundamentos apresentados;

Caso acolhida, a retificação do edital, com a devida republicação e reabertura dos prazos, nos termos da legislação vigente.

Por fim, solicita-se a confirmação de recebimento deste e-mail.

Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

JORGE FERNANDO ABRÃO MARRA
JORGE.MARRA@TECNOMARRA.COM.BR
TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA
64-99985-7588



IMPUGANÇA TECNOMARRA.pdf

1 MB

IMPUGNAÇÃO

A empresa TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA, CNPJ: 23.695.310/0001-73, vem apresentar impugnação:

ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) DA SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL – SUBSECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E PATRIMONIAL – ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Pregão Eletrônico nº 02/2026

Nome da Empresa: Tecnomarra Soluções em Segurança LTDA			
Local e Data: Catalão - GO, 18 de fevereiro de 2026.			
Razão Social: Tecnomarra Soluções em Segurança LTDA			
CNPJ nº 23.695.310/0001-73			
Referencias Bancárias para pagamento Agência: 4355 Conta nº 40.711-7 Banco Itaú			
Endereço: AV. Rodrigo Alves Carvelo Filho, nº 100, Sala A, Margon CEP 75.711-040, Catalão – GO			
Telefone: 64 99985-7588 e 64 98403-1313			
Dados do Representante Legal	Nome: Jorge Fernando Abrão Marra		
	Endereço: AV. Rodrigo Alves Carvelo Filho, nº 100, Sala A, Margon CEP 75.711-040, Catalão – GO		
	Profissão: Empresário	RG: 493944-5 SSP-GO	CPF: 735.954.461-00
	E-mail: contato@tecnomarra.com.br		Tel: 64 99985-7588

TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n.º 23.695.310/0001-73, estabelecida na XXXXXX, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, conforme item 9 e seguintes, pelos fatos e fundamentos a seguir:

I. SÍNTESE DOS FATOS DA IMPUGNAÇÃO

1. O Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado da Casa Civil – Subsecretaria de Gestão Administrativa e Patrimonial, publicou o Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 02/2026, cujo objeto é a “*Registro de Preços para aquisição de solução*”

integrada de videomonitoramento de cidades por câmeras operacionais fixas e sensores, com sistemas de analíticos, reconhecimento facial, leitura de placas, inteligência artificial e de análise de vínculos, e servidores de ingestão, armazenamento, processamento, banco de dados e gerenciamento central, com suporte, configuração, garantia e demais equipamentos necessários, na forma estabelecida neste Edital e seus anexos”.

2. Ao avaliar o Edital e seus anexos, a IMPUGNANTE, com o devido acatamento, detectou fragilidades potencialmente prejudiciais à disputa, com requisitos que podem limitar o objeto a poucos fornecedores capazes de ofertar a solução pretendida. Também há certas disposições obscuras, as quais maculam a clareza e objetividade do Edital.

3. A impugnação pode ser dividida em três temas centrais, cujos subtópicos expõem as fragilidades que lhe competem:

- (I) **Incongruências na modelagem da disputa.** O Edital foi modelado com regras e formatos de disputa que incutem vantagens a determinadas licitantes em detrimento de outras, prejudicando a competitividade.
- (II) **Especificações técnicas restritivas.** O Edital, na tentativa de ser minucioso, inclui exigências e especificações técnicas que, em vez de garantir a vantajosidade na contratação, excluem da disputa a maioria das licitantes, e até mesmo potencialmente direcionam a licitação a apenas uma licitante, tragando, com isso, a vantajosidade pretendida e a própria função de um procedimento licitatório.
- (III) **Fragilidades no Edital com impacto na futura contratação.** Por meio de omissões ou disposições imprecisas, o Edital acaba por arriscar prejuízo à futura contratação, impactando na sua eficiência.

4. Destaque-se que esta impugnação possui viés colaborativo, para aperfeiçoamento do Edital, visando a escolha de uma contratação que verdadeiramente cumpre com os interesses do Estado do Rio de Janeiro.

5. Esclareça-se, ademais, que a presente impugnação é **plenamente tempestiva**, dado que houve alterações significativas no Edital, por meio de errata, **que deveriam fomentar a sua republicação, com reinício da contagem dos prazos.**

6. É que houve a publicação de errata ao Edital no DOERJ nº 029 (12/02/2026, p. 36), impondo mudanças substanciais em sua redação, inclusive para incluir a vedação à participação de empresas na forma de consórcios no item 3.13, com profundo impacto na disputa no certame. Nesse norte, **era dever da Administração republicar o Edital e reiniciar a contagem dos prazos originais,**

consoante redação do §1º do artigo 55 da Lei 14.133/2021¹, sob risco de nulidade a todo o procedimento licitatório. Sendo assim, a impugnação deve ser conhecida e, no seu mérito, considerada procedente.

II. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Incongruências na modelagem da disputa. Prejuízo à competitividade.

7. A modelagem da disputa em editais de licitação tem o potencial de ampliar ou restringir a competitividade. Em alguns casos, aliás, restringir o universo de participação das licitantes, por meio da modelagem das condições de disputa, serve para alavancar a qualidade da contratação e evitar a presença de “licitantes aventureiras”, incapazes de cumprir com o objeto licitado.

8. Contudo, há vezes que a restrição exacerbada impacta justamente no oposto: restringe excessivamente, e traga a vantajosidade da futura contratação. Infelizmente, este é o caso do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 02/2026, conforme será arguido nas subseções que se seguem.

Vedação à participação de consórcios. Motivação que se afasta da realidade e que não traz verdadeira vantagem à disputa.

9. O Termo de Referência (TR) anexo ao Edital prevê, em seu item 3.7, a vedação à participação de licitantes na forma de consórcio² com a seguinte justificativa:

A Licitação nº 1 do Programa Sentinela contempla a aquisição e implementação de itens para uma solução integrada de videomonitoramento em larga escala, englobando o fornecimento de câmeras, servidores de alto desempenho, softwares analíticos de inteligência artificial, infraestrutura lógica e equipamentos correlatos. Trata-se, portanto, de objeto formado por 10 lotes que são complexos e altamente especializados. A divisão realizada já atende ao princípio da divisibilidade, conforme pesquisa pela equipe de planejamento, atendendo a demanda de plena interoperabilidade e a entrega de uma solução homogênea, estável e escalável.

¹ Art. 55(...) § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

² Não será permitida a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio, ou seja, a associação de empresas diversas com a finalidade de realizar, em conjunto, uma operação financeira ou econômica, na forma do art. 15 da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 17, VI, alínea “b”, do Decreto Estadual nº 48.816/2023.

A formação de consórcios entre diferentes empresas, ainda que permitida pela Lei n.º 14.133/2021, poderia implicar em **fragmentação de responsabilidades técnicas e contratuais**, mesmo entre os itens e especialmente no Lote 1, trazendo riscos relevantes para a Administração Pública, tais como:

Incompatibilidade entre componentes de diferentes fabricantes ou fornecedores, mesmo diante da existência de protocolos universais (ex.: ONVIF), pois muitas funcionalidades avançadas e proprietárias não são abrangidas por tais padrões;

Dificuldade na rastreabilidade de falhas, uma vez que diferentes consorciadas poderiam atribuir a responsabilidade técnica umas às outras;

Complexidade na gestão contratual e de garantias, visto que a exigência requer **unidade de responsabilidade**;

Aumento de riscos de atraso na entrega, pela necessidade de coordenação entre empresas distintas, com prazos e capacidades de fornecimento distintos.

Além disso, a natureza estratégica do objeto — diretamente relacionada à segurança pública e à proteção da população fluminense — exige a contratação de fornecedores únicos, robustos e plenamente capazes de atender a todos os requisitos de cada item de forma integrada, garantindo maior confiabilidade, economicidade e redução de riscos operacionais (grifos mantidos)

10. Em suma, explicita-se que a participação de consórcio dificultaria a gestão de uma operação que exigiria uma administração centralizada, com uniformidade de processos e equipamentos. Ao mesmo tempo, a própria justificativa admite a vultuosidade da contratação pretendida e a alta especialização dos lotes.

11. O Lote 01, no valor de R\$ 2,04 bilhão, núcleo central do Programa Sentinela, exige o fornecimento de uma solução integrada de extrema complexidade, abrangendo o fornecimento de **200.528 câmeras** de quatro tipos distintos (fixas, PTZ, longo alcance e LPR), além de infraestrutura de *backend* com servidores de alta performance, sistemas de inteligência artificial para reconhecimento facial massivo e análise de vínculos, e a digitalização 3D de áreas urbanas (Gêmeo Digital).

12. A exigência de que uma única empresa domine, isoladamente, expertises tão díspares quanto óptica de precisão, inteligência artificial e logística regional para atendimento simultâneo a 92 municípios configura barreira intransponível a diversos *players* do mercado, restringindo indevidamente a disputa.

13. A justificativa apresentada pela Administração de que o consórcio implicaria em "fragmentação de responsabilidades técnicas e contratuais" carece de amparo legal. Nos termos do inciso V do

art. 15 da Lei nº 14.133/2021³, as empresas integrantes de consórcio respondem **solidariamente** por todos os atos praticados na licitação e na execução do contrato. Portanto, longe de fragmentar a responsabilidade, o consórcio amplia as garantias do Estado, que passa a contar com o patrimônio e a capacidade técnica somada de todas as consorciadas. Adicionalmente, a exigência legal de indicação de uma empresa líder assegura ao órgão licitante uma interface única de comunicação, centralizando a gestão administrativa e técnica, o que elimina qualquer suposto risco de desordem operativa ou dificuldade na rastreabilidade de falhas.

14. Quanto à alegação de que consórcios gerariam "incompatibilidade entre componentes", observa-se uma contradição técnica no Edital. O próprio Termo de Referência exige que a solução seja baseada em protocolos abertos, como o ONVIF (Perfis S, G, M e T) e APIs/SDK abertas, justamente para garantir a interoperabilidade e evitar o aprisionamento tecnológico. Se a Administração confia nesses protocolos para integrar o novo sistema às câmeras legadas do Estado, não é razoável proibir que empresas distintas se unam sob o pretexto de que tais tecnologias falhariam entre si.

15. Ademais, o Edital já prevê o instrumento da Prova de Conceito (PoC), de caráter eliminatório, que serve como filtro definitivo para garantir que a solução proposta — seja de empresa única ou consórcio — funcione de maneira integrada e homogênea.

16. Por fim, a vedação ao consórcio incrementa o risco de atraso na entrega e de inexecução contratual. O cronograma estabelece o prazo de 120 dias para a entrega e instalação de um volume expressivo de equipamentos em 92 municípios distintos. A união de forças em consórcio permite a sinergia de capacidades logísticas e frotas de distribuição de múltiplas empresas, sendo a única forma segura de viabilizar o Programa Sentinela sem sobrecarregar o fluxo de caixa ou a capacidade operacional de um fornecedor isolado.

17. Nesse cenário de larga envergadura e complexidade do objeto do certame é que a formação de consórcios ganha o seu mais alto destaque. Em um contexto em que a competitividade seria completamente cerceada — como é o caso —, a associação de empresas na forma de consórcios permite que a disputa ocorra. É o que sinaliza MARÇAL JUSTEN FILHO⁴:

³ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

⁴ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 833.

Há hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição. **Isso se passa quando parcela significativa de empresas, isoladamente, não dispuser de condições para participar da licitação. Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar ampliação do universo de licitantes.** É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares.

18. Por isso, ainda que se reconheça a discricionariedade da Administração Pública quanto à previsão ou não da participação de empresas na forma de consórcio, o fato é que tal discricionariedade deve ser sopesada no caso concreto, seja para permitir ou vetar, sempre com baliza na ampliação da competitividade, conforme jurisprudência selecionada do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO⁵:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONSÓRCIO. COMPETITIVIDADE. ATO DISCRICIONÁRIO. AFERIÇÃO.

O contexto normativo vigente atribui ao administrador a faculdade de admitir ou não a participação de empresas consorciadas. Segundo jurisprudência consolidada nos Tribunais de Contas, **o gestor deve privilegiar a ampla competitividade nas licitações, vedando ou autorizando a participação de empresas em consórcio, de forma a estabelecer uma ponderação que leve em conta, precipuamente, o vulto e a complexidade do objeto a ser contratado, o que deve ser aferido caso a caso.**

19. A jurisprudência histórica e selecionada do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO é ainda mais explícita, havendo casos em que, inclusive, entende que a permissão da participação de empresas na forma de consórcio deve ser uma obrigação:

Enunciado: A formação de consórcios é admitida **quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.** Na prestação de serviços comuns, é da discricionariedade do gestor a possibilidade de participação ou não de consórcios.⁶

Enunciado: Cabe ao gestor, em sua discricionariedade, a decisão de admitir, ou não, a participação de empresas organizadas em consórcio na licitação, **contudo, na hipótese de objeto de grande vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de**

⁵ TCE/RJ. Acórdão nº 028303/2024. Processo nº 261435-6/2023. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. José Maurício de Lima Nolasco. Data de julgamento: 06/05/2023.

⁶ TCU. Acórdão 22/2003. Processo nº 012.485/2002-9 Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. Benjamin Zymmler. Data do julgamento: 22/01/2003.

consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa.⁷

20. Em um cenário ideal, em que exista empresas capazes de fornecer todo o objeto do lote 01, a justificativa presente no TR poderia ser hábil para vetar a participação de consórcios. No entanto, a realidade é que a vedação, no caso concreto, apenas serve para cercear a competição, correndo-se o risco de haver deserção do certame ou mesmo direcionamento indevido a uma licitante específica.

21. Para evitar esses riscos, cabe à Administração do Estado do Rio de Janeiro permitir a participação de licitantes na forma de consórcio.

Prova de Conceito para o Lote 01. Prazo exíguo para apresentação de pré-projeto e montagem e apresentação da solução.

22. O Termo de Referência prevê a realização de Prova de Conceito (PoC) para o Lote 01 a partir do item 4.5, no qual disciplina o procedimento da Prova, incluindo seus prazos. Destaque-se o que previsto nos itens 4.5.1 e 4.5.3:

4.5.1. A LICITANTE terá o prazo de 5 (cinco) dias úteis da licitação: , a partir da convocação, para entrega do Pré-Projeto para exame e avaliação dos documentos e, desde que não haja inabilitação ou solicitação de complementação ou esclarecimento acerca dos documentos apresentados.

4.5.3. Aprovado o pré-projeto a licitante terá o prazo de 5 (cinco) dias corridos após parecer para montagem e apresentação da solução na forma do Apêndice C.

23. Em suma, as licitantes terão prazo de 05 (cinco) dias úteis para apresentação de um pré-projeto. Caso aprovado, em até 05 (cinco) dias úteis, a licitante terá outros 05 (cinco) dias corridos para montagem e apresentação da solução a ser submetida a teste à comissão de avaliação no certame, na forma do Apêndice C ao TR. No máximo, portanto, as licitantes terão 15 (quinze) dias úteis para se preparar para a prova.

24. A prova é presencial e envolve a testagem de, no mínimo, 69 requisitos técnicos obrigatórios, conforme item 6 do Apêndice B -, envolvendo 04 câmeras distintas (que já devem estar prontas e montadas), além de avaliar a integração, configuração e operação do reconhecimento facial e biométrico, leitura de placas com registro em tempo real, análises inteligentes com disparo de alertas, acesso a dashboards e logs de eventos, capacidade de escalabilidade e uso do GPU e integração de câmeras com servidores e software central.

⁷ TCU. Acórdão 1094/2004. Processo nº 003.674/2004-3. Órgão julgador: Plenário. Relator: Augusto Sherman. Data do julgamento: 04/08/2004.

25. Como sobredito, não se trata de itens que se encontram facilmente e em prateleira. Mesmo empresas especializadas nas tecnologias exigidas, precisam fabricar o equipamento e produzir o software de integração, o que exige dispêndio de tempo e recursos.

26. No mais, a organização logística para realização da Prova de Conceito, diante da complexidade do sistema a ser ofertado para o Estado do Rio de Janeiro, não é simples. Exige organização e conjunção de esforços dos profissionais de cada licitante, o que não pode ser feito em apenas 15 (quinze) dias.

27. Rememore-se que o certame é aberto à participação de qualquer licitante localizada em toda a extensão do território brasileiro e estrangeiro. Quando se trata de licitante cuja sede é distante da capital fluminense, a insuficiência do prazo torna-se ainda mais evidente.

28. Com o devido acatamento, o Edital, ao impor prazo tão diminuto, afasta a possibilidade de participação de licitantes que não conseguem cumprir com o prazo diante da necessidade de dispor dos equipamentos altamente especializados em tempo exíguo e dada a sua possível localização afastada do Município do Rio de Janeiro ou a dificuldade operacional e logística na organização de profissionais destacados para acompanhar a Prova de Conceitos.

29. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO já vem destacando a necessidade de que haja prazo adequado para entrega de solução a ser testada no contexto de Prova de Conceito, como se lê de entendimento consolidado:

78. Por fim, torna-se oportuno trazer à lume as diretrizes para realização do procedimento de avaliação de amostras contidas na citada Nota Técnica 4/2009 - Sefti/TCU, plenamente aplicáveis ao procedimento de prova de conceito. Dessa forma, entende-se que o edital que prever a realização de prova de conceito deve conter (Princípio da publicidade – Constituição Federal, art. 37, *caput*; Princípio do julgamento objetivo e da isonomia – Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*; Princípio da segurança jurídica – Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput*):

a) prazo adequado para entrega pelo licitante da solução a ser testada;

b) possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento;

c) forma de divulgação, a todos as licitantes, do período e do local da realização do procedimento e do resultado de cada avaliação;

d) roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da solução e, conseqüentemente, da proposta do licitante.⁸

⁸ TCU. Acórdão 2763/2013. Órgão julgador: Plenário. Relator: Weder de Oliveira. Data do Julgamento: 09/10/2013.

30. Requer-se, deste modo, que o prazo total seja ampliado. Ao menos, que haja 30 (trinta) dias úteis para todo o trâmite até a apresentação da solução em Prova de Conceito, com ao menos 10 (dez) dias úteis para cada etapa essencial do processo, para fins de ampliação da competição.

Prova de Conceito para o Lote 01. Exigência de assinatura do projeto por 02 engenheiros com certificado emitido pelo fabricante.

31. No mesmo procedimento de Prova de Conceito, há previsão, no item 2.1.2 do Roteiro da PoC – Apêndice C ao TR, do seguinte, com relação ao pré-projeto:

O documento deverá ser assinado por, no mínimo, dois engenheiros legalmente habilitados (CREA/CAU), sendo obrigatória a apresentação de certificado de capacitação técnica emitido pelo(s) fabricante(s) dos equipamentos ofertados

32. Com o devido acatamento, a exigência de um “*certificado de capacitação técnica emitido pelo(s) fabricante(s)*” é excessiva, e não se amolda à legislação e entendimento jurisprudencial, mesmo que o Edital tenha buscado justificar a exigência no mesmo item 2.1.2 do Roteiro da PoC.

33. O artigo 67 da lei 14.133/2021 elenca a documentação que pode ser exigida para fins de qualificação técnico-profissional nos procedimentos licitatórios, explicitando que, com relação aos profissionais que compõem o quadro das licitantes, **as exigências se restringem ao que preconizam os incisos I e II:**

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

34. Veja-se que, ainda que se possa exigir certificados e atestados que comprovem a capacidade técnica dos profissionais, bem como seu registro nos conselhos profissionais competentes, o artigo não permite que sejam feitas exigências de **certificações emitidas pelos fabricantes** dos produtos apresentados. Mais do que isso, o artigo 42⁹ da Lei 14.133/2021 permite alternativas para

⁹ Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

certificação da qualidade dos produtos, que não somente a emissão de certificados tão específicos como os requeridos.

35. O ponto é que tal exigência tem grande potencial de restringir a competitividade, na medida em que importa no dispêndio de custos de certificação que não são necessários à fase de Prova de Conceito.

36. Some-se a esta exigência o prazo exíguo para apresentação do pré-projeto explanado na seção anterior, o que permite a situação de que só conseguirão se certificar, sem grandes custos, os profissionais que já trabalhem em uma empresa que fabrique os produtos requeridos. Indiretamente, favorece-se aquelas licitantes que se encaixam nesses requisitos, limitando a competição e direcionando o certame. Por isso, a exigência deve ser extirpada.

37. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO tem entendimento sumulado de que exigências como essa são vedadas nos editais de procedimento licitatório, consoante súmula 272:

SÚMULA TCU 272: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento as licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

38. Em específico, por fim, o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO já condenou exigência semelhante em acórdão de referência, cujos trechos do voto são destacados adiante:

Seguindo adiante, registro que as condutas imputadas a Joana Darc Cabral Figueiredo representam irregularidades bastante graves:

(...) **2.5.2. burla ao caráter competitivo do certame mediante a inclusão de exigências indevidas, a exemplo das abaixo indicadas:**

2.5.2.5. comprovação de que a licitante possuísse três técnicos com vínculo via carteira de trabalho, registrados no mínimo trinta dias antes da data da abertura das propostas, sendo um residente em Fortaleza e dois no interior do estado, e um total seis técnicos no seu corpo funcional, **todos com carteira de trabalho assinada, registrados pelo fabricante e com certificação expedida por ele;**

2.5.2.6. exigência de que as licitantes apresentassem **carta de fabricante comprovando capacidade técnica para manutenção de determinados equipamentos**

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;

II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;

III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.

com limitação de data de expedição e com a especificação de número mínimo de técnicos treinados pelo fabricante;

2.5.2.7. exigência de **apresentação de carta do fabricante comprovando a capacidade técnica para manutenção de todos os equipamentos** (projetores multimídia, retroprojetor e tela), sem subdivisão em lotes, beneficiando as empresas autorizadas com a marca Hitachi;

(...) A concatenação de irregularidades, aliada às fragilidades de controle interno existentes na diretoria de administração, convergiram para beneficiar a empresa Audiosom. As demandas editalícias foram assaz restritivas. **As exigências requeridas não se relacionavam, em seus aspectos essenciais, à capacidade operacional das licitantes em executar os serviços.** O pregão eletrônico foi convertido em presencial sem quaisquer justificativas pertinentes.

Especificações técnicas restritivas. Prejuízo à competitividade.

39. Há no Edital, especialmente no Apêndice A ao TR, descrição bastante detalhista das especificações técnicas mínimas requeridas para os produtos e serviços licitados. Ora, se, por um lado, é necessário exigir características básicas que assegurem a qualidade da contratação, por outro, o detalhamento excessivo impacta no cerceamento indevido da competição e até mesmo no seu possível direcionamento.

40. Não se pode perder de vista que o norte do ordenamento jurídico é que a Administração Pública se preocupe em aferir a aptidão das licitantes, sem formular exigências excessivas ou impertinentes à vista do prescrito na parte final do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal¹⁰. Ou seja, não se admite qualquer exigência em Edital que se desvincule do mínimo necessário em relação ao objeto licitado.

41. Concretizando o comando constitucional, a alínea “a” do inciso I do artigo 9º do artigo 3º da Lei n. 14.133/2021 veda aos agentes públicos “*admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que [...] comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas*”. No mesmo sentido, é do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

¹⁰ Art. 37 [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**

Enunciado: As exigências de atributos técnicos inseridas no edital devem ser absolutamente relevantes e proporcionais ao fim que se busca atingir com a realização da licitação, isto é, pertinentes para o específico objeto que se intenta contratar. Para se legitimar determinada restrição em processo licitatório, deve ser apresentada a devida justificativa técnica e/ou econômica para tal.¹¹

42. O que ocorre, contudo, é que o Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 002/2026, buscando detalhamento, esbarra na proporcionalidade das exigências. Incute tanto detalhamento que redunde em restrição indevida e excessiva, sem a justificativa adequada para tal, contrariando as disposições legais e o entendimento jurisprudencial consolidado.

43. Neste certame, a ausência destes estudos e da devida justificativa para a escolha dos requisitos eleitos para a solução licitada teve por consequência a imposição de exigências demasiadamente específicas e desproporcionais que, infelizmente, levam ao direcionamento do certame, conforme será exposto nas subseções que se seguem

Especificações técnicas restritivas. Descrições excessivas e que prejudicam a competição. Potencial direcionamento do certame.

44. Há um problema sensível no planejamento do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 002/2026. A impugnante, renovando seu espírito colaborativo, não pretende lançar qualquer sorte de acusação de má conduta. Contudo, as especificações técnicas presentes no Apêndice A ao TR são extremamente detalhadas e específicas, que acabam por direcionar **o certame à solução e equipamentos da HIKVISION do Brasil**. Tem-se como resultado o cerceamento máximo da competição, em desatendimento aos pressupostos constitucionais e legais citados no preâmbulo desta seção.

45. A preocupação desta impugnante não é sem fundamento técnico ou fático. As grandes mídias digitais têm anunciado que o governador do Estado do Rio de Janeiro **já fechou acordo com a HIKVISION** para instalação de novas câmeras de monitoramento no Estado¹², mesmo antes da conclusão deste processo licitatório. O próprio Programa Sentinela vem sendo questionado por

¹¹ TCU. Acórdão 445/2014. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. José Jorge. Data do julgamento: 26/02/2014.

¹² Ver, por exemplo: <https://veja.abril.com.br/politica/negocios-com-a-china-claudio-castro-fecha-acordo-para-novas-cameras-de-monitoramento-no-rio/>.

autoridades relevantes, como, por exemplo, por bancada no legislativo estadual liderada pelo deputado estadual Luiz Paulo do Rio de Janeiro¹³, fatos estes que acendem alertas aos licitantes.

46. Por isso mesmo, preocupando-se com a possibilidade desse direcionamento, a IMPUGNANTE analisou as especificações técnicas presentes no Apêndice A ao TR, e constatou evidências claras de que o TR guarda notórias semelhanças – quase identidade plena – com o *datasheet* dos produtos da HIKVISION do Brasil (ou HIKCENTRAL)¹⁴.

47. O fato é que o TR descreve como o sistema deve operar e não o resultado mínimo esperado, como deveria ser contratado, sendo que, no que toca à arquitetura técnica da solução, somente a HIKCENTRAL atende literalmente as exigências do edital. O ponto é que, mesmo que existam alternativas possíveis no mercado que atenderiam aos objetivos da Administração com a contratação pretendida, há tanto detalhamento na forma de “requisitos mínimos obrigatórias”, que mesmo concorrentes de alto nível não conseguem ter a aderência necessária ao TR.

48. Debruçando-se sobre o Lote 01, a IMPUGNANTE elaborou tabelas que comparam as características técnicas exigidas para cada um dos 04 tipos de câmeras (hardware) presentes no edital. Em todos os casos, o TR é 100% compatível com as especificações do produto da HIKVISION, enquanto exclui todos os demais da disputa, já que o TR os trata como requisitos mínimos obrigatórios. A título exemplificativo, veja-se tabela que expõe as características da câmera descrita no item 05 do Lote 01:

¹³ Ver, por exemplo: <https://agendadopoder.com.br/luiz-paulo-contesta-decreto-de-videomonitoramento-e-pede-suspensao-do-programa-sentinela/>.

¹⁴ Disponível em: <https://www.hikvision.com/pt-br/support/document-center/Datasheets/>

Item 5 – LPR/ANPR fixa (4MP)

Requisito (TR)	Hikvision	Dahua	Axis	Bosch	Hanwha	Comentários (favorecimento)
Modelo (referência)	iDS-TCM403-BI(G)-M	DHI-ITC431-RW1F-IRL8	Q1800-LE-3 LPV Kit	DINION capture 5000	PNO-A9081RLP	
LPR embarcado	Atende	Atende	Parcial (kit)	Parcial (capture)	Atende	Exigência “all-in-one” restringe soluções por kit/módulos.
Baixa iluminação (lux/F-stop)	Atende (0,001 lux @ F1.2)	Parcial (métodos variam)	Parcial (kit)	Parcial	Não atende	Soma com WDR 140 dB e IR ≥40 m afunila fortemente.
WDR (dB)	Atende (140 dB)	Atende (140 dB)	Parcial	Parcial	Não atende (~120 dB)	Patamar 140 dB em LPR restringe por catálogo.
IR integrado (alcance)	Atende (≥40 m)	Parcial (~30 m)	Não atende (iluminador)	Parcial (~28 m)	Parcial (~30 m)	IR ≥40 m integrado combinado com 140 dB fecha em poucos SKUs.

49. A mesma correspondência se repete nas nomenclaturas e especificações do software e das suas funcionalidades, em que há exclusão dos demais *players* do mercado, por mais relevantes que sejam:

• Anexo II – Requisito do TR × Manual HikCentral

Requisito do TR	Descrição sintética	Módulo/Funcionalidade (HikCentral)	Capítulo/Seção (Manual)	Nota probatória
Investigação por múltiplos atributos	Busca por pessoa/veículo/objeto com filtros	Investigation / Search	Investigation / Search	Redação e workflow se aproximam de manual de produto.
Busca sem face (corpo/atributos)	Busca corporal e por aparência	Body/Appearance Search	Person Search – Body Features	TR descreve o “como” operacional, não apenas resultado.
Análise de vínculos	Correlação de entidades e eventos	Relationship/Association	Intelligent Investigation	Fluxo investigativo descrito como funcionalidade nativa.
Gestão de evidências	Coleta, organização e exportação	Evidence Center	Evidence Management	Requisitos detalham etapas típicas de manual.
Gestão de casos	Abertura/edição/fechamento	Case Management	Case Management	Workflow específico limita equivalência por arquitetura.
Relatórios investigativos	Relatórios automáticos estruturados	Report Center	Report Center	TR descreve formato e lógica do relatório.
Mapa/GIS	Eventos em mapa com camadas	Map/GIS	Map Management	Requisito operacional e não de desempenho (precisão/latência).

ANEXO III – COMPARATIVO PROBATÓRIO DE VMS (AXIS, BOSCH, GENETEC, MILESTONE)

Requisito do TR	HikCentral	Axis	Bosch BVMS	Genetec	Milestone	Conclusão técnica
Plataforma única monolítica (tudo nativo)	Atende	Não (modular)	Não (modular)	Parcial (módulos)	Não (plugins)	Redação do TR favorece arquitetura monolítica (HikCentral).
Investigação nativa por atributos (workflow único)	Atende	Parcial	Parcial	Atende (módulos)	Parcial	Aderência literal difere por arquitetura, não por capacidade final.
Análise de vínculos automática	Atende	Não	Parcial	Atende	Parcial	TR descreve módulo específico, não requisito de desempenho.
Gestão de casos investigativos nativa	Atende	Não	Não	Atende	Não	Exigência de case management nativo restringe concorrentes.
Operação sem APIs/engines externas	Atende	Não	Não	Não	Não	Elimina equivalência técnica por implementação alternativa.

50. O TR ainda reproduz funcionalidades com a mesma taxonomia técnica, estruturas modulares com os mesmos blocos e a mesma lógica, abarcando até mesmo a mesma terminologia na descrição dos produtos e requisitos, tudo a evidenciar que se trata praticamente de uma reprodução do manual da HIKVISION.

51. Tais fatos são extremamente preocupantes porque cerceiam da disputa todos os demais concorrentes, tendo como resultado uma licitação que beneficia apenas um potencial licitante. Ameaça-se não somente a competitividade, como a própria razão de ser da licitação, enquanto obrigação constitucional presente no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37 (...) XI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

52. O fato é que não é possível encontrar justificativas para o detalhamento das exigências no Estudo Técnico Preliminar – Anexo II do Edital. Eis que o levantamento de mercado, presente no ETP a partir do ponto 4, debruça-se sobre diversos aspectos, tais como o modelo da contratação, preços de referência dos competidores e até mesmo a busca por contratações correlatas. Contudo,

não há maiores explicações sobre porque determinadas especificações do objeto foram escolhidas em detrimento das demais soluções disponíveis no mercado.

53. Ou seja, tem-se apenas o Termo de Referência, pronto e acabado, como se ele fosse produto de geração espontânea, seguido de uma infinidade de exigências sem respaldo técnico – exigências estas que, ainda por cima, guardam identidade com produto de um potencial licitante.

54. O exercício legítimo da discricionariedade do Governo do Estado do Rio de Janeiro pressuporia que ele, previamente, identificasse as suas reais necessidades e com base nelas definisse as funcionalidades do sistema, tomando todas as precauções para evitar especificações que pudessem ser excessivas.

55. Vê-se, dessa forma, a lacuna de justificativas vai de encontro à literalidade e à finalidade do inciso V do § 1º do artigo 18 da Lei 14.133/2021¹⁵, que é exigir da Administração que avalie as soluções existentes no mercado para atender à sua necessidade e fundamente tecnicamente a escolha – que se dê motivação idônea às opções feitas pela Administração, evitando arbitrariedades.

56. É preciso ficar claro: o levantamento de mercado, por disposição legal, não se resume à pesquisa de preços, em verdade são coisas distintas; é preciso avaliar tecnicamente as soluções existentes antes de escolher, de forma justificada, que tipo de objeto se buscará contratar. Este é, inclusive, o entendimento do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, como se extrai de decisão que reputou como irregular contratação que não realizou levantamento de mercado eficiente, ocasionando a publicação de TR inadequado e seleção de solução antieconômica:

25. A meu juízo, as omissões identificadas pela Sefti parecem relevantes e foram decisivas para os problemas posteriores identificados no TR, como se observa na seguinte conclusão da unidade técnica: " (...) *por não terem sido observados os procedimentos obrigatórios da IN-4, deixou-se de realizar a análise e a comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas e a elaboração da justificativa para a solução escolhida, cujos resultados, certamente, evitariam a ocorrência das irregularidades apontadas no processo licitatório*" (grifos acrescidos).

26. Entendo que esse conjunto de omissões, na fase preparatória da licitação, tinha o **potencial de acarretar uma contratação antieconômica ou desproporcional, considerando as necessidades do Hospital, os recursos disponíveis e as opções de mercado.**

27. **Esse passo a passo da norma não me parece algo eminentemente formal.** Em minha visão, ele tem uma razão de ser, que é a **racionalização dos procedimentos**

¹⁵Art. 18 (...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (...) V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e **justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;**

visando à definição da demanda do órgão proponente da licitação, à especificação do objeto e à mitigação dos riscos relacionados à contratação.

28. No caso em análise, o HCU não seguiu as normas de regência de contratação de TI, o que **desencadeou a abertura de licitação com um TR inadequado, com solução não justificada.** Dessa forma, reputo configurada a irregularidade.¹⁶

57. Deste modo, o TR deve ser revisto, de modo a flexibilizar as exigências técnicas presentes no Apêndice A do Termo de Referência e permitir a ampla participação de licitantes, sem qualquer direcionamento.

Não aceitação de produtos OEM (Original Equipment Manufacturer). Restrição indevida. Justificativa inadequada.

58. O item 2.4 do Apêndice A do Termo de Referência é bastante explícito ao vedar completamente a aceitação de produtos OEM, como se lê:

2.4. Não serão aceitos produtos OEM (Original Equipment Manufacturer). A vedação à aceitação de produtos classificados como OEM fundamenta-se na necessidade de garantir a rastreabilidade, padronização, qualidade e responsabilidade técnica direta do fabricante original, assegurando que os equipamentos fornecidos tenham procedência comprovada, suporte técnico especializado, atualizações seguras e garantia de fábrica. Produtos OEM, por serem fabricados por terceiros e apenas comercializados por outras marcas, podem comprometer a confiabilidade, manutenção e integração futura dos sistemas, especialmente em ambientes críticos como os de segurança pública. A exigência de marca própria do fabricante original assegura o domínio completo sobre o hardware e software embarcados, o que é essencial para a conformidade com legislações vigentes e a continuidade operacional.

59. Em síntese, a vedação é justificada no item por uma suposta impossibilidade de garantia da qualidade e responsabilidade técnica dos produtos, ou da agilidade no seu suporte técnico, a não ser que seja fabricado inteiramente pela própria licitante. No entanto, com o devido acatamento, o Edital comete incorreções no que tange ao próprio conceito de OEM, de modo que a justificativa não se amolda à realidade, e a restrição, por isso, é injustificada.

60. O Edital confunde OEM com a expressão mercadológica “*private label*”, na qual as preocupações expostas seriam adequadas. Um produto OEM, ao contrário do “*private label*”, é um produto com pleno controle pela empresa que o comercializa. Aliás, o fato é que as empresas que comercializam produtos OEM são também considerados fabricantes pelo ordenamento jurídico

¹⁶ TCU. Acórdão 3244/2020. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Data de julgamento: 02/12/2020.

brasileiro. É que o caso se equipara ao processo de industrialização por encomenda previsto na legislação tributária do IPI, consoante se elucida a seguir.

61. No caso de produção OEM, assim como no processo de industrialização, o equipamento é desenvolvido originalmente pela encomendante da industrialização e apenas produzido por um terceiro. Todos os custos de pesquisa e desenvolvimento são assumidos pela empresa que contrata a industrialização, **retendo os moldes, modelos, propriedade intelectual e know-how da tecnologia**. Contudo, em razão dos custos de produção e implementação das linhas, opta por **terceirizar a execução da industrialização** a fim de ganhar competitividade no mercado.

62. Que fique claro: **nenhuma empresa, atualmente, controla todas as etapas da cadeia produtiva**, sendo necessária a contratação de empresas especializadas para ganhar produtividade e competitividade. Esta terceirização de parte da cadeia de produção, no entanto, não retira das empresas a sua característica de desenvolvedora de tecnologias e produtos.

63. Conforme previsto no artigo 4º do Decreto nº 7.212/2010 - Regulamento do IPI - RIPI - a industrialização consiste em qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto ou o aperfeiçoe para consumo, tais como: transformação, beneficiamento, montagem, acondicionamento ou reacondicionamento e renovação ou recondicionamento.

64. É certo que a etapa de transformação da matéria-prima em um novo insumo é realizada pelas indústrias de base, que fornecem esses insumos para que se modifique ou aperfeiçoe o funcionamento, o acabamento ou a aparência do produto (beneficiamento) e/ou realize a reunião desses componentes a fim de criar um produto ou unidade autônoma (montagem).

65. Todavia, existem casos em que a implantação da linha de montagem representa custos elevados para um produto cujo mercado ainda está em desenvolvimento. Nesses casos, a fim de viabilizar a produção e justificar o investimento em uma futura linha de produção, a etapa de montagem é terceirizada para uma empresa especializada que já possui os investimentos instalados – seja no Brasil ou no exterior.

66. Essa operação é caracterizada como industrialização por encomenda. Nos termos do art. 9º, IV, do RIPI¹⁷, os estabelecimentos que comercializam produtos industrializados por encomenda por terceiro **são equiparados a fabricante**. Para que se configure a industrialização por encomenda,

¹⁷ Art. 9º Equiparam-se a estabelecimento industrial: IV - os estabelecimentos comerciais de produtos cuja industrialização tenha sido realizada por outro estabelecimento da mesma firma ou de terceiro, mediante a remessa, por eles efetuada, de matérias-primas, produtos intermediários, embalagens, recipientes, moldes, matrizes ou modelos

todavia, é necessário que a encomendante faça a remessa de matérias-primas, embalagens, recipientes, moldes, matrizes ou modelos.

67. Inclusive, conforme destacado pelo art. 273, § 5º, do RIPI¹⁸, no caso de industrialização por encomenda, **é permitido que o encomendante figure no rótulo como fabricante em conjunto com o estabelecimento executor da encomenda, pois resta evidente sua equiparação a fabricante**. Tanto é verdade que caso a encomendante implante, posteriormente, a sua própria linha de montagem, nada muda para o consumidor final, pois até mesmo o suporte técnico é fornecido pela encomendante, e não pela executora do processo de industrialização.

68. Portanto, resta evidente que a legislação brasileira equipara a produção OEM à fabricação, por meio do instituto da industrialização por encomenda regulada pelo Decreto nº 7.212/2010 (Regulamento do IPI). Ainda, em razão dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do GATT/OMC, deve-se conceder tratamento isonômico aos produtos nacionais e estrangeiros, também se equiparando a produção OEM no exterior à fabricação.

69. Apenas a título ilustrativo, cabe elencar as etapas pelas quais os produtos de uma empresa nacional passam até sua comercialização nacional e internacional, e que expõem com clareza a característica de fabricante, mesmo de produtos na modalidade OEM:

1. Os produtos são concebidos inicialmente em uma área especializada da empresa em fabricação/qualificação dos seus produtos, chamada P&D (Produto e Desenvolvimento), que garante que todos os produtos possuem padrão de qualidade oficialmente reconhecida em todo mercado nacional.
2. Passa-se à fabricação do produto, que, em cada etapa, é fiscalizada pela equipe de P&D;
3. A própria empresa nacional, realiza, após a fabricação, a testagem dos produtos nos mais elevados testes de qualidade para verificar se atingiram o padrão almejado.
4. Em seguida, os produtos são comercializados pela equipe da empresa nacional, seguindo o padrão de marketing e todas as obrigações legais estabelecidas na legislação brasileira.
5. A garantia, quando necessário acioná-la, é realizada por uma ampla e consolidada assistência técnica autorizada e diretamente pela fábrica da empresa nacional, que, aliás, possui diversas assistências técnicas autorizadas espalhadas pelo país para auxiliar seus clientes.
6. O contato de pós-venda, inclusive no que tange ao suporte técnico dos produtos, é também realizado pela equipe da empresa nacional.

¹⁸ § 5º No caso de produtos industrializados por encomenda, o estabelecimento executor, desde que mencione, na rotulagem ou marcação, essa circunstância, poderá acrescentar as indicações referentes ao encomendante, independentemente das previstas nos incisos I, II e III, relativas a ele próprio (Lei nº 4.502, de 1964, art. 43, **caput** e § 2º, e Lei nº 11.196, de 2005, art. 68).

7. Por fim, eventuais ressarcimentos também são de responsabilidade da empresa nacional.

70. O controle, da idealização até a venda e o suporte técnico dos produtos, é realizado integralmente pela empresa nacional, de modo que há notória gestão da qualidade e centralização das decisões administrativas necessárias para assegurar a excelência dos produtos e respostas aos consumidores finais. Evidente, por isso, que não é pertinente a não aceitação de produtos OEM com base na justificativa do Edital.

71. Destaque-se, mais uma vez, que pela legislação brasileira não há qualquer diferença entre a fabricante que controle toda a cadeia produtiva e aquela que comercialize produtos OEM, como é o caso da IMPUGNANTE. **Todas são fabricantes.**

72. E há mais. A jurisprudência consolidada do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO é uníssona sobre a impossibilidade de vedar a aceitação de produtos OEM, como se lê do voto de acórdão paradigmático no tema, dada a restrição injustificável à competição:

17. Como salientado pelas unidades técnicas, esta Corte entende como indevido o estabelecimento de exigência editalícia de que a BIOS seja exclusiva para o modelo ofertado, por restringir injustificadamente a disputa. Nessa linha, aponto, a título exemplificativo, os Acórdão 2922/2017-TCU-Segunda Câmara e 1.990/2014 - Plenário, ambos de minha relatoria, bem como os Acórdão 1881/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes) e 213/2013 - Plenário (rel. Min. José Jorge).

(...)

20. No âmbito do mercado em questão, é corriqueiro que muitos fabricantes de placas-mãe forneçam detalhes de sua arquitetura para que fabricantes de BIOS independentes desenvolvam este componente para controlar as placas-mãe daqueles que, por sua vez, as revendem, no chamado regime OEM (Original Equipment Manufacturer).

21. No caso concreto sob exame, entendo que o fato de a comprovação do atendimento aos requisitos referentes à BIOS dever ser realizada no ato da assinatura da ata de registro de preços, e não na habilitação, não é suficiente para afastar a irregularidade verificada, pois tal quesito pode ter limitado a participação de interessados que atuam no mercado em regime de OEM.

22. Nesse contexto, os requisitos editalícios fixados para a BIOS mostram-se irregulares, por restringir indevidamente o potencial número de interessados em participar do certame.

23. Também se mostra irregular a exigência de que a placa-mãe e o conjunto formado por gabinete, teclado, mouse e monitor, sejam produzidos pelo mesmo fabricante do equipamento.

24. Consoante consagrado na jurisprudência do TCU, tal padronização, além de não trazer reais benefícios para o equipamento adquirido, restringe indevidamente a competitividade do procedimento licitatório, consoante ilustram os Acórdãos

1.881/2015 (rel. Min. Ana Arraes), 2.001/2019 (rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti) e 2.403/2012 (rel. Min. José Jorge), todos do Plenário.

25. A necessidade de que o licitante apresente, na ocasião da assinatura da Ata de Registro de Preços, declaração do fabricante atestando a originalidade de todos os componentes do equipamento oferecido também constitui uma exigência irregular, por restringir injustificadamente o caráter competitivo da disputa.

26. Com efeito, ainda que o momento de apresentação da documentação em tela seja somente quando da assinatura da Ata de Registro de Preços, a mencionada cláusula permitiria, em tese, que o fabricante escolhesse ou favorecesse eventuais representantes, em detrimento de outros possíveis fornecedores aptos a fornecer os bens demandados pelo Poder Público.

27. Diante desse cenário, cumpre considerar a presente Representação procedente, dando ciência à UTFPR das impropriedades verificadas, a fim de que a entidade adote as providências necessárias a evitar sua repetição em procedimentos licitatórios futuramente deflagrados.¹⁹

73. Por isso, o item 2.4 do Apêndice A ao TR deve ser extirpado, sob risco de cerceamento indevido da competição e direcionamento do certame.

Conformidade plena com as normas da família ISO 27.000 como requisito de habilitação e forma de oneração da proposta. Exigência excessiva e indevida.

74. O Apêndice A ao TR exige, no seu item 2.3, quanto ao Lote 01 do certame, que:

2.3. Os fabricantes dos dispositivos que compõem o sistema de videomonitoramento, deverão possuir as certificações ISO 27001, ISO 27017, ISO 27701, ISO 20000-1 e ISO 22301.

75. Deste modo, exige-se que os produtos possuam diversas certificações atreladas à família ISO 27.000, além de todas as outras certificações exigidas no mesmo item, tais como a ISO/IEC 20.000-1 e a ISO 22.301. A exigência, aliás, pode ser alvo de avaliação na Prova de Conceito, redundando na desclassificação de licitantes caso não haja conformidade, como se lê do item 3 do Roteiro da PoC – Apêndice C ao TR:

A CONTRATANTE poderá requerer esclarecimentos técnicos adicionais, além de documentação complementar, **inclusive certificações ou laudos de desempenho.**

¹⁹ TCU. Acórdão 1.512/2022. Processo nº 043.218/2021-0. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. Marcos Bemquerer. Data do julgamento: 29/06/2022.

76. Além disso, o Edital orienta, no modelo de proposta presente no Apêndice B ao TR, que a conformidade com as certificações deve constar nos custos indiretos da proposta, na forma da tabela do item 5 do modelo, impactando nos preços ofertados pelas licitantes:

5. CUSTOS INDIRETOS E DESPESAS GERAIS

Descrição do Custo	Percentual (%)	Valor Total (R\$)	Observações
5.1 Despesas com Pessoal Indireto	% sobre M.O.		Administrativo, Comercial, etc.
5.2 Despesas Gerais e Administrativas (DGA)	% sobre Total		Transporte, desembaraço e logística..
5.3 Seguros e Certificações	% sobre Total		Custos com ISO 27001, 27017, 27701, 20000-1, 22301
SUBTOTAL CUSTOS INDIRETOS E DGA		R\$ [Valor]	

77. Eis que as empresas que já possuem a certificação, deste modo, têm vantagens competitivas inclusive na fase de lances, dado que os custos, neste caso, inexistem, garantindo a possibilidade de se apresentar um preço mais competitivo.

78. Por isso, as certificações exigidas impactam a disputa. Não possuir as certificações da família ISO 27.000 no contexto do Edital nº 002/2026 pode ter como consequência a desclassificação da licitante na Prova de Conceito, e a oneração da sua proposta, com impactos no preço final ofertado no certame. Tanto na etapa de julgamento, como de habilitação, as licitantes sem as certificações são, portanto, postas em condições desiguais.

79. No mais, com o máximo respeito, a exigência de cinco normas ISO distintas ao mesmo tempo, e impostas especificamente ao fabricante do Hardware, em vez da licitante contratada, configura uma barreira técnica desproporcional. Trata-se de exigência juridicamente questionável, que sequer deveria constar no Edital e seus anexos, pois além de excessiva, não é adequada aos fins para que se destina.

80. O ponto é que as normas citadas, em sua maioria, referem-se a processos de gestão e prestação de serviços, e não à qualidade intrínseca do equipamento fornecido. Por exemplo, a ISO 20000-1

trata da Gestão de Serviços de TI, enquanto a ISO 22301 foca na Gestão de Continuidade de Negócios. Impor que o fabricante estrangeiro de uma câmera possua tais certificações para que o seu produto possa ser ofertado no certame é um requisito que desnatura a finalidade da qualificação técnica. Na prática, cria-se uma reserva de mercado para um restritíssimo grupo de fabricantes globais que optaram por esses selos específicos, excluindo sumariamente outros fabricantes de renome que podem entregar hardware com desempenho idêntico ou superior, mas que possuem processos de gestão certificados por outras normas ou metodologias equivalentes.

81. Não se encontra, ademais, qualquer justificativa ou explicação detalhada para tais exigências, seja no TR ou no Estudo Técnico Preliminar. A falta de justificativa apenas reforça a impertinência das exigências. Caso justificadas, poder-se-ia arguir a sua aplicabilidade ao caso. No entanto, a falta de justificativa apenas corrobora que a conformidade a tantas normas ISO serve tão somente para cercear a competição e limitar a participação de licitantes plenamente capazes de cumprir com o objeto licitado.

82. Nesse passo, há de se referir à jurisprudência consolidada do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO sobre a matéria²⁰:

Enunciado: É irregular a exigência de certificação ISO e outras assemelhadas para habilitação de licitantes ou como critério de desclassificação de propostas.

83. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ratifica tal entendimento, com caso em que, inclusive, afastou exatamente a exigência de certificação da família ISO 27.000, compreendida como restritiva da competição:

LICITAÇÃO. PREGÃO. REPRESENTAÇÃO. CERTIFICAÇÃO. CRITÉRIO DE HABILITAÇÃO.

Não havendo justificativa que venha a fundamentar de forma excepcional, não se admite a exigência de certificações do tipo ISO como critério de habilitação ou de desclassificação de propostas na sua ausência, mesmo porque a falta delas não significa que uma determinada pessoa jurídica esteja inabilitada à prestação do serviço, na linha dos precedentes desta Corte e do Tribunal de Contas da União.²¹

Na mesma linha, com relação à exigência de Certificação ISO 27001, informa que será excluída do novo edital, **medida que se mostra correta já que o posicionamento dos Tribunais de Contas têm sido o da inadmissibilidade da exigência de certificações,**

²⁰ TCU. Acórdão 1542/2013. Processo nº 010.112/2013-8. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. José Jorge. Data do julgamento: 19/06/2013.

²¹ TCE/RJ. Acórdão 32928/2023. Processo nº 100.158-8/2023. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. Marcelo Verдини Maia. Data do julgamento: 20/03/2023.

como o ISO e outras assemelhadas, na fase de habilitação da licitação, considerando que os documentos possíveis de serem solicitados, para fins de habilitação, são aqueles expressamente previstos na Lei 8.666/93.

(...) VOTO:

(...) IV. Pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Iguaba Grande, na forma do §1º do art. 26 do Regimento Interno, para que tenha ciência da deliberação desta Corte de Contas e, ainda, para que adote as seguintes DETERMINAÇÕES, antes da realização do certame, sob pena de nulidade, sem a necessidade de que comprovem, neste processo, seu cumprimento, cuja verificação de atendimento poderá constituir objeto de ações fiscalizatórias futuras por parte desta Corte, considerados os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, alertando-o, que o não atendimento às decisões plenárias desta Corte torna seus responsáveis passíveis de aplicação de multa:

(...)IV.7. exclua o item 8.1.6 “d” do Edital, que exige a Certificação ISO 27.001²²

84. Por isso, a exigência de conformidade com certificados da família ISO 27.000 deve ser afastada enquanto critério de habilitação ou julgamento de propostas, dada a sua desproporcionalidade, excessiva e impertinência ao caso do objeto licitado.

Garantia técnica de 60 meses para o Lote 01 é excessiva. Obsolescência dos produtos de TI. Oneração dos cofres públicos. Impacto na competitividade.

85. O item 15.1.3 do Edital, em conjunto com o item 5.4.2.1.22 do Termo de Referência, exige suporte remoto 24x7 e garantia técnica dos produtos com duração de no mínimo 60 (sessenta) meses para o Lote 01. Com o máximo respeito, a garantia técnica e de suporte ininterrupto por tempo tão extenso é inadequada, e não se amolda ao objeto licitado.

86. Convém salientar que equipamentos de videomonitoramento e informática possuem um ciclo de vida e obsolescência bastante diminuto, especialmente dentro de um mercado tão competitivo. Nesse sentido, equipamentos como os contratados podem mesmo se tornar obsoletos em apenas 03 (três) anos, quem dirá em 05 (cinco) anos - correspondentes aos 60 (sessenta) meses exigidos.

87. Desta forma, a Administração do Estado do Rio de Janeiro pagará por garantia técnica e suporte ininterrupto por um prazo que vai além da obsolescência do próprio equipamento. Haverá oneração excessiva dos cofres públicos, já que o pagamento por tal garantia advém da própria Administração, sustentando a vantajosidade do contrato.

²² TCE/RJ. Acórdão 3.763/2022. Processo nº 225896-0/2021. Órgão julgador: Plenário. Relatora: Cons. Andrea Siqueira Martins. Data do julgamento: 31/01/2022.

88. Mais do que isso, são pouquíssimas as licitantes que conseguem assegurar garantia e suporte tão extensos para tantos itens que compõem o Lote 01. Conforme sobredito, são diversos tipos de câmeras, em grandes quantitativos, todos integrados a softwares e funcionalidades altamente especializadas, e que dificilmente poderão ser fornecidos por apenas 01 empresa, especialmente no contexto de um Edital que não permite a participação de consórcios – o que, ressalte-se, deve ser revisado.

89. Por isso, além da falta de vantajosidade, também há cerceamento da competição com uma garantia tão extensa, motivo pelo qual o prazo deve ser reformado.

Atestado de Capacidade Técnica. Fornecimento concomitante de 10.000 câmeras com tecnologia análoga às especificações do objeto.

90. A alínea “a” do item 4.4.2.1 do Termo de Referência exige, para fins de qualificação técnica no Lote 01, que as licitantes tenha fornecido “5% (cinco por cento) do equivalente ao total de câmeras (200.529), para fins de comprovação, serão aceitas câmeras semelhantes, definidas como dispositivos dotados de tecnologias e aplicações análogas às especificações do objeto, obrigatoriamente contemplando soluções de videomonitoramento inteligente com algoritmos embarcados de reconhecimento facial ou leitura automática de placas (LPR)”

91. Apesar do percentual de fornecimento ser de 5%, em termos absolutos, refere-se ao fornecimento de aproximadamente 10.000 câmeras, de forma concomitante, e com a tecnologia de videomonitoramento com reconhecimento facial e leitura automática de placas, características essas altamente especializadas e com baixa demanda em solo brasileiro.

92. Na prática, exigir esse quantitativo com a inserção dessas funcionalidades inviabiliza a participação da maioria das empresas, especialmente as nacionais. Na verdade, possivelmente haveria limitação a apenas 01 ou 02 empresas que já tiveram experiência nesse fornecimento, e fora do Brasil.

93. Esta exigência seria adequada caso fosse permitida a participação de empresas na forma de consórcio, como se argumenta nesta peça, pois deste modo as empresas brasileiras seriam capazes de somar os seus atestados de capacidade técnica, na forma do inciso III do artigo 15 da Lei 14.133/2021²³, e corresponder às exigências do certame.

²³ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...) III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos

94. Do contrário, o efeito concreto é a exclusão das licitantes brasileiras e a restrição da competitividade, com infeliz desconformidade, ao mesmo tempo, com o princípio da competitividade e do desenvolvimento nacional sustentável, ambos presentes no artigo 5º da lei 14.133/2021²⁴ e nos objetivos da lei 14.133/2021 com as licitações públicas, como se lê dos incisos II e IV do seu artigo 11:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)II - assegurar tratamento isonômico entre as licitantes, bem como a justa competição;

(...) IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Fragilidades no Edital. Omissões e falta de clareza. Prejuízo à futura contratação.

95. Por fim, o Edital possui algumas fragilidades na sua redação. A falta de clareza sobre alguns aspectos, e a omissão de suas cláusulas sobre outros, tem o potencial de impactar negativamente na vantajosidade da contratação, tanto para a Administração Pública, como para a futura contratada.

Pagamento antecipado pela via de carta de crédito de 75% do valor dos produtos no momento do embarque. Medida excepcional. Omissões sobre sua adequação ao caso. Riscos de comprometimento ao erário.

96. A alínea “a” do item 16.1.1 do Edital, referente ao pagamento pelos produtos contratados, preconiza:

16.1.1 Os mesmos critérios e prazos de pagamento adotados para as licitantes internacionais serão adotados para as licitantes nacionais, caso haja importação do objeto, ocorrendo da seguinte forma:

a) O pagamento dar-se-á na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) quando do embarque ou da expedição dos produtos e apresentação dos documentos exigidos e 25%

quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

²⁴ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, **da competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(vinte e cinco por cento) quando da entrega e, quando couber, das instalações do backend.

97. Prevê-se, deste modo, pagamento antecipado por meio de carta de crédito por cada compra em que necessária a importação de produtos, sendo que haverá desembolso de 75% do valor antes mesmo de os entes públicos aderentes à ata de registro de preços terem a posse física dos equipamentos. O TR tenta justificar a forma do pagamento no fato de que se trata de uma característica inerente – e até mesmo inafastável - ao mercado, como se lê da alínea “k.1” do item 6.1.12.3:

Ao adotarmos como premissa de que a melhor solução é a compra internacional, natural também que adotemos a forma de pagamento usual para esse tipo de comércio, a carta de crédito. Essa modalidade de pagamento, regulamentada pela Câmara Internacional do Comércio através da UCP 600, é, na prática, um mecanismo de pagamento projetado para facilitar a liquidação de uma transação comercial internacional. Ou seja, em outras palavras, as cartas de crédito são usadas quando um vendedor quer uma garantia de que aquela mercadoria embarcada será paga. Funciona como um compromisso por parte do banco do comprador de que o pagamento será recebido em dia, mesmo que o comprador não consiga efetuar o pagamento por conta própria. Diante dessa característica de mercado, torna-se indispensável que o pagamento seja realizado de forma antecipada para os produtos importados, já que todas as empresas fornecedoras exigem essa forma de pagamento (carta de crédito) para o embarque dos produtos, tornando-se condição indispensável para a obtenção do bem.

98. Relembre-se que o pagamento antecipado, o que inclui a via da carta de crédito, é medida excepcionalíssima, conforme o §1º e *caput* do artigo 145 da Lei 14.133/2021, sendo necessário comprovar com rigorosidade que se trata de “condição indispensável para a obtenção do bem” ou, de outro lado, que proporciona “sensível economia de recursos”:

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

99. As exigências da Lei 14.133/2021 são complementadas pela orientação do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO no Acórdão 2856/2019, de relatoria do Conselheiro Walton Alencar Rodrigues, que recomenda:

Quanto aos argumentos relativos à antecipação de pagamento, de fato, o Tribunal reconhece tal possibilidade, de forma excepcional, desde que preenchidos os seguintes requisitos: (i) previsão no ato convocatório; (ii) **existência, no processo licitatório, de estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida;** e (iii) **estabelecimento de garantias específicas e suficientes, que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação** (Acórdão 1341/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).²⁵

100. Eis que a recomendação do Acórdão 2856/2019 de que haja “*estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida*” vem como uma forma concreta de complementação às exigências da Lei 14.133/2021. Por meio do citado estudo é que se demonstra que o pagamento antecipado é a única forma para a obtenção de bens, ou a que proporciona sensível economia de recursos.

101. Com o devido acatamento, contudo, o estudo inexistente no caso do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 002/2026. A justificativa do TR parte da premissa de que este é o único modo de obtenção dos bens, mas não traz, em nenhum momento, um estudo de mercado que comprove esse fato.

102. Mesmo no Estudo Técnico Preliminar (ETP) – Anexo II ao Edital -, instrumento que seria hábil para essa comprovação, só se esclarecem os conceitos de pagamento antecipado e carta de crédito na aba que toca no mérito das modalidades de pagamento – item 9.2.5.6 -, elegendo-se a carta de crédito, que é uma forma de pagamento antecipado, como a mais adequada, sem trazer maiores detalhes do porquê dessa escolha. O ETP sequer toca nos percentuais de 75% e 25% presentes na alínea “a” do item 16.1.1 do Edital, ou explica por que seriam eles os mais vantajosos no caso.

103. Também não se encontra no Edital e seus anexos qualquer garantia específica e suficiente para resguardar a Administração Pública dos riscos desse pagamento antecipado, como sustenta a recomendação do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

104. Enfim, o Edital e seus anexos, com o máximo respeito, acabam por ser omissos na comprovação de que esta modalidade de pagamento antecipado é “condição indispensável para a obtenção do bem”, de modo que a justificativa trazida no TR não encontra sustentação em qualquer estudo realizado no certame e nem resguardo em garantia específica e especial.

²⁵ TCU. Acórdão 2856/2019. Processo nº 006.543/2016-2. Órgão julgador: Primeira Câmara. Relator: Cons. Walton Alencar Rodrigues. Data do julgamento: 02/04/2019.

105. Mais do que isso, convém salientar que o pagamento antecipado pode gerar fortes impactos negativos na futura contratação.

106. Não são muitos os municípios que têm a condição de desembolsar quantia tão significativa e de imediato para a obtenção de equipamentos. Muitos dos municípios fluminenses não estão preparados, de igual modo, para receber os itens e arcar com as despesas do seu armazenamento até instalação das câmeras e do sistema previsto, especialmente quando já possuem alguma estrutura de vigilância que terá de ser reconstruída.

107. Como consequência, ou os objetivos da contratação serão frustrados, já que os municípios menores não terão acesso aos benefícios do certame, ou então haverá franco comprometimento do erário público, em que os municípios assumirão altos riscos e com dispêndios acima de sua capacidade financeira, tudo isso enquanto o prazo de garantia transcorre, e antes mesmo da entrega dos equipamentos.

108. Portanto, não há que se falar, de igual modo, de uma “sensível economia de recursos”. Ao contrário, são muitos os riscos do pagamento antecipado de quantia tão significativa.

109. Recomenda-se, deste modo, a revisão do método de pagamento previsto na alínea “a” do item 16.1.1 do Edital. No mínimo, que esse percentual seja reduzido, evitando-se os riscos à futura contratação.

Omissão sobre o reajustamento dos preços e o índice aplicável no caso.

110. Ambos os anexos III e IV do Edital, referentes, respectivamente, à Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta do Contrato, deixam de incluir a previsão de reajustamento de preços e o índice aplicável para tal.

111. Ocorre que o direito ao reajuste é direito subjetivo da contratada e decorre de norma constitucional, prevista no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica

indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

112. Em complemento, a Lei 14.133/2021 prevê que

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...]

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, **a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços** e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; [...]

§ 3º Independentemente do prazo de duração, **o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado**, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos

113. Ou seja, *“o estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição”*²⁶ Não só é uma imposição, como deve ocorrer de forma automática, conforme já há muito pacificado na jurisprudência do TCU:

A diferença entre repactuação e **reajuste é que este é automático e realizado periodicamente, mediante aplicação de índice de preço que, dentro do possível, deve refletir os custos setoriais**. Enquanto que naquela, de periodicidade anual, não há automatismo, pois é necessário demonstrar a variação dos custos do serviço²⁷

114. Assim, deve-se incluir no Edital cláusula que preveja expressamente o índice de reajustamento a ser adotado nas futuras contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços.

115. Esclarece-se, finalmente, que, como na Lei 14.133/2021 a data-base para o cálculo do reajuste é a data do orçamento estimado pela administração na fase interna da licitação, também é necessário esclarecer qual é esta data e incluí-la no Edital, conforme exige o § 3º do artigo 92 da Lei 14.133/2021, a fim de que as licitantes tenham conhecimento da data-base de reajuste antes da assinatura do contrato.

Falta de clareza sobre possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos não participantes.

116. O Edital traz disposições confusas quanto à possibilidade ou não da adesão à ata de registro de preços oriundo do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 002/2026.

²⁶ TCU, Acórdão 2205/2016, Relatora: Ministra Ana Arraes, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 24/08/2016.

²⁷ TCU, Acórdão 1105/2008, Relator: Ministro Benjamin Zymler, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 11/06/2008.

117.O ponto é que, enquanto o item 4.1 do anexo III ao Edital²⁸ – minuta da Ata de Registro de Preços – proíbe, em absoluto, a adesão à ata de registro de preços por qualquer órgão não participante, o TR deixa espaço, no item 7.2²⁹, para a adesão de não participantes, desde que não sejam necessidades administrativas comuns.

118.Neste norte, é fundamental que a Administração do Estado do Rio de Janeiro, esclareça, com precisão, as possibilidades de participação na Ata de Registro de Preços, para fins de modelagem do edital e das propostas a serem apresentadas.

III. PEDIDOS

119.Diante do exposto, com o objetivo de aprimorar o certame e confiante na sensibilidade do Estado do Rio de Janeiro acerca dos princípios regentes de suas licitações, requer o acolhimento da presente impugnação para que se proceda às correções indicadas, conforme os fundamentos apresentados.

Pede deferimento.

Catalão -GO, 18 de fevereiro de 2026

JORGE FERNANDO
ABRAO

MARRA:73595446100

Assinado de forma digital por
JORGE FERNANDO ABRAO
MARRA:73595446100
Dados: 2026.02.18 19:31:35
-03'00'

Tecnomarra Soluções em Segurança LTDA

CNPJ 23.695.310/0001-73

Contato@tecnomarra.com.br

Jorge Fernando Abrão Marra

²⁸ 4.1 Não será admitida a adesão à presente Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades que não tenham participado do certame.

²⁹ O sucesso do Projeto Sentinela depende da integração e manutenção centralizada dos equipamentos para atingir o que se espera na Segurança Pública integrada. O fornecimento avulso a terceiros desvincula o hardware do serviço especializado de instalação e manutenção, inviabilizando a garantia da disponibilidade do sistema principal ou a sua plena integração. Quanto à vedação de adesão, é crucial para proteger os quantitativos necessários para a expansão e manutenção do próprio Programa Sentinela nos seguintes pontos: Proteção do Planejamento: O Estudo Técnico Preliminar (ETP) dimensionou rigorosamente os quantitativos para atender ao Projeto Sentinela. Permitir adesões poderia consumir o limite de 50% previsto no art. 86, § 4º da Lei n.º 14.133/2021, inviabilizando futuras integrações necessárias para o sucesso do projeto. Princípio da Especialidade: A ARP deve servir à sua finalidade principal, sendo inadequada para licitar itens de uso comum que deveriam ser objeto de pregões específicos e mais amplos. A justificativa de vedação, portanto, é ratificada por imperativos técnicos e de gestão para garantir o sucesso da política pública de segurança.

Zimbra

licitacao@casacivil.rj.gov.br

Retificação – Impugnação ao Pregão Eletrônico nº 02/2026**De :** contato@tecnomarra.com.br

qua., 18 de fev. de 2026 20:35

Assunto : Retificação – Impugnação ao Pregão Eletrônico nº 02/2026 3 anexos**Para :** licitacao@casacivil.rj.gov.br, Jorge Marra
<jorge.marra@tecnomarra.com.br>

Ilustríssimo(a) Senhor(a) Pregoeiro(a)
Secretaria de Estado da Casa Civil
Subsecretaria de Gestão Administrativa e Patrimonial
Estado do Rio de Janeiro

Prezados(as),

Em complemento ao e-mail anteriormente encaminhado referente à IMPUGNAÇÃO ao Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2026, a empresa TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA, inscrita no CNPJ nº 23.695.310/0001-73, vem, respeitosamente, retificar o envio para fins de juntada da documentação comprobatória.

Informamos que, por equívoco material, não foram anexados anteriormente os seguintes documentos:

Contrato Social / Última Alteração Contratual;

Documento de identificação do representante legal.

Dessa forma, encaminhamos nesta oportunidade os referidos documentos, a fim de complementar a instrução da impugnação já apresentada.

Reiteramos o pedido de recebimento, processamento e análise da impugnação protocolada, bem como solicitamos a confirmação do recebimento desta complementação.

Sem mais para o momento, permanecemos à disposição.

Atenciosamente,

JORGE FERNANDO ABRÃO MARRA
JORGE.MARRA@TECNOMARRA.COM.BR
TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA
64-99985-7588

**assinado_20230606175717_Contrato_GOP2327937880 (4).pdf**

1 MB

**CNH-e.pdf (5).pdf**

204 KB



TECNOMARRA IMPUGNAÇÃO.pdf

1 MB

IMPUGNAÇÃO

A empresa TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA, CNPJ: 23.695.310/0001-73, vem apresentar impugnação:

ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) DA SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL – SUBSECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E PATRIMONIAL – ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Pregão Eletrônico nº 02/2026

Nome da Empresa: Tecnomarra Soluções em Segurança LTDA			
Local e Data: Catalão - GO, 18 de fevereiro de 2026.			
Razão Social: Tecnomarra Soluções em Segurança LTDA			
CNPJ nº 23.695.310/0001-73			
Referencias Bancárias para pagamento Agência: 4355 Conta nº 40.711-7 Banco Itaú			
Endereço: AV. Rodrigo Alves Carvelo Filho, nº 100, Sala A, Margon CEP 75.711-040, Catalão – GO			
Telefone: 64 99985-7588 e 64 98403-1313			
Dados do Representante Legal	Nome: Jorge Fernando Abrão Marra		
	Endereço: AV. Rodrigo Alves Carvelo Filho, nº 100, Sala A, Margon CEP 75.711-040, Catalão – GO		
	Profissão: Empresário	RG: 493944-5 SSP-GO	CPF: 735.954.461-00
	E-mail: contato@tecnomarra.com.br		Tel: 64 99985-7588

TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n.º 23.695.310/0001-73, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, conforme item 9 e seguintes, pelos fatos e fundamentos a seguir:

I. SÍNTESE DOS FATOS DA IMPUGNAÇÃO

1. O Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado da Casa Civil – Subsecretaria de Gestão Administrativa e Patrimonial, publicou o Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 02/2026, cujo objeto é a “*Registro de Preços para aquisição de solução*”

integrada de videomonitoramento de cidades por câmeras operacionais fixas e sensores, com sistemas de analíticos, reconhecimento facial, leitura de placas, inteligência artificial e de análise de vínculos, e servidores de ingestão, armazenamento, processamento, banco de dados e gerenciamento central, com suporte, configuração, garantia e demais equipamentos necessários, na forma estabelecida neste Edital e seus anexos”.

2. Ao avaliar o Edital e seus anexos, a IMPUGNANTE, com o devido acatamento, detectou fragilidades potencialmente prejudiciais à disputa, com requisitos que podem limitar o objeto a poucos fornecedores capazes de ofertar a solução pretendida. Também há certas disposições obscuras, as quais maculam a clareza e objetividade do Edital.

3. A impugnação pode ser dividida em três temas centrais, cujos subtópicos expõem as fragilidades que lhe competem:

- (I) **Incongruências na modelagem da disputa.** O Edital foi modelado com regras e formatos de disputa que incutem vantagens a determinadas licitantes em detrimento de outras, prejudicando a competitividade.
- (II) **Especificações técnicas restritivas.** O Edital, na tentativa de ser minucioso, inclui exigências e especificações técnicas que, em vez de garantir a vantajosidade na contratação, excluem da disputa a maioria das licitantes, e até mesmo potencialmente direcionam a licitação a apenas uma licitante, tragando, com isso, a vantajosidade pretendida e a própria função de um procedimento licitatório.
- (III) **Fragilidades no Edital com impacto na futura contratação.** Por meio de omissões ou disposições imprecisas, o Edital acaba por arriscar prejuízo à futura contratação, impactando na sua eficiência.

4. Destaque-se que esta impugnação possui viés colaborativo, para aperfeiçoamento do Edital, visando a escolha de uma contratação que verdadeiramente cumpre com os interesses do Estado do Rio de Janeiro.

5. Esclareça-se, ademais, que a presente impugnação é **plenamente tempestiva**, dado que houve alterações significativas no Edital, por meio de errata, **que deveriam fomentar a sua republicação, com reinício da contagem dos prazos.**

6. É que houve a publicação de errata ao Edital no DOERJ nº 029 (12/02/2026, p. 36), impondo mudanças substanciais em sua redação, inclusive para incluir a vedação à participação de empresas na forma de consórcios no item 3.13, com profundo impacto na disputa no certame. Nesse norte, **era dever da Administração republicar o Edital e reiniciar a contagem dos prazos originais,**

consoante redação do §1º do artigo 55 da Lei 14.133/2021¹, sob risco de nulidade a todo o procedimento licitatório. Sendo assim, a impugnação deve ser conhecida e, no seu mérito, considerada procedente.

II. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Incongruências na modelagem da disputa. Prejuízo à competitividade.

7. A modelagem da disputa em editais de licitação tem o potencial de ampliar ou restringir a competitividade. Em alguns casos, aliás, restringir o universo de participação das licitantes, por meio da modelagem das condições de disputa, serve para alavancar a qualidade da contratação e evitar a presença de “licitantes aventureiras”, incapazes de cumprir com o objeto licitado.

8. Contudo, há vezes que a restrição exacerbada impacta justamente no oposto: restringe excessivamente, e traga a vantajosidade da futura contratação. Infelizmente, este é o caso do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 02/2026, conforme será arguido nas subseções que se seguem.

Vedação à participação de consórcios. Motivação que se afasta da realidade e que não traz verdadeira vantagem à disputa.

9. O Termo de Referência (TR) anexo ao Edital prevê, em seu item 3.7, a vedação à participação de licitantes na forma de consórcio² com a seguinte justificativa:

A Licitação nº 1 do Programa Sentinela contempla a aquisição e implementação de itens para uma solução integrada de videomonitoramento em larga escala, englobando o fornecimento de câmeras, servidores de alto desempenho, softwares analíticos de inteligência artificial, infraestrutura lógica e equipamentos correlatos. Trata-se, portanto, de objeto formado por 10 lotes que são complexos e altamente especializados. A divisão realizada já atende ao princípio da divisibilidade, conforme pesquisa pela equipe de planejamento, atendendo a demanda de plena interoperabilidade e a entrega de uma solução homogênea, estável e escalável.

¹ Art. 55(...) § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

² Não será permitida a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio, ou seja, a associação de empresas diversas com a finalidade de realizar, em conjunto, uma operação financeira ou econômica, na forma do art. 15 da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 17, VI, alínea “b”, do Decreto Estadual nº 48.816/2023.

A formação de consórcios entre diferentes empresas, ainda que permitida pela Lei n.º 14.133/2021, poderia implicar em **fragmentação de responsabilidades técnicas e contratuais**, mesmo entre os itens e especialmente no Lote 1, trazendo riscos relevantes para a Administração Pública, tais como:

Incompatibilidade entre componentes de diferentes fabricantes ou fornecedores, mesmo diante da existência de protocolos universais (ex.: ONVIF), pois muitas funcionalidades avançadas e proprietárias não são abrangidas por tais padrões;

Dificuldade na rastreabilidade de falhas, uma vez que diferentes consorciadas poderiam atribuir a responsabilidade técnica umas às outras;

Complexidade na gestão contratual e de garantias, visto que a exigência requer **unidade de responsabilidade**;

Aumento de riscos de atraso na entrega, pela necessidade de coordenação entre empresas distintas, com prazos e capacidades de fornecimento distintos.

Além disso, a natureza estratégica do objeto — diretamente relacionada à segurança pública e à proteção da população fluminense — exige a contratação de fornecedores únicos, robustos e plenamente capazes de atender a todos os requisitos de cada item de forma integrada, garantindo maior confiabilidade, economicidade e redução de riscos operacionais (grifos mantidos)

10. Em suma, explicita-se que a participação de consórcio dificultaria a gestão de uma operação que exigiria uma administração centralizada, com uniformidade de processos e equipamentos. Ao mesmo tempo, a própria justificativa admite a vultuosidade da contratação pretendida e a alta especialização dos lotes.

11. O Lote 01, no valor de R\$ 2,04 bilhão, núcleo central do Programa Sentinela, exige o fornecimento de uma solução integrada de extrema complexidade, abrangendo o fornecimento de **200.528 câmeras** de quatro tipos distintos (fixas, PTZ, longo alcance e LPR), além de infraestrutura de *backend* com servidores de alta performance, sistemas de inteligência artificial para reconhecimento facial massivo e análise de vínculos, e a digitalização 3D de áreas urbanas (Gêmeo Digital).

12. A exigência de que uma única empresa domine, isoladamente, expertises tão díspares quanto óptica de precisão, inteligência artificial e logística regional para atendimento simultâneo a 92 municípios configura barreira intransponível a diversos *players* do mercado, restringindo indevidamente a disputa.

13. A justificativa apresentada pela Administração de que o consórcio implicaria em "fragmentação de responsabilidades técnicas e contratuais" carece de amparo legal. Nos termos do inciso V do

art. 15 da Lei nº 14.133/2021³, as empresas integrantes de consórcio respondem **solidariamente** por todos os atos praticados na licitação e na execução do contrato. Portanto, longe de fragmentar a responsabilidade, o consórcio amplia as garantias do Estado, que passa a contar com o patrimônio e a capacidade técnica somada de todas as consorciadas. Adicionalmente, a exigência legal de indicação de uma empresa líder assegura ao órgão licitante uma interface única de comunicação, centralizando a gestão administrativa e técnica, o que elimina qualquer suposto risco de desordem operativa ou dificuldade na rastreabilidade de falhas.

14. Quanto à alegação de que consórcios gerariam "incompatibilidade entre componentes", observa-se uma contradição técnica no Edital. O próprio Termo de Referência exige que a solução seja baseada em protocolos abertos, como o ONVIF (Perfis S, G, M e T) e APIs/SDK abertas, justamente para garantir a interoperabilidade e evitar o aprisionamento tecnológico. Se a Administração confia nesses protocolos para integrar o novo sistema às câmeras legadas do Estado, não é razoável proibir que empresas distintas se unam sob o pretexto de que tais tecnologias falhariam entre si.

15. Ademais, o Edital já prevê o instrumento da Prova de Conceito (PoC), de caráter eliminatório, que serve como filtro definitivo para garantir que a solução proposta — seja de empresa única ou consórcio — funcione de maneira integrada e homogênea.

16. Por fim, a vedação ao consórcio incrementa o risco de atraso na entrega e de inexecução contratual. O cronograma estabelece o prazo de 120 dias para a entrega e instalação de um volume expressivo de equipamentos em 92 municípios distintos. A união de forças em consórcio permite a sinergia de capacidades logísticas e frotas de distribuição de múltiplas empresas, sendo a única forma segura de viabilizar o Programa Sentinela sem sobrecarregar o fluxo de caixa ou a capacidade operacional de um fornecedor isolado.

17. Nesse cenário de larga envergadura e complexidade do objeto do certame é que a formação de consórcios ganha o seu mais alto destaque. Em um contexto em que a competitividade seria completamente cerceada — como é o caso —, a associação de empresas na forma de consórcios permite que a disputa ocorra. É o que sinaliza MARÇAL JUSTEN FILHO⁴:

³ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

⁴ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 833.

Há hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição. **Isso se passa quando parcela significativa de empresas, isoladamente, não dispuser de condições para participar da licitação. Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar ampliação do universo de licitantes.** É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares.

18. Por isso, ainda que se reconheça a discricionariedade da Administração Pública quanto à previsão ou não da participação de empresas na forma de consórcio, o fato é que tal discricionariedade deve ser sopesada no caso concreto, seja para permitir ou vetar, sempre com baliza na ampliação da competitividade, conforme jurisprudência selecionada do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO⁵:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONSÓRCIO. COMPETITIVIDADE. ATO DISCRICIONÁRIO. AFERIÇÃO.

O contexto normativo vigente atribui ao administrador a faculdade de admitir ou não a participação de empresas consorciadas. Segundo jurisprudência consolidada nos Tribunais de Contas, **o gestor deve privilegiar a ampla competitividade nas licitações, vedando ou autorizando a participação de empresas em consórcio, de forma a estabelecer uma ponderação que leve em conta, precipuamente, o vulto e a complexidade do objeto a ser contratado, o que deve ser aferido caso a caso.**

19. A jurisprudência histórica e selecionada do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO é ainda mais explícita, havendo casos em que, inclusive, entende que a permissão da participação de empresas na forma de consórcio deve ser uma obrigação:

Enunciado: A formação de consórcios é admitida **quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.** Na prestação de serviços comuns, é da discricionariedade do gestor a possibilidade de participação ou não de consórcios.⁶

Enunciado: Cabe ao gestor, em sua discricionariedade, a decisão de admitir, ou não, a participação de empresas organizadas em consórcio na licitação, **contudo, na hipótese de objeto de grande vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de**

⁵ TCE/RJ. Acórdão nº 028303/2024. Processo nº 261435-6/2023. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. José Maurício de Lima Nolasco. Data de julgamento: 06/05/2023.

⁶ TCU. Acórdão 22/2003. Processo nº 012.485/2002-9 Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. Benjamin Zymler. Data do julgamento: 22/01/2003.

consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa.⁷

20. Em um cenário ideal, em que exista empresas capazes de fornecer todo o objeto do lote 01, a justificativa presente no TR poderia ser hábil para vetar a participação de consórcios. No entanto, a realidade é que a vedação, no caso concreto, apenas serve para cercear a competição, correndo-se o risco de haver deserção do certame ou mesmo direcionamento indevido a uma licitante específica.

21. Para evitar esses riscos, cabe à Administração do Estado do Rio de Janeiro permitir a participação de licitantes na forma de consórcio.

Prova de Conceito para o Lote 01. Prazo exíguo para apresentação de pré-projeto e montagem e apresentação da solução.

22. O Termo de Referência prevê a realização de Prova de Conceito (PoC) para o Lote 01 a partir do item 4.5, no qual disciplina o procedimento da Prova, incluindo seus prazos. Destaque-se o que previsto nos itens 4.5.1 e 4.5.3:

4.5.1. A LICITANTE terá o prazo de 5 (cinco) dias úteis da licitação: , a partir da convocação, para entrega do Pré-Projeto para exame e avaliação dos documentos e, desde que não haja inabilitação ou solicitação de complementação ou esclarecimento acerca dos documentos apresentados.

4.5.3. Aprovado o pré-projeto a licitante terá o prazo de 5 (cinco) dias corridos após parecer para montagem e apresentação da solução na forma do Apêndice C.

23. Em suma, as licitantes terão prazo de 05 (cinco) dias úteis para apresentação de um pré-projeto. Caso aprovado, em até 05 (cinco) dias úteis, a licitante terá outros 05 (cinco) dias corridos para montagem e apresentação da solução a ser submetida a teste à comissão de avaliação no certame, na forma do Apêndice C ao TR. No máximo, portanto, as licitantes terão 15 (quinze) dias úteis para se preparar para a prova.

24. A prova é presencial e envolve a testagem de, no mínimo, 69 requisitos técnicos obrigatórios, conforme item 6 do Apêndice B -, envolvendo 04 câmeras distintas (que já devem estar prontas e montadas), além de avaliar a integração, configuração e operação do reconhecimento facial e biométrico, leitura de placas com registro em tempo real, análises inteligentes com disparo de alertas, acesso a dashboards e logs de eventos, capacidade de escalabilidade e uso do GPU e integração de câmeras com servidores e software central.

⁷ TCU. Acórdão 1094/2004. Processo nº 003.674/2004-3. Órgão julgador: Plenário. Relator: Augusto Sherman. Data do julgamento: 04/08/2004.

25. Como sobredito, não se trata de itens que se encontram facilmente e em prateleira. Mesmo empresas especializadas nas tecnologias exigidas, precisam fabricar o equipamento e produzir o software de integração, o que exige dispêndio de tempo e recursos.

26. No mais, a organização logística para realização da Prova de Conceito, diante da complexidade do sistema a ser ofertado para o Estado do Rio de Janeiro, não é simples. Exige organização e conjunção de esforços dos profissionais de cada licitante, o que não pode ser feito em apenas 15 (quinze) dias.

27. Rememore-se que o certame é aberto à participação de qualquer licitante localizada em toda a extensão do território brasileiro e estrangeiro. Quando se trata de licitante cuja sede é distante da capital fluminense, a insuficiência do prazo torna-se ainda mais evidente.

28. Com o devido acatamento, o Edital, ao impor prazo tão diminuto, afasta a possibilidade de participação de licitantes que não conseguem cumprir com o prazo diante da necessidade de dispor dos equipamentos altamente especializados em tempo exíguo e dada a sua possível localização afastada do Município do Rio de Janeiro ou a dificuldade operacional e logística na organização de profissionais destacados para acompanhar a Prova de Conceitos.

29. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO já vem destacando a necessidade de que haja prazo adequado para entrega de solução a ser testada no contexto de Prova de Conceito, como se lê de entendimento consolidado:

78. Por fim, torna-se oportuno trazer à lume as diretrizes para realização do procedimento de avaliação de amostras contidas na citada Nota Técnica 4/2009 - Sefti/TCU, plenamente aplicáveis ao procedimento de prova de conceito. Dessa forma, entende-se que o edital que prever a realização de prova de conceito deve conter (Princípio da publicidade – Constituição Federal, art. 37, *caput*; Princípio do julgamento objetivo e da isonomia – Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*; Princípio da segurança jurídica – Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput*):

a) prazo adequado para entrega pelo licitante da solução a ser testada;

b) possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento;

c) forma de divulgação, a todos as licitantes, do período e do local da realização do procedimento e do resultado de cada avaliação;

d) roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da solução e, conseqüentemente, da proposta do licitante.⁸

⁸ TCU. Acórdão 2763/2013. Órgão julgador: Plenário. Relator: Weder de Oliveira. Data do Julgamento: 09/10/2013.

30. Requer-se, deste modo, que o prazo total seja ampliado. Ao menos, que haja 30 (trinta) dias úteis para todo o trâmite até a apresentação da solução em Prova de Conceito, com ao menos 10 (dez) dias úteis para cada etapa essencial do processo, para fins de ampliação da competição.

Prova de Conceito para o Lote 01. Exigência de assinatura do projeto por 02 engenheiros com certificado emitido pelo fabricante.

31. No mesmo procedimento de Prova de Conceito, há previsão, no item 2.1.2 do Roteiro da PoC – Apêndice C ao TR, do seguinte, com relação ao pré-projeto:

O documento deverá ser assinado por, no mínimo, dois engenheiros legalmente habilitados (CREA/CAU), sendo obrigatória a apresentação de certificado de capacitação técnica emitido pelo(s) fabricante(s) dos equipamentos ofertados

32. Com o devido acatamento, a exigência de um “*certificado de capacitação técnica emitido pelo(s) fabricante(s)*” é excessiva, e não se amolda à legislação e entendimento jurisprudencial, mesmo que o Edital tenha buscado justificar a exigência no mesmo item 2.1.2 do Roteiro da PoC.

33. O artigo 67 da lei 14.133/2021 elenca a documentação que pode ser exigida para fins de qualificação técnico-profissional nos procedimentos licitatórios, explicitando que, com relação aos profissionais que compõem o quadro das licitantes, **as exigências se restringem ao que preconizam os incisos I e II:**

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

34. Veja-se que, ainda que se possa exigir certificados e atestados que comprovem a capacidade técnica dos profissionais, bem como seu registro nos conselhos profissionais competentes, o artigo não permite que sejam feitas exigências de **certificações emitidas pelos fabricantes** dos produtos apresentados. Mais do que isso, o artigo 42⁹ da Lei 14.133/2021 permite alternativas para

⁹ Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

certificação da qualidade dos produtos, que não somente a emissão de certificados tão específicos como os requeridos.

35. O ponto é que tal exigência tem grande potencial de restringir a competitividade, na medida em que importa no dispêndio de custos de certificação que não são necessários à fase de Prova de Conceito.

36. Some-se a esta exigência o prazo exíguo para apresentação do pré-projeto explanado na seção anterior, o que permite a situação de que só conseguirão se certificar, sem grandes custos, os profissionais que já trabalhem em uma empresa que fabrique os produtos requeridos. Indiretamente, favorece-se aquelas licitantes que se encaixam nesses requisitos, limitando a competição e direcionando o certame. Por isso, a exigência deve ser extirpada.

37. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO tem entendimento sumulado de que exigências como essa são vedadas nos editais de procedimento licitatório, consoante súmula 272:

SÚMULA TCU 272: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento as licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

38. Em específico, por fim, o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO já condenou exigência semelhante em acórdão de referência, cujos trechos do voto são destacados adiante:

Seguindo adiante, registro que as condutas imputadas a Joana Darc Cabral Figueiredo representam irregularidades bastante graves:

(...) **2.5.2. burla ao caráter competitivo do certame mediante a inclusão de exigências indevidas, a exemplo das abaixo indicadas:**

2.5.2.5. comprovação de que a licitante possuísse três técnicos com vínculo via carteira de trabalho, registrados no mínimo trinta dias antes da data da abertura das propostas, sendo um residente em Fortaleza e dois no interior do estado, e um total seis técnicos no seu corpo funcional, **todos com carteira de trabalho assinada, registrados pelo fabricante e com certificação expedida por ele;**

2.5.2.6. exigência de que as licitantes apresentassem **carta de fabricante comprovando capacidade técnica para manutenção de determinados equipamentos**

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;

II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;

III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.

com limitação de data de expedição e com a especificação de número mínimo de técnicos treinados pelo fabricante;

2.5.2.7. exigência de **apresentação de carta do fabricante comprovando a capacidade técnica para manutenção de todos os equipamentos** (projetores multimídia, retroprojetor e tela), sem subdivisão em lotes, beneficiando as empresas autorizadas com a marca Hitachi;

(...) A concatenação de irregularidades, aliada às fragilidades de controle interno existentes na diretoria de administração, convergiram para beneficiar a empresa Audiosom. As demandas editalícias foram assaz restritivas. **As exigências requeridas não se relacionavam, em seus aspectos essenciais, à capacidade operacional das licitantes em executar os serviços.** O pregão eletrônico foi convertido em presencial sem quaisquer justificativas pertinentes.

Especificações técnicas restritivas. Prejuízo à competitividade.

39. Há no Edital, especialmente no Apêndice A ao TR, descrição bastante detalhista das especificações técnicas mínimas requeridas para os produtos e serviços licitados. Ora, se, por um lado, é necessário exigir características básicas que assegurem a qualidade da contratação, por outro, o detalhamento excessivo impacta no cerceamento indevido da competição e até mesmo no seu possível direcionamento.

40. Não se pode perder de vista que o norte do ordenamento jurídico é que a Administração Pública se preocupe em aferir a aptidão das licitantes, sem formular exigências excessivas ou impertinentes à vista do prescrito na parte final do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal¹⁰. Ou seja, não se admite qualquer exigência em Edital que se desvincule do mínimo necessário em relação ao objeto licitado.

41. Concretizando o comando constitucional, a alínea “a” do inciso I do artigo 9º do artigo 3º da Lei n. 14.133/2021 veda aos agentes públicos “*admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que [...] comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas*”. No mesmo sentido, é do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

¹⁰ Art. 37 [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**

Enunciado: As exigências de atributos técnicos inseridas no edital devem ser absolutamente relevantes e proporcionais ao fim que se busca atingir com a realização da licitação, isto é, pertinentes para o específico objeto que se intenta contratar. Para se legitimar determinada restrição em processo licitatório, deve ser apresentada a devida justificativa técnica e/ou econômica para tal.¹¹

42. O que ocorre, contudo, é que o Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 002/2026, buscando detalhamento, esbarra na proporcionalidade das exigências. Incute tanto detalhamento que redunde em restrição indevida e excessiva, sem a justificativa adequada para tal, contrariando as disposições legais e o entendimento jurisprudencial consolidado.

43. Neste certame, a ausência destes estudos e da devida justificativa para a escolha dos requisitos eleitos para a solução licitada teve por consequência a imposição de exigências demasiadamente específicas e desproporcionais que, infelizmente, levam ao direcionamento do certame, conforme será exposto nas subseções que se seguem

Especificações técnicas restritivas. Descrições excessivas e que prejudicam a competição. Potencial direcionamento do certame.

44. Há um problema sensível no planejamento do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 002/2026. A impugnante, renovando seu espírito colaborativo, não pretende lançar qualquer sorte de acusação de má conduta. Contudo, as especificações técnicas presentes no Apêndice A ao TR são extremamente detalhadas e específicas, que acabam por direcionar **o certame à solução e equipamentos da HIKVISION do Brasil**. Tem-se como resultado o cerceamento máximo da competição, em desatendimento aos pressupostos constitucionais e legais citados no preâmbulo desta seção.

45. A preocupação desta impugnante não é sem fundamento técnico ou fático. As grandes mídias digitais têm anunciado que o governador do Estado do Rio de Janeiro **já fechou acordo com a HIKVISION** para instalação de novas câmeras de monitoramento no Estado¹², mesmo antes da conclusão deste processo licitatório. O próprio Programa Sentinela vem sendo questionado por

¹¹ TCU. Acórdão 445/2014. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. José Jorge. Data do julgamento: 26/02/2014.

¹² Ver, por exemplo: <https://veja.abril.com.br/politica/negocios-com-a-china-claudio-castro-fecha-acordo-para-novas-cameras-de-monitoramento-no-rio/>.

autoridades relevantes, como, por exemplo, por bancada no legislativo estadual liderada pelo deputado estadual Luiz Paulo do Rio de Janeiro¹³, fatos estes que acendem alertas aos licitantes.

46. Por isso mesmo, preocupando-se com a possibilidade desse direcionamento, a IMPUGNANTE analisou as especificações técnicas presentes no Apêndice A ao TR, e constatou evidências claras de que o TR guarda notórias semelhanças – quase identidade plena – com o *datasheet* dos produtos da HIKVISION do Brasil (ou HIKCENTRAL)¹⁴.

47. O fato é que o TR descreve como o sistema deve operar e não o resultado mínimo esperado, como deveria ser contratado, sendo que, no que toca à arquitetura técnica da solução, somente a HIKCENTRAL atende literalmente as exigências do edital. O ponto é que, mesmo que existam alternativas possíveis no mercado que atenderiam aos objetivos da Administração com a contratação pretendida, há tanto detalhamento na forma de “requisitos mínimos obrigatórias”, que mesmo concorrentes de alto nível não conseguem ter a aderência necessária ao TR.

48. Debruçando-se sobre o Lote 01, a IMPUGNANTE elaborou tabelas que comparam as características técnicas exigidas para cada um dos 04 tipos de câmeras (hardware) presentes no edital. Em todos os casos, o TR é 100% compatível com as especificações do produto da HIKVISION, enquanto exclui todos os demais da disputa, já que o TR os trata como requisitos mínimos obrigatórios. A título exemplificativo, veja-se tabela que expõe as características da câmera descrita no item 05 do Lote 01:

¹³ Ver, por exemplo: <https://agendadopoder.com.br/luiz-paulo-contesta-decreto-de-videomonitoramento-e-pede-suspensao-do-programa-sentinela/>.

¹⁴ Disponível em: <https://www.hikvision.com/pt-br/support/document-center/Datasheets/>

Item 5 – LPR/ANPR fixa (4MP)

Requisito (TR)	Hikvision	Dahua	Axis	Bosch	Hanwha	Comentários (favorecimento)
Modelo (referência)	iDS-TCM403-BI(G)-M	DHI-ITC431-RW1F-IRL8	Q1800-LE-3 LPV Kit	DINION capture 5000	PNO-A9081RLP	
LPR embarcado	Atende	Atende	Parcial (kit)	Parcial (capture)	Atende	Exigência “all-in-one” restringe soluções por kit/módulos.
Baixa iluminação (lux/F-stop)	Atende (0,001 lux @ F1.2)	Parcial (métodos variam)	Parcial (kit)	Parcial	Não atende	Soma com WDR 140 dB e IR ≥40 m afunila fortemente.
WDR (dB)	Atende (140 dB)	Atende (140 dB)	Parcial	Parcial	Não atende (~120 dB)	Patamar 140 dB em LPR restringe por catálogo.
IR integrado (alcance)	Atende (≥40 m)	Parcial (~30 m)	Não atende (iluminador)	Parcial (~28 m)	Parcial (~30 m)	IR ≥40 m integrado combinado com 140 dB fecha em poucos SKUs.

49. A mesma correspondência se repete nas nomenclaturas e especificações do software e das suas funcionalidades, em que há exclusão dos demais *players* do mercado, por mais relevantes que sejam:

• Anexo II – Requisito do TR × Manual HikCentral

Requisito do TR	Descrição sintética	Módulo/Funcionalidade (HikCentral)	Capítulo/Seção (Manual)	Nota probatória
Investigação por múltiplos atributos	Busca por pessoa/veículo/objeto com filtros	Investigation / Search	Investigation / Search	Redação e workflow se aproximam de manual de produto.
Busca sem face (corpo/atributos)	Busca corporal e por aparência	Body/Appearance Search	Person Search – Body Features	TR descreve o “como” operacional, não apenas resultado.
Análise de vínculos	Correlação de entidades e eventos	Relationship/Association	Intelligent Investigation	Fluxo investigativo descrito como funcionalidade nativa.
Gestão de evidências	Coleta, organização e exportação	Evidence Center	Evidence Management	Requisitos detalham etapas típicas de manual.
Gestão de casos	Abertura/edição/fechamento	Case Management	Case Management	Workflow específico limita equivalência por arquitetura.
Relatórios investigativos	Relatórios automáticos estruturados	Report Center	Report Center	TR descreve formato e lógica do relatório.
Mapa/GIS	Eventos em mapa com camadas	Map/GIS	Map Management	Requisito operacional e não de desempenho (precisão/latência).

ANEXO III – COMPARATIVO PROBATÓRIO DE VMS (AXIS, BOSCH, GENETEC, MILESTONE)

Requisito do TR	HikCentral	Axis	Bosch BVMS	Genetec	Milestone	Conclusão técnica
Plataforma única monolítica (tudo nativo)	Atende	Não (modular)	Não (modular)	Parcial (módulos)	Não (plugins)	Redação do TR favorece arquitetura monolítica (HikCentral).
Investigação nativa por atributos (workflow único)	Atende	Parcial	Parcial	Atende (módulos)	Parcial	Aderência literal difere por arquitetura, não por capacidade final.
Análise de vínculos automática	Atende	Não	Parcial	Atende	Parcial	TR descreve módulo específico, não requisito de desempenho.
Gestão de casos investigativos nativa	Atende	Não	Não	Atende	Não	Exigência de case management nativo restringe concorrentes.
Operação sem APIs/engines externas	Atende	Não	Não	Não	Não	Elimina equivalência técnica por implementação alternativa.

50. O TR ainda reproduz funcionalidades com a mesma taxonomia técnica, estruturas modulares com os mesmos blocos e a mesma lógica, abarcando até mesmo a mesma terminologia na descrição dos produtos e requisitos, tudo a evidenciar que se trata praticamente de uma reprodução do manual da HIKVISION.

51. Tais fatos são extremamente preocupantes porque cerceiam da disputa todos os demais concorrentes, tendo como resultado uma licitação que beneficia apenas um potencial licitante. Ameaça-se não somente a competitividade, como a própria razão de ser da licitação, enquanto obrigação constitucional presente no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37 (...) XI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

52. O fato é que não é possível encontrar justificativas para o detalhamento das exigências no Estudo Técnico Preliminar – Anexo II do Edital. Eis que o levantamento de mercado, presente no ETP a partir do ponto 4, debruça-se sobre diversos aspectos, tais como o modelo da contratação, preços de referência dos competidores e até mesmo a busca por contratações correlatas. Contudo,

não há maiores explicações sobre porque determinadas especificações do objeto foram escolhidas em detrimento das demais soluções disponíveis no mercado.

53. Ou seja, tem-se apenas o Termo de Referência, pronto e acabado, como se ele fosse produto de geração espontânea, seguido de uma infinidade de exigências sem respaldo técnico – exigências estas que, ainda por cima, guardam identidade com produto de um potencial licitante.

54. O exercício legítimo da discricionariedade do Governo do Estado do Rio de Janeiro pressuporia que ele, previamente, identificasse as suas reais necessidades e com base nelas definisse as funcionalidades do sistema, tomando todas as precauções para evitar especificações que pudessem ser excessivas.

55. Vê-se, dessa forma, a lacuna de justificativas vai de encontro à literalidade e à finalidade do inciso V do § 1º do artigo 18 da Lei 14.133/2021¹⁵, que é exigir da Administração que avalie as soluções existentes no mercado para atender à sua necessidade e fundamente tecnicamente a escolha – que se dê motivação idônea às opções feitas pela Administração, evitando arbitrariedades.

56. É preciso ficar claro: o levantamento de mercado, por disposição legal, não se resume à pesquisa de preços, em verdade são coisas distintas; é preciso avaliar tecnicamente as soluções existentes antes de escolher, de forma justificada, que tipo de objeto se buscará contratar. Este é, inclusive, o entendimento do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, como se extrai de decisão que reputou como irregular contratação que não realizou levantamento de mercado eficiente, ocasionando a publicação de TR inadequado e seleção de solução antieconômica:

25. A meu juízo, as omissões identificadas pela Sefti parecem relevantes e foram decisivas para os problemas posteriores identificados no TR, como se observa na seguinte conclusão da unidade técnica: " (...) *por não terem sido observados os procedimentos obrigatórios da IN-4, deixou-se de realizar a análise e a comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas e a elaboração da justificativa para a solução escolhida, cujos resultados, certamente, evitariam a ocorrência das irregularidades apontadas no processo licitatório*" (grifos acrescidos).

26. Entendo que esse conjunto de omissões, na fase preparatória da licitação, tinha o **potencial de acarretar uma contratação antieconômica ou desproporcional, considerando as necessidades do Hospital, os recursos disponíveis e as opções de mercado.**

27. **Esse passo a passo da norma não me parece algo eminentemente formal.** Em minha visão, ele tem uma razão de ser, que é a **racionalização dos procedimentos**

¹⁵Art. 18 (...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (...) V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e **justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;**

visando à definição da demanda do órgão proponente da licitação, à especificação do objeto e à mitigação dos riscos relacionados à contratação.

28. No caso em análise, o HCU não seguiu as normas de regência de contratação de TI, o que **desencadeou a abertura de licitação com um TR inadequado, com solução não justificada.** Dessa forma, reputo configurada a irregularidade.¹⁶

57. Deste modo, o TR deve ser revisto, de modo a flexibilizar as exigências técnicas presentes no Apêndice A do Termo de Referência e permitir a ampla participação de licitantes, sem qualquer direcionamento.

Não aceitação de produtos OEM (Original Equipment Manufacturer). Restrição indevida. Justificativa inadequada.

58. O item 2.4 do Apêndice A do Termo de Referência é bastante explícito ao vedar completamente a aceitação de produtos OEM, como se lê:

2.4. Não serão aceitos produtos OEM (Original Equipment Manufacturer). A vedação à aceitação de produtos classificados como OEM fundamenta-se na necessidade de garantir a rastreabilidade, padronização, qualidade e responsabilidade técnica direta do fabricante original, assegurando que os equipamentos fornecidos tenham procedência comprovada, suporte técnico especializado, atualizações seguras e garantia de fábrica. Produtos OEM, por serem fabricados por terceiros e apenas comercializados por outras marcas, podem comprometer a confiabilidade, manutenção e integração futura dos sistemas, especialmente em ambientes críticos como os de segurança pública. A exigência de marca própria do fabricante original assegura o domínio completo sobre o hardware e software embarcados, o que é essencial para a conformidade com legislações vigentes e a continuidade operacional.

59. Em síntese, a vedação é justificada no item por uma suposta impossibilidade de garantia da qualidade e responsabilidade técnica dos produtos, ou da agilidade no seu suporte técnico, a não ser que seja fabricado inteiramente pela própria licitante. No entanto, com o devido acatamento, o Edital comete incorreções no que tange ao próprio conceito de OEM, de modo que a justificativa não se amolda à realidade, e a restrição, por isso, é injustificada.

60. O Edital confunde OEM com a expressão mercadológica “*private label*”, na qual as preocupações expostas seriam adequadas. Um produto OEM, ao contrário do “*private label*”, é um produto com pleno controle pela empresa que o comercializa. Aliás, o fato é que as empresas que comercializam produtos OEM são também considerados fabricantes pelo ordenamento jurídico

¹⁶ TCU. Acórdão 3244/2020. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Data de julgamento: 02/12/2020.

brasileiro. É que o caso se equipara ao processo de industrialização por encomenda previsto na legislação tributária do IPI, consoante se elucida a seguir.

61. No caso de produção OEM, assim como no processo de industrialização, o equipamento é desenvolvido originalmente pela encomendante da industrialização e apenas produzido por um terceiro. Todos os custos de pesquisa e desenvolvimento são assumidos pela empresa que contrata a industrialização, **retendo os moldes, modelos, propriedade intelectual e know-how da tecnologia**. Contudo, em razão dos custos de produção e implementação das linhas, opta por **terceirizar a execução da industrialização** a fim de ganhar competitividade no mercado.

62. Que fique claro: **nenhuma empresa, atualmente, controla todas as etapas da cadeia produtiva**, sendo necessária a contratação de empresas especializadas para ganhar produtividade e competitividade. Esta terceirização de parte da cadeia de produção, no entanto, não retira das empresas a sua característica de desenvolvedora de tecnologias e produtos.

63. Conforme previsto no artigo 4º do Decreto nº 7.212/2010 - Regulamento do IPI - RIPI - a industrialização consiste em qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto ou o aperfeiçoe para consumo, tais como: transformação, beneficiamento, montagem, acondicionamento ou reacondicionamento e renovação ou recondicionamento.

64. É certo que a etapa de transformação da matéria-prima em um novo insumo é realizada pelas indústrias de base, que fornecem esses insumos para que se modifique ou aperfeiçoe o funcionamento, o acabamento ou a aparência do produto (beneficiamento) e/ou realize a reunião desses componentes a fim de criar um produto ou unidade autônoma (montagem).

65. Todavia, existem casos em que a implantação da linha de montagem representa custos elevados para um produto cujo mercado ainda está em desenvolvimento. Nesses casos, a fim de viabilizar a produção e justificar o investimento em uma futura linha de produção, a etapa de montagem é terceirizada para uma empresa especializada que já possui os investimentos instalados – seja no Brasil ou no exterior.

66. Essa operação é caracterizada como industrialização por encomenda. Nos termos do art. 9º, IV, do RIPI¹⁷, os estabelecimentos que comercializam produtos industrializados por encomenda por terceiro **são equiparados a fabricante**. Para que se configure a industrialização por encomenda,

¹⁷ Art. 9º Equiparam-se a estabelecimento industrial: IV - os estabelecimentos comerciais de produtos cuja industrialização tenha sido realizada por outro estabelecimento da mesma firma ou de terceiro, mediante a remessa, por eles efetuada, de matérias-primas, produtos intermediários, embalagens, recipientes, moldes, matrizes ou modelos

todavia, é necessário que a encomendante faça a remessa de matérias-primas, embalagens, recipientes, moldes, matrizes ou modelos.

67. Inclusive, conforme destacado pelo art. 273, § 5º, do RIPI¹⁸, no caso de industrialização por encomenda, **é permitido que o encomendante figure no rótulo como fabricante em conjunto com o estabelecimento executor da encomenda, pois resta evidente sua equiparação a fabricante**. Tanto é verdade que caso a encomendante implante, posteriormente, a sua própria linha de montagem, nada muda para o consumidor final, pois até mesmo o suporte técnico é fornecido pela encomendante, e não pela executora do processo de industrialização.

68. Portanto, resta evidente que a legislação brasileira equipara a produção OEM à fabricação, por meio do instituto da industrialização por encomenda regulada pelo Decreto nº 7.212/2010 (Regulamento do IPI). Ainda, em razão dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do GATT/OMC, deve-se conceder tratamento isonômico aos produtos nacionais e estrangeiros, também se equiparando a produção OEM no exterior à fabricação.

69. Apenas a título ilustrativo, cabe elencar as etapas pelas quais os produtos de uma empresa nacional passam até sua comercialização nacional e internacional, e que expõem com clareza a característica de fabricante, mesmo de produtos na modalidade OEM:

1. Os produtos são concebidos inicialmente em uma área especializada da empresa em fabricação/qualificação dos seus produtos, chamada P&D (Produto e Desenvolvimento), que garante que todos os produtos possuem padrão de qualidade oficialmente reconhecida em todo mercado nacional.
2. Passa-se à fabricação do produto, que, em cada etapa, é fiscalizada pela equipe de P&D;
3. A própria empresa nacional, realiza, após a fabricação, a testagem dos produtos nos mais elevados testes de qualidade para verificar se atingiram o padrão almejado.
4. Em seguida, os produtos são comercializados pela equipe da empresa nacional, seguindo o padrão de marketing e todas as obrigações legais estabelecidas na legislação brasileira.
5. A garantia, quando necessário acioná-la, é realizada por uma ampla e consolidada assistência técnica autorizada e diretamente pela fábrica da empresa nacional, que, aliás, possui diversas assistências técnicas autorizadas espalhadas pelo país para auxiliar seus clientes.
6. O contato de pós-venda, inclusive no que tange ao suporte técnico dos produtos, é também realizado pela equipe da empresa nacional.

¹⁸ § 5º No caso de produtos industrializados por encomenda, o estabelecimento executor, desde que mencione, na rotulagem ou marcação, essa circunstância, poderá acrescentar as indicações referentes ao encomendante, independentemente das previstas nos incisos I, II e III, relativas a ele próprio (Lei nº 4.502, de 1964, art. 43, **caput** e § 2º, e Lei nº 11.196, de 2005, art. 68).

7. Por fim, eventuais ressarcimentos também são de responsabilidade da empresa nacional.

70. O controle, da idealização até a venda e o suporte técnico dos produtos, é realizado integralmente pela empresa nacional, de modo que há notória gestão da qualidade e centralização das decisões administrativas necessárias para assegurar a excelência dos produtos e respostas aos consumidores finais. Evidente, por isso, que não é pertinente a não aceitação de produtos OEM com base na justificativa do Edital.

71. Destaque-se, mais uma vez, que pela legislação brasileira não há qualquer diferença entre a fabricante que controle toda a cadeia produtiva e aquela que comercialize produtos OEM, como é o caso da IMPUGNANTE. **Todas são fabricantes.**

72. E há mais. A jurisprudência consolidada do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO é uníssona sobre a impossibilidade de vedar a aceitação de produtos OEM, como se lê do voto de acórdão paradigmático no tema, dada a restrição injustificável à competição:

17. Como salientado pelas unidades técnicas, esta Corte entende como indevido o estabelecimento de exigência editalícia de que a BIOS seja exclusiva para o modelo ofertado, por restringir injustificadamente a disputa. Nessa linha, aponto, a título exemplificativo, os Acórdão 2922/2017-TCU-Segunda Câmara e 1.990/2014 - Plenário, ambos de minha relatoria, bem como os Acórdão 1881/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes) e 213/2013 - Plenário (rel. Min. José Jorge).

(...)

20. No âmbito do mercado em questão, é corriqueiro que muitos fabricantes de placas-mãe forneçam detalhes de sua arquitetura para que fabricantes de BIOS independentes desenvolvam este componente para controlar as placas-mãe daqueles que, por sua vez, as revendem, no chamado regime OEM (Original Equipment Manufacturer).

21. No caso concreto sob exame, entendo que o fato de a comprovação do atendimento aos requisitos referentes à BIOS dever ser realizada no ato da assinatura da ata de registro de preços, e não na habilitação, não é suficiente para afastar a irregularidade verificada, pois tal quesito pode ter limitado a participação de interessados que atuam no mercado em regime de OEM.

22. Nesse contexto, os requisitos editalícios fixados para a BIOS mostram-se irregulares, por restringir indevidamente o potencial número de interessados em participar do certame.

23. Também se mostra irregular a exigência de que a placa-mãe e o conjunto formado por gabinete, teclado, mouse e monitor, sejam produzidos pelo mesmo fabricante do equipamento.

24. Consoante consagrado na jurisprudência do TCU, tal padronização, além de não trazer reais benefícios para o equipamento adquirido, restringe indevidamente a competitividade do procedimento licitatório, consoante ilustram os Acórdãos

1.881/2015 (rel. Min. Ana Arraes), 2.001/2019 (rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti) e 2.403/2012 (rel. Min. José Jorge), todos do Plenário.

25. A necessidade de que o licitante apresente, na ocasião da assinatura da Ata de Registro de Preços, declaração do fabricante atestando a originalidade de todos os componentes do equipamento oferecido também constitui uma exigência irregular, por restringir injustificadamente o caráter competitivo da disputa.

26. Com efeito, ainda que o momento de apresentação da documentação em tela seja somente quando da assinatura da Ata de Registro de Preços, a mencionada cláusula permitiria, em tese, que o fabricante escolhesse ou favorecesse eventuais representantes, em detrimento de outros possíveis fornecedores aptos a fornecer os bens demandados pelo Poder Público.

27. Diante desse cenário, cumpre considerar a presente Representação procedente, dando ciência à UTFPR das impropriedades verificadas, a fim de que a entidade adote as providências necessárias a evitar sua repetição em procedimentos licitatórios futuramente deflagrados.¹⁹

73. Por isso, o item 2.4 do Apêndice A ao TR deve ser extirpado, sob risco de cerceamento indevido da competição e direcionamento do certame.

Conformidade plena com as normas da família ISO 27.000 como requisito de habilitação e forma de oneração da proposta. Exigência excessiva e indevida.

74. O Apêndice A ao TR exige, no seu item 2.3, quanto ao Lote 01 do certame, que:

2.3. Os fabricantes dos dispositivos que compõem o sistema de videomonitoramento, deverão possuir as certificações ISO 27001, ISO 27017, ISO 27701, ISO 20000-1 e ISO 22301.

75. Deste modo, exige-se que os produtos possuam diversas certificações atreladas à família ISO 27.000, além de todas as outras certificações exigidas no mesmo item, tais como a ISO/IEC 20.000-1 e a ISO 22.301. A exigência, aliás, pode ser alvo de avaliação na Prova de Conceito, redundando na desclassificação de licitantes caso não haja conformidade, como se lê do item 3 do Roteiro da PoC – Apêndice C ao TR:

A CONTRATANTE poderá requerer esclarecimentos técnicos adicionais, além de documentação complementar, **inclusive certificações ou laudos de desempenho.**

¹⁹ TCU. Acórdão 1.512/2022. Processo nº 043.218/2021-0. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. Marcos Bemquerer. Data do julgamento: 29/06/2022.

76. Além disso, o Edital orienta, no modelo de proposta presente no Apêndice B ao TR, que a conformidade com as certificações deve constar nos custos indiretos da proposta, na forma da tabela do item 5 do modelo, impactando nos preços ofertados pelas licitantes:

5. CUSTOS INDIRETOS E DESPESAS GERAIS

Descrição do Custo	Percentual (%)	Valor Total (R\$)	Observações
5.1 Despesas com Pessoal Indireto	% sobre M.O.		Administrativo, Comercial, etc.
5.2 Despesas Gerais e Administrativas (DGA)	% sobre Total		Transporte, desembaraço e logística..
5.3 Seguros e Certificações	% sobre Total		Custos com ISO 27001, 27017, 27701, 20000-1, 22301
SUBTOTAL CUSTOS INDIRETOS E DGA		R\$ [Valor]	

77. Eis que as empresas que já possuem a certificação, deste modo, têm vantagens competitivas inclusive na fase de lances, dado que os custos, neste caso, inexistem, garantindo a possibilidade de se apresentar um preço mais competitivo.

78. Por isso, as certificações exigidas impactam a disputa. Não possuir as certificações da família ISO 27.000 no contexto do Edital nº 002/2026 pode ter como consequência a desclassificação da licitante na Prova de Conceito, e a oneração da sua proposta, com impactos no preço final ofertado no certame. Tanto na etapa de julgamento, como de habilitação, as licitantes sem as certificações são, portanto, postas em condições desiguais.

79. No mais, com o máximo respeito, a exigência de cinco normas ISO distintas ao mesmo tempo, e impostas especificamente ao fabricante do Hardware, em vez da licitante contratada, configura uma barreira técnica desproporcional. Trata-se de exigência juridicamente questionável, que sequer deveria constar no Edital e seus anexos, pois além de excessiva, não é adequada aos fins para que se destina.

80. O ponto é que as normas citadas, em sua maioria, referem-se a processos de gestão e prestação de serviços, e não à qualidade intrínseca do equipamento fornecido. Por exemplo, a ISO 20000-1

trata da Gestão de Serviços de TI, enquanto a ISO 22301 foca na Gestão de Continuidade de Negócios. Impor que o fabricante estrangeiro de uma câmera possua tais certificações para que o seu produto possa ser ofertado no certame é um requisito que desnatura a finalidade da qualificação técnica. Na prática, cria-se uma reserva de mercado para um restritíssimo grupo de fabricantes globais que optaram por esses selos específicos, excluindo sumariamente outros fabricantes de renome que podem entregar hardware com desempenho idêntico ou superior, mas que possuem processos de gestão certificados por outras normas ou metodologias equivalentes.

81. Não se encontra, ademais, qualquer justificativa ou explicação detalhada para tais exigências, seja no TR ou no Estudo Técnico Preliminar. A falta de justificativa apenas reforça a impertinência das exigências. Caso justificadas, poder-se-ia arguir a sua aplicabilidade ao caso. No entanto, a falta de justificativa apenas corrobora que a conformidade a tantas normas ISO serve tão somente para cercear a competição e limitar a participação de licitantes plenamente capazes de cumprir com o objeto licitado.

82. Nesse passo, há de se referir à jurisprudência consolidada do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO sobre a matéria²⁰:

Enunciado: É irregular a exigência de certificação ISO e outras assemelhadas para habilitação de licitantes ou como critério de desclassificação de propostas.

83. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ratifica tal entendimento, com caso em que, inclusive, afastou exatamente a exigência de certificação da família ISO 27.000, compreendida como restritiva da competição:

LICITAÇÃO. PREGÃO. REPRESENTAÇÃO. CERTIFICAÇÃO. CRITÉRIO DE HABILITAÇÃO.

Não havendo justificativa que venha a fundamentar de forma excepcional, não se admite a exigência de certificações do tipo ISO como critério de habilitação ou de desclassificação de propostas na sua ausência, mesmo porque a falta delas não significa que uma determinada pessoa jurídica esteja inabilitada à prestação do serviço, na linha dos precedentes desta Corte e do Tribunal de Contas da União.²¹

Na mesma linha, com relação à exigência de Certificação ISO 27001, informa que será excluída do novo edital, **medida que se mostra correta já que o posicionamento dos Tribunais de Contas têm sido o da inadmissibilidade da exigência de certificações,**

²⁰ TCU. Acórdão 1542/2013. Processo nº 010.112/2013-8. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. José Jorge. Data do julgamento: 19/06/2013.

²¹ TCE/RJ. Acórdão 32928/2023. Processo nº 100.158-8/2023. Órgão julgador: Plenário. Relator: Cons. Marcelo Verдини Maia. Data do julgamento: 20/03/2023.

como o ISO e outras assemelhadas, na fase de habilitação da licitação, considerando que os documentos possíveis de serem solicitados, para fins de habilitação, são aqueles expressamente previstos na Lei 8.666/93.

(...) VOTO:

(...) IV. Pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Iguaba Grande, na forma do §1º do art. 26 do Regimento Interno, para que tenha ciência da deliberação desta Corte de Contas e, ainda, para que adote as seguintes DETERMINAÇÕES, antes da realização do certame, sob pena de nulidade, sem a necessidade de que comprovem, neste processo, seu cumprimento, cuja verificação de atendimento poderá constituir objeto de ações fiscalizatórias futuras por parte desta Corte, considerados os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, alertando-o, que o não atendimento às decisões plenárias desta Corte torna seus responsáveis passíveis de aplicação de multa:

(...)IV.7. exclua o item 8.1.6 “d” do Edital, que exige a Certificação ISO 27.001²²

84. Por isso, a exigência de conformidade com certificados da família ISO 27.000 deve ser afastada enquanto critério de habilitação ou julgamento de propostas, dada a sua desproporcionalidade, excessiva e impertinência ao caso do objeto licitado.

Garantia técnica de 60 meses para o Lote 01 é excessiva. Obsolescência dos produtos de TI. Oneração dos cofres públicos. Impacto na competitividade.

85. O item 15.1.3 do Edital, em conjunto com o item 5.4.2.1.22 do Termo de Referência, exige suporte remoto 24x7 e garantia técnica dos produtos com duração de no mínimo 60 (sessenta) meses para o Lote 01. Com o máximo respeito, a garantia técnica e de suporte ininterrupto por tempo tão extenso é inadequada, e não se amolda ao objeto licitado.

86. Convém salientar que equipamentos de videomonitoramento e informática possuem um ciclo de vida e obsolescência bastante diminuto, especialmente dentro de um mercado tão competitivo. Nesse sentido, equipamentos como os contratados podem mesmo se tornar obsoletos em apenas 03 (três) anos, quem dirá em 05 (cinco) anos - correspondentes aos 60 (sessenta) meses exigidos.

87. Desta forma, a Administração do Estado do Rio de Janeiro pagará por garantia técnica e suporte ininterrupto por um prazo que vai além da obsolescência do próprio equipamento. Haverá oneração excessiva dos cofres públicos, já que o pagamento por tal garantia advém da própria Administração, sustentando a vantajosidade do contrato.

²² TCE/RJ. Acórdão 3.763/2022. Processo nº 225896-0/2021. Órgão julgador: Plenário. Relatora: Cons. Andrea Siqueira Martins. Data do julgamento: 31/01/2022.

88. Mais do que isso, são pouquíssimas as licitantes que conseguem assegurar garantia e suporte tão extensos para tantos itens que compõem o Lote 01. Conforme sobredito, são diversos tipos de câmeras, em grandes quantitativos, todos integrados a softwares e funcionalidades altamente especializadas, e que dificilmente poderão ser fornecidos por apenas 01 empresa, especialmente no contexto de um Edital que não permite a participação de consórcios – o que, ressalte-se, deve ser revisado.

89. Por isso, além da falta de vantajosidade, também há cerceamento da competição com uma garantia tão extensa, motivo pelo qual o prazo deve ser reformado.

Atestado de Capacidade Técnica. Fornecimento concomitante de 10.000 câmeras com tecnologia análoga às especificações do objeto.

90. A alínea “a” do item 4.4.2.1 do Termo de Referência exige, para fins de qualificação técnica no Lote 01, que as licitantes tenha fornecido “5% (cinco por cento) do equivalente ao total de câmeras (200.529), para fins de comprovação, serão aceitas câmeras semelhantes, definidas como dispositivos dotados de tecnologias e aplicações análogas às especificações do objeto, obrigatoriamente contemplando soluções de videomonitoramento inteligente com algoritmos embarcados de reconhecimento facial ou leitura automática de placas (LPR)”

91. Apesar do percentual de fornecimento ser de 5%, em termos absolutos, refere-se ao fornecimento de aproximadamente 10.000 câmeras, de forma concomitante, e com a tecnologia de videomonitoramento com reconhecimento facial e leitura automática de placas, características essas altamente especializadas e com baixa demanda em solo brasileiro.

92. Na prática, exigir esse quantitativo com a inserção dessas funcionalidades inviabiliza a participação da maioria das empresas, especialmente as nacionais. Na verdade, possivelmente haveria limitação a apenas 01 ou 02 empresas que já tiveram experiência nesse fornecimento, e fora do Brasil.

93. Esta exigência seria adequada caso fosse permitida a participação de empresas na forma de consórcio, como se argumenta nesta peça, pois deste modo as empresas brasileiras seriam capazes de somar os seus atestados de capacidade técnica, na forma do inciso III do artigo 15 da Lei 14.133/2021²³, e corresponder às exigências do certame.

²³ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...) III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos

94. Do contrário, o efeito concreto é a exclusão das licitantes brasileiras e a restrição da competitividade, com infeliz desconformidade, ao mesmo tempo, com o princípio da competitividade e do desenvolvimento nacional sustentável, ambos presentes no artigo 5º da lei 14.133/2021²⁴ e nos objetivos da lei 14.133/2021 com as licitações públicas, como se lê dos incisos II e IV do seu artigo 11:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)II - assegurar tratamento isonômico entre as licitantes, bem como a justa competição;

(...)IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Fragilidades no Edital. Omissões e falta de clareza. Prejuízo à futura contratação.

95. Por fim, o Edital possui algumas fragilidades na sua redação. A falta de clareza sobre alguns aspectos, e a omissão de suas cláusulas sobre outros, tem o potencial de impactar negativamente na vantajosidade da contratação, tanto para a Administração Pública, como para a futura contratada.

Pagamento antecipado pela via de carta de crédito de 75% do valor dos produtos no momento do embarque. Medida excepcional. Omissões sobre sua adequação ao caso. Riscos de comprometimento ao erário.

96. A alínea “a” do item 16.1.1 do Edital, referente ao pagamento pelos produtos contratados, preconiza:

16.1.1 Os mesmos critérios e prazos de pagamento adotados para as licitantes internacionais serão adotados para as licitantes nacionais, caso haja importação do objeto, ocorrendo da seguinte forma:

a) O pagamento dar-se-á na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) quando do embarque ou da expedição dos produtos e apresentação dos documentos exigidos e 25%

quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

²⁴ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, **da competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(vinte e cinco por cento) quando da entrega e, quando couber, das instalações do backend.

97. Prevê-se, deste modo, pagamento antecipado por meio de carta de crédito por cada compra em que necessária a importação de produtos, sendo que haverá desembolso de 75% do valor antes mesmo de os entes públicos aderentes à ata de registro de preços terem a posse física dos equipamentos. O TR tenta justificar a forma do pagamento no fato de que se trata de uma característica inerente – e até mesmo inafastável - ao mercado, como se lê da alínea “k.1” do item 6.1.12.3:

Ao adotarmos como premissa de que a melhor solução é a compra internacional, natural também que adotemos a forma de pagamento usual para esse tipo de comércio, a carta de crédito. Essa modalidade de pagamento, regulamentada pela Câmara Internacional do Comércio através da UCP 600, é, na prática, um mecanismo de pagamento projetado para facilitar a liquidação de uma transação comercial internacional. Ou seja, em outras palavras, as cartas de crédito são usadas quando um vendedor quer uma garantia de que aquela mercadoria embarcada será paga. Funciona como um compromisso por parte do banco do comprador de que o pagamento será recebido em dia, mesmo que o comprador não consiga efetuar o pagamento por conta própria. Diante dessa característica de mercado, torna-se indispensável que o pagamento seja realizado de forma antecipada para os produtos importados, já que todas as empresas fornecedoras exigem essa forma de pagamento (carta de crédito) para o embarque dos produtos, tornando-se condição indispensável para a obtenção do bem.

98. Relembre-se que o pagamento antecipado, o que inclui a via da carta de crédito, é medida excepcionalíssima, conforme o §1º e *caput* do artigo 145 da Lei 14.133/2021, sendo necessário comprovar com rigorosidade que se trata de “condição indispensável para a obtenção do bem” ou, de outro lado, que proporciona “sensível economia de recursos”:

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

99. As exigências da Lei 14.133/2021 são complementadas pela orientação do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO no Acórdão 2856/2019, de relatoria do Conselheiro Walton Alencar Rodrigues, que recomenda:

Quanto aos argumentos relativos à antecipação de pagamento, de fato, o Tribunal reconhece tal possibilidade, de forma excepcional, desde que preenchidos os seguintes requisitos: (i) previsão no ato convocatório; (ii) **existência, no processo licitatório, de estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida;** e (iii) **estabelecimento de garantias específicas e suficientes, que resguardem a Administração dos riscos inerentes à operação** (Acórdão 1341/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).²⁵

100. Eis que a recomendação do Acórdão 2856/2019 de que haja “*estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida*” vem como uma forma concreta de complementação às exigências da Lei 14.133/2021. Por meio do citado estudo é que se demonstra que o pagamento antecipado é a única forma para a obtenção de bens, ou a que proporciona sensível economia de recursos.

101. Com o devido acatamento, contudo, o estudo inexistente no caso do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 002/2026. A justificativa do TR parte da premissa de que este é o único modo de obtenção dos bens, mas não traz, em nenhum momento, um estudo de mercado que comprove esse fato.

102. Mesmo no Estudo Técnico Preliminar (ETP) – Anexo II ao Edital -, instrumento que seria hábil para essa comprovação, só se esclarecem os conceitos de pagamento antecipado e carta de crédito na aba que toca no mérito das modalidades de pagamento – item 9.2.5.6 -, elegendo-se a carta de crédito, que é uma forma de pagamento antecipado, como a mais adequada, sem trazer maiores detalhes do porquê dessa escolha. O ETP sequer toca nos percentuais de 75% e 25% presentes na alínea “a” do item 16.1.1 do Edital, ou explica por que seriam eles os mais vantajosos no caso.

103. Também não se encontra no Edital e seus anexos qualquer garantia específica e suficiente para resguardar a Administração Pública dos riscos desse pagamento antecipado, como sustenta a recomendação do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

104. Enfim, o Edital e seus anexos, com o máximo respeito, acabam por ser omissos na comprovação de que esta modalidade de pagamento antecipado é “condição indispensável para a obtenção do bem”, de modo que a justificativa trazida no TR não encontra sustentação em qualquer estudo realizado no certame e nem resguardo em garantia específica e especial.

²⁵ TCU. Acórdão 2856/2019. Processo nº 006.543/2016-2. Órgão julgador: Primeira Câmara. Relator: Cons. Walton Alencar Rodrigues. Data do julgamento: 02/04/2019.

105. Mais do que isso, convém salientar que o pagamento antecipado pode gerar fortes impactos negativos na futura contratação.

106. Não são muitos os municípios que têm a condição de desembolsar quantia tão significativa e de imediato para a obtenção de equipamentos. Muitos dos municípios fluminenses não estão preparados, de igual modo, para receber os itens e arcar com as despesas do seu armazenamento até instalação das câmeras e do sistema previsto, especialmente quando já possuem alguma estrutura de vigilância que terá de ser reconstruída.

107. Como consequência, ou os objetivos da contratação serão frustrados, já que os municípios menores não terão acesso aos benefícios do certame, ou então haverá franco comprometimento do erário público, em que os municípios assumirão altos riscos e com dispêndios acima de sua capacidade financeira, tudo isso enquanto o prazo de garantia transcorre, e antes mesmo da entrega dos equipamentos.

108. Portanto, não há que se falar, de igual modo, de uma “sensível economia de recursos”. Ao contrário, são muitos os riscos do pagamento antecipado de quantia tão significativa.

109. Recomenda-se, deste modo, a revisão do método de pagamento previsto na alínea “a” do item 16.1.1 do Edital. No mínimo, que esse percentual seja reduzido, evitando-se os riscos à futura contratação.

Omissão sobre o reajustamento dos preços e o índice aplicável no caso.

110. Ambos os anexos III e IV do Edital, referentes, respectivamente, à Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta do Contrato, deixam de incluir a previsão de reajustamento de preços e o índice aplicável para tal.

111. Ocorre que o direito ao reajuste é direito subjetivo da contratada e decorre de norma constitucional, prevista no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica

indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

112. Em complemento, a Lei 14.133/2021 prevê que

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...]

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, **a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços** e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; [...]

§ 3º Independentemente do prazo de duração, **o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado**, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos

113. Ou seja, *“o estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição”*²⁶ Não só é uma imposição, como deve ocorrer de forma automática, conforme já há muito pacificado na jurisprudência do TCU:

A diferença entre repactuação e **reajuste é que este é automático e realizado periodicamente, mediante aplicação de índice de preço que, dentro do possível, deve refletir os custos setoriais**. Enquanto que naquela, de periodicidade anual, não há automatismo, pois é necessário demonstrar a variação dos custos do serviço²⁷

114. Assim, deve-se incluir no Edital cláusula que preveja expressamente o índice de reajustamento a ser adotado nas futuras contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços.

115. Esclarece-se, finalmente, que, como na Lei 14.133/2021 a data-base para o cálculo do reajuste é a data do orçamento estimado pela administração na fase interna da licitação, também é necessário esclarecer qual é esta data e incluí-la no Edital, conforme exige o § 3º do artigo 92 da Lei 14.133/2021, a fim de que as licitantes tenham conhecimento da data-base de reajuste antes da assinatura do contrato.

Falta de clareza sobre possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos não participantes.

116. O Edital traz disposições confusas quanto à possibilidade ou não da adesão à ata de registro de preços oriundo do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 002/2026.

²⁶ TCU, Acórdão 2205/2016, Relatora: Ministra Ana Arraes, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 24/08/2016.

²⁷ TCU, Acórdão 1105/2008, Relator: Ministro Benjamin Zymler, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 11/06/2008.

117.O ponto é que, enquanto o item 4.1 do anexo III ao Edital²⁸ – minuta da Ata de Registro de Preços – proíbe, em absoluto, a adesão à ata de registro de preços por qualquer órgão não participante, o TR deixa espaço, no item 7.2²⁹, para a adesão de não participantes, desde que não sejam necessidades administrativas comuns.

118.Neste norte, é fundamental que a Administração do Estado do Rio de Janeiro, esclareça, com precisão, as possibilidades de participação na Ata de Registro de Preços, para fins de modelagem do edital e das propostas a serem apresentadas.

III. PEDIDOS

119.Diante do exposto, com o objetivo de aprimorar o certame e confiante na sensibilidade do Estado do Rio de Janeiro acerca dos princípios regentes de suas licitações, requer o acolhimento da presente impugnação para que se proceda às correções indicadas, conforme os fundamentos apresentados.

Pede deferimento.

Catalão -GO, 18 de fevereiro de 2026

JORGE FERNANDO
ABRAO
MARRA:73595446100

Assinado de forma digital por
JORGE FERNANDO ABRAO
MARRA:73595446100
Dados: 2026.02.18 20:31:22 -03'00'

Tecnomarra Soluções em Segurança LTDA

CNPJ 23.695.310/0001-73

Contato@tecnomarra.com.br

Jorge Fernando Abrão Marra

²⁸ 4.1 Não será admitida a adesão à presente Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades que não tenham participado do certame.

²⁹ O sucesso do Projeto Sentinela depende da integração e manutenção centralizada dos equipamentos para atingir o que se espera na Segurança Pública integrada. O fornecimento avulso a terceiros desvincula o hardware do serviço especializado de instalação e manutenção, inviabilizando a garantia da disponibilidade do sistema principal ou a sua plena integração. Quanto à vedação de adesão, é crucial para proteger os quantitativos necessários para a expansão e manutenção do próprio Programa Sentinela nos seguintes pontos: Proteção do Planejamento: O Estudo Técnico Preliminar (ETP) dimensionou rigorosamente os quantitativos para atender ao Projeto Sentinela. Permitir adesões poderia consumir o limite de 50% previsto no art. 86, § 4º da Lei n.º 14.133/2021, inviabilizando futuras integrações necessárias para o sucesso do projeto. Princípio da Especialidade: A ARP deve servir à sua finalidade principal, sendo inadequada para licitar itens de uso comum que deveriam ser objeto de pregões específicos e mais amplos. A justificativa de vedação, portanto, é ratificada por imperativos técnicos e de gestão para garantir o sucesso da política pública de segurança.



**10ª ALTERAÇÃO DO ATO CONSTITUTIVO
TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA
CNPJ 23.695.310/0001-73**

JORGE FERNANDO ABRAO MARRA, brasileiro, solteiro, empresário, nascido em 15/12/1987, inscrito sob o CPF 735.954.461-00, residente e domiciliado na: Rua 27, nº 785, Bairro Vila Margon, na cidade de Catalão – Goiás, CEP: 75.711-050.

Sócio da sociedade limitada **TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA**, com sede na Av Rodrigo Alves Carvelho Filho, nº 100, Sala A, Bairro: Vila Margon, Catalão – GO, CEP: 75.711-140, com registro nessa Junta Comercial, inscrito no CNPJ sob o nº 23.695.310/0001-73, resolve:

DO OBJETO SOCIAL

CLÁUSULA PRIMEIRA – A sociedade passa a ter por objeto o exercício das seguintes atividades econômicas: Atividades de monitoramento de sistemas de segurança eletrônico; Outras atividades de serviços de segurança; Instalação e manutenção elétrica; Instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração; Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos; Comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática.

CLÁUSULA SEGUNDA - Em decorrência das alterações, resolve o titular consolidar o instrumento de inscrição, que, já refletindo as alterações acima, passa a ter a seguinte redação:

CONSOLIDAÇÃO

JORGE FERNANDO ABRAO MARRA, brasileiro, solteiro, empresário, nascido em 15/12/1987, inscrito sob o CPF 735.954.461-00, residente e domiciliado na: Rua 27, nº 785, Bairro Vila Margon, na cidade de Catalão – Goiás, CEP: 75.711-050. Sócio da Empresa Sociedade Limitada, mediante as seguintes cláusulas:

DO NOME EMPRESARIAL

CLÁUSULA PRIMEIRA – A empresa tem o seguinte nome empresarial **TECNOMARRA SOLUÇÕES EM SEGURANÇA LTDA**. O nome fantasia é **TECNO MARRA**.

DA SEDE

CLÁUSULA SEGUNDA – A empresa tem sua sede no seguinte endereço: Av Rodrigo Alves Carvelho Filho, nº 100, Sala A - Bairro: Vila Margon, Catalão – GO, CEP: 75.711-140.



ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL

DO OBJETO SOCIAL

CLÁUSULA TERCEIRA. Em estabelecimento eleito como sede, serão exercidas atividades como: Atividades de monitoramento de sistemas de segurança eletrônico; Outras atividades de serviços de segurança; Instalação e manutenção elétrica; Instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração; Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos; Comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática.

PARÁGRAFO ÚNICO – Tem por objetivo o exercício das seguintes atividades econômicas:

8020-0/01 - Atividades de monitoramento de sistemas de segurança eletrônico;

4321-5/00 - Instalação e manutenção elétrica;

4322-3/02 - Instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração;

4751-2/01 - Comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática;

8020-0/02 - Outras atividades de serviços de segurança;

9511-8/00 - Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos.

DO INÍCIO DAS ATIVIDADES E DO PRAZO

CLÁUSULA QUARTA – A sociedade iniciou suas atividades em 18/11/2015 e seu prazo de duração é por tempo indeterminado.

DO CAPITAL

CLÁUSULA QUINTA – O capital é de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), divididos em 10000000 (dez milhões de quotas), no valor nominal de 1,00 (um real) cada uma. Sendo 121.200,00 (cento e vinte e um mil e duzentos reais) totalmente integralizado em moeda corrente no País e R\$ 9.878.800,00 (nove milhões oitocentos e setenta e oito mil e oitocentos reais) será integralizado até o dia 25/04/2028 em moeda corrente do País, a partir de 25/04/2023.

DA ADMINISTRAÇÃO

CLÁUSULA SEXTA – A administração da sociedade será exercida pelo sócio, que representará legalmente a empresa e poderá praticar todo e qualquer ato de gestão pertinentes ao objeto.



PARÁGRAFO ÚNICO. Não constituindo o objeto da empresa, a alienação ou a oneração de bens imóveis depende de autorização do titular.

DO BALANÇO PATRIMONIAL

CLÁUSULA SÉTIMA – Ao término de cada exercício, em 31/12, o administrador prestará contas justificadas de sua administração, procedendo à elaboração do inventário, do balanço patrimonial e do balanço de resultado econômico, cabendo ao titular os lucros ou perdas apuradas.

DA DECLARAÇÃO DE DESIMPEDIMENTO DE ADMINISTRADOR

CLÁUSULA OITAVA – O administrador da empresa declara, sob as penas da lei, que não está impedido de exercer a administração da empresa, por lei especial, ou em virtude de condenação criminal, ou por se encontrar sob os efeitos dela, a pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; ou por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, ou contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra normas de defesa da concorrência, contra as relações de consumo, fé pública, ou a propriedade.

DO FORO

CLÁUSULA NONA – O sócio elege o foro de Catalão - GO para dirimir quaisquer dúvidas decorrentes do presente instrumento contratual, bem como para o exercício e cumprimento dos direitos e obrigações resultantes deste contrato, renunciando a qualquer outro, por mais privilegiado que possa ser.

E, por estar assim constituída, assinam o presente instrumento particular em via única.

Catalão, 05 de junho de 2023.

JORGE FERNANDO ABRAO MARRA



ASSINATURA ELETRÔNICA

Certificamos que o ato da empresa TECNOMARRA SOLUCOES EM SEGURANCA LTDA consta assinado digitalmente por:

IDENTIFICAÇÃO DO(S) ASSINANTE(S)	
CPF/CNPJ	Nome
73595446100	JORGE FERNANDO ABRAO MARRA



CERTIFICO O REGISTRO EM 07/06/2023 14:00 SOB Nº 20231537212.
PROTOCOLO: 231537212 DE 06/06/2023.
CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 12308547289. CNPJ DA SEDE: 23695310000173.
NIRE: 52205527593. COM EFEITOS DO REGISTRO EM: 05/06/2023.
TECNOMARRA SOLUCOES EM SEGURANCA LTDA

PAULA NUNES LOBO VELOSO ROSSI
SECRETÁRIA-GERAL

www.portaldoempreendedorgoiano.go.gov.br

A validade deste documento, se impresso, fica sujeito à comprovação de sua autenticidade nos respectivos portais, informando seus respectivos códigos de verificação.





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO
CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO



VÁLIDA EM TODO
O TERRITÓRIO NACIONAL
2375714175



DOC. IDENTIDADE/ÓRG EMISSOR/UF
4939445 DGPC GO

CPF
735.954.461-00

DATA NASCIMENTO
15/12/1987

FILIAÇÃO
JORGE MARRA
MARIA APARECIDA DO NASCIME
TO MARRA

PERMISSÃO

ACC

CAT. HAB.
AB

Nº REGISTRO
03836585179

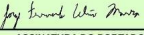
VALIDADE
29/03/2032

1ª HABILITAÇÃO
05/05/2006



2375714175

OBSERVAÇÕES



ASSINATURA DO PORTADOR

LOCAL
GOIANIA, GO

DATA EMISSÃO
30/03/2022

ASSINADO DIGITALMENTE
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

20100772147
GO155834479

GOIÁS

DENATRAN

CONTRAN

QR-CODE

Documento assinado com certificado digital em conformidade com a Medida Provisória nº 2200-2/2001. Sua validade poderá ser confirmada por meio do programa Assinador Serpro.

As orientações para instalar o Assinador Serpro e realizar a validação do documento digital estão disponíveis em:
<https://www.serpro.gov.br/assinador-digital>.

SERPRO / SENATRAN