



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL
2ª Comissão de Segurança Pública - SUPEL-COSEG2

EXAME

DE ESCLARECIMENTOS E IMPUGNAÇÕES

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 90288/2025/SUPEL/RO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 0037.000886/2025-31

OBJETO: Registro de Preços para futura e eventual Contratação de horas de voo por meio de empresa especializada em locação de 03 (três) aeronaves multi missão tipo helicóptero, sem Piloto Comandante, sendo 01 (uma) monoturbina com capacidade para no mínimo 07 (sete) pessoas, 01 (uma) monoturbina com capacidade para no mínimo 06 (seis) pessoas, equipados com instrumentos e acessórios para voo visual diurno e noturno, e 01 (uma) biturbina, com capacidade para no mínimo 08 (oito) pessoas, equipada com instrumentos e acessórios para voo por instrumentos (IFR), incluída, para as 03 (três) aeronaves toda logística de abastecimento e manutenção, com idade máxima de 15 anos de fabricação, com Certificados de Aeronavegabilidade válidos e matrículas nacional definitiva, estando enquadrados nas exigências da Agência Nacional de Aviação Civil –ANAC, além de homologados, o aparelho e seus equipamentos, para operação no Brasil pela Gerência Geral de Certificação de Produtos - GGCP da ANAC, conforme o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil Nr. 27 (RBAC-27), para atender as necessidades da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, e demais órgãos da administração pública.

A Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL, através da Pregoeira e equipe de apoio, nomeadas por força da **Portaria n.º 109 de 04 de maio de 2026**, publicada no DOE na data 04 de maio de 2026, vem neste ato responder aos Pedidos de Esclarecimentos e Impugnações, enviados por e-mail por empresas interessadas.

1. ADMISSIBILIDADE

As empresas interessadas em participar do certame, apresentaram Pedidos de Esclarecimento e Impugnação ao Instrumento Convocatório e seus anexos, através do e-mail da 2ª Comissão de Segurança Pública: coseg2.supei@gmail.com

Conforme o disposto no item 6 do instrumento convocatório, alinhado a Lei n.º 14.133/2021, que apresenta a seguinte redação:

"6.1. De acordo com o Art. 164, da Lei nº 14.133, de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, observado o seguinte procedimento".

Verifica-se, portanto, que as Impugnações e Pedidos de Esclarecimentos foram apresentados tempestivamente.

2. DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS E IMPUGNAÇÕES

"EMPRESA A - Id. (74349140)

I. Tempestividade

1. O item 6.1 do Edital estabelece que “6.1. De acordo com o Art. 164, da Lei nº 14.133, de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, observado o seguinte procedimento.”
2. Dado que a data da sessão de pregão eletrônico ocorrerá no dia 16 de julho de 2026, e considerando a contagem regressiva dos prazos no certame licitatório (artigo 110 da Lei nº 14.133/2021), verifica-se que o pedido de esclarecimentos/impugnação é tempestivo.

II. Síntese do procedimento licitatório

3. O Edital de licitação tem por objeto “Registro de Preços para futura e eventual Contratação de horas de voo por meio de empresa especializada em locação de 03 (três) aeronaves multi missão tipo helicóptero, sem Piloto Comandante, sendo 01 (uma) monoturbina com capacidade para no mínimo 07 (sete) pessoas, 01 (uma) monoturbina com capacidade para no mínimo 06 (seis) pessoas, equipados com instrumentos e acessórios para voo visual diurno e noturno, e 01 (uma) biturbina, com capacidade para no mínimo 08 (oito) pessoas, equipada com instrumentos e acessórios para voo por instrumentos (IFR), incluída, para as 03 (três) aeronaves toda logística de abastecimento e manutenção, com idade máxima de 15 anos de fabricação, com Certificados de Aeronavegabilidade válidos e matrículas nacional definitiva, estando enquadrados nas exigências da Agência Nacional de Aviação Civil –ANAC, além de homologados, o aparelho e seus equipamentos, para operação no Brasil pela Gerência Geral de Certificação de Produtos - GGCP da ANAC, conforme o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil Nr. 27 (RBAC27), para atender as necessidades da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, e demais órgãos da administração pública” – cf. preâmbulo do Edital.
4. A sessão do pregão ocorrerá em 16 de julho de 2026, e o critério de julgamento será o de **menor preço por item**.
5. Da análise do conteúdo do instrumento convocatório e seus anexos, nota-se a necessidade de esclarecimentos e impugnação, em obediência às normas contidas na Lei nº 14.133/2021 e ao princípio da máxima competitividade.
6. É o que se passa a expor.

III. DOS ITENS DO EDITAL A SEREM ESCLARECIDOS

III.1. Item 10.2.1. do Termo de Referência: prazo de 120 dias para entrega das aeronaves

7. O **item 10.2.1** do Termo de Referência estabelece que o prazo máximo para a entrega da aeronave e equipamentos será de **120 (cento e vinte) dias corridos**, contados a partir da assinatura do contrato. Adicionalmente, o **item 10.2** determina que a entrega deva ocorrer de **forma integral**, observando todas as especificações pactuadas.
8. Ocorre que o edital exige aeronaves multimissão com acessórios altamente especializados e customizados (tais como kits aeromédicos, faróis de busca de alta potência, sistemas de visão noturna e proteções balísticas).
9. Muitos desses acessórios não são itens "de prateleira" (pronta entrega), possuindo **prazos estimados de produção que podem atingir até 12 meses** junto aos fabricantes internacionais. Tal cronograma fabril extrapola significativamente o prazo de 120 dias previsto para a entrega integral do objeto.
10. É importante ressaltar que o cenário mundial dos últimos anos trouxe impactos relevantes à cadeia global de suprimentos aeronáuticos, influenciando diretamente os prazos de fabricação; disponibilidade de componentes; logística internacional; custos industriais e tempo de reposição de peças.
11. Além dos reflexos ainda observados no período pós-pandemia, os conflitos internacionais em andamento, especialmente no Leste Europeu e Oriente Médio, vêm produzindo efeitos adicionais sobre cadeias produtivas estratégicas da indústria aeroespacial mundial. Como consequência, fabricantes e operadores têm enfrentado: aumento de filas de produção; limitação de slots de fabricação; atrasos de entrega; maior tempo de indisponibilidade de componentes; elevação de custos logísticos e industriais.
12. Como consequência, alguns dos acessórios, principalmente aqueles produzidos sob encomenda pelos próprios fabricantes dos helicópteros, podem extrapolar significativamente o prazo de 120 dias previsto para a entrega integral do objeto.
13. Considerando esta realidade do mercado aeronáutico, bem como que o **item 10.2.3** prevê a possibilidade de prorrogação do prazo mediante justificativa em casos de motivo imprevisível ou força maior, **questiona-se: Desde que devidamente comprovadas as razões do atraso na produção/certificação por parte do fabricante, a Administração confirma o entendimento de que admitirá que as aeronaves sejam entregues em perfeitas condições de voo, porém, eventualmente, sem os acessórios afetados pelo tempo de produção fabril, autorizando a instalação posterior desses itens em até 12 meses após a entrega inicial, sem que tal fato enseje a aplicação de penalidades (Item 34) ou deduções no valor contratado?**
14. Ressaltamos que tal questionamento visa a garantir a exequibilidade da proposta e a entrega de equipamentos com tecnologia de ponta, sem comprometer o início imediato das operações de segurança pública no Estado.

III.2. Item 50.7. do Termo de Referência: disponibilidade mínima de 95%

15. O **item 50.7** do Termo de Referência estabelece que: *"Para fins de gestão contratual, deverá ser garantido índice mínimo de disponibilidade operacional de 95% (noventa e cinco por cento), excetuados os períodos de manutenção programada previamente comunicados"*.
16. Considerando que um índice de disponibilidade mínima de 95% permite uma indisponibilidade de apenas 5% do tempo total, em uma base anual (365 dias), isso resultaria em apenas aproximadamente **18 dias de indisponibilidade por ano** para cada aeronave.
17. Sabe-se que o cumprimento rigoroso do plano de manutenção do fabricante e as inspeções obrigatórias exigidas pela ANAC (como as inspeções de 100 horas, 600 horas ou anuais) são fundamentais para a segurança de voo e podem, somadas, ultrapassar esse período.
18. Diante da redação do item 50.7, que utiliza o termo **"excetuados"**, esta proponente entende que os dias necessários para a realização de manutenções preventivas/programadas (previamente comunicadas à contratante conforme o item 50.8) **não serão contabilizados para fins de apuração do índice de indisponibilidade**.
19. Ou seja, o percentual de 5% de indisponibilidade permitida aplicar-se-ia apenas a eventuais falhas técnicas inesperadas (manutenções corretivas não programadas).
20. Dessa forma, **questiona-se:**

Está correto o entendimento de que os dias utilizados para o cumprimento do plano de manutenção preventiva e inspeções programadas, desde que previamente comunicados à Administração, serão integralmente excluídos do cálculo de indisponibilidade, não afetando o índice de 95% exigido e não gerando penalidades ou glosas?

21. Ressaltamos que tal esclarecimento é vital para a correta precificação da proposta e para garantir a segurança operacional e jurídica da execução contratual.

III.3. Itens 5.1, 5.2, 4.1., 20.3.1 do Termo de Referência: faturamento mínimo mensal de 40 horas

22. O Termo de Referência, em seus **itens 5.1 e 5.2**, estabelece uma estimativa de utilização de **40 (quarenta) horas mensais por aeronave**.

23. Com base nesse quantitativo, projeta-se um total de 960 horas por aeronave ao longo dos 24 meses de vigência contratual. É sobre essa base de 40 horas mensais que as licitantes devem projetar seus custos fixos e variáveis para a formação da proposta de preços.

24. A execução contratual exige que a contratada mantenha as aeronaves em **regime de exclusividade** para a SESDEC, garantindo um índice de disponibilidade **operacional de 95%**. Para cumprir tal exigência, a empresa deve mobilizar uma estrutura pesada e ininterrupta, que inclui:

- Seguros aeronáuticos (Casco e RETA);
- Equipe de manutenção e mecânicos especializados disponíveis em campo;
- Logística de abastecimento e caminhões-tanque (CTA) de prontidão;
- Estrutura de hangaragem e suporte técnico permanente.

25. Embora o TR estabeleça a estimativa de 40 horas mensais, o **item 4.1 do Instrumento Convocatório** afirma que "**não serão registrados valores mínimos ou quantidades mínimas para faturamento e entrega**". Adicionalmente, o **item 20.3.1 do TR** dispõe que os serviços serão pagos apenas pelas **quantidades efetivamente executadas**.

26. Tal regramento gera extrema insegurança financeira. Caso a Administração solicite apenas 10 horas de voo em determinado mês, mas exija que a aeronave e toda a equipe fiquem 100% disponíveis (em "standby"), a remuneração das 10 horas voadas será insuficiente para cobrir sequer os custos fixos de manutenção e disponibilidade daquela aeronave exclusiva.

27. Diante do exposto, **questiona-se**:

Considerando que o Termo de Referência estabelece uma estimativa de 40 horas mensais por aeronave e que a formação do orçamento será elaborada com base nesse quantitativo, é correto o entendimento de que será garantido o faturamento mínimo mensal correspondente a 40 horas por aeronave durante toda a vigência contratual, ainda que a utilização efetiva seja inferior?

Em caso negativo, qual será o critério de REMUNERAÇÃO da disponibilidade permanente das aeronaves, equipes, manutenção e logística mobilizadas exclusivamente para atendimento da SESDEC nos períodos em que não houver acionamento para voo?

28. Ressaltamos que a ausência de uma garantia mínima ou de uma taxa de disponibilidade inviabiliza a manutenção da estrutura exigida no edital, sob pena de quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

III.4. Itens 1.19, 2.19 e 3.19. da tabela do item 5.3. do Termo de Referência: Caminhão Tanque e Combustível.

29. O Termo de Referência estabelece que a Contratada deve disponibilizar o Caminhão Tanque de Abastecimento (CTA) e o combustível (QAV), mas determina que o veículo será **conduzido e operado por servidores da Contratante** (Segurança Pública), devidamente habilitados.

30. Adicionalmente, o TR afirma que os sistemas de abastecimento da Contratada podem ser usados para abastecer quaisquer aeronaves contratadas da frota.

31. Diante da complexidade que envolve a responsabilidade pela qualidade do combustível e a segurança das operações aéreas, **questiona-se** os seguintes pontos:

Considerando que o combustível é item primário para a segurança de voo e que o CTA, embora fornecido pela Contratada, será operado exclusivamente por servidores da Contratante, quais são os padrões e protocolos de segurança assegurados pela Administração para a manutenção da qualidade do combustível (ex: drenagens diárias, testes de contaminação e filtragem)? Como será delimitada a responsabilidade em caso de incidente aeronáutico causado por contaminação de combustível ocorrida durante o manuseio por servidores do Estado?

Visto que a condução do veículo e o ato do abastecimento não serão realizados por funcionários da Contratada, qual o método de controle de uso do QAV por parte da Contratante? Quais acessos às informações de consumo e aos registros de abastecimento serão franqueados à Contratada para fins de auditoria, controle de estoque e faturamento, visto que o custo do combustível está incluído no valor da hora de voo?

O Termo de Referência menciona que os sistemas de uma contratada podem abastecer "quaisquer aeronaves contratadas da frota". Considerando que o certame é dividido por itens e pode resultar em diferentes fornecedores para cada aeronave, está correto o entendimento de que o combustível fornecido no caminhão por uma contratada somente poderá ser utilizado para o abastecimento de sua própria aeronave? Caso a Administração pretenda utilizar o combustível de uma empresa para abastecer a aeronave de outra fornecedora, como será feita a compensação financeira e a atribuição de responsabilidade técnica pela qualidade do insumo entre as diferentes empresas?

32. Ressalte-se que tais definições são fundamentais para a segurança operacional e para evitar conflitos de responsabilidade técnica e financeira entre as partes.

III.5. Itens 21.41, 1.16.V, 2.16.V e 3.16.V da tabela do item 5.3. do Termo de Referência: Mecânico

33. Em relação a estes itens, a licitante solicitar esclarecimentos e, subsidiariamente, **impugnar** os termos do Instrumento Convocatório quanto à ausência de parâmetros para a precificação das despesas de viagem da equipe técnica, conforme as razões expostas:

34. Conforme a tabela de estimativas de quantitativos (Item 5.2) e as especificações técnicas (Item 5.3), a locação de cada uma das três aeronaves deve incluir a disponibilização de **01 (um) mecânico especializado**.

35. O **item 21.41 do Termo de Referência (TR)** reforça que este profissional deverá estar disponível durante todas as operações e realizar a manutenção tanto nas bases operacionais quanto **em campo**, assegurando a continuidade das missões.

36. Adicionalmente, os itens **1.16.V, 2.16.V e 3.16.V da tabela do item 5.3. TR** estabelecem que os custos de deslocamento, diárias e estadias da equipe são de responsabilidade exclusiva da Contratada.

37. Considerando que as aeronaves operarão em todo o Estado de Rondônia e, excepcionalmente, em outras unidades da Federação (Item 1.17.I), e que os custos de deslocamento da equipe técnica devem estar embutidos no valor da hora de voo (Item 1.16.XI), **questiona-se:**

Como não há provisão específica no edital quanto à logística para o transporte dos mecânicos para locais de operação fora da base principal em Porto Velho, seria correto o entendimento de que os mecânicos viajarão a bordo da aeronave locada, em voos de traslado (sem operação policial concomitante), para prestar o suporte em campo exigido pelo item 21.41?

38. Caso o entendimento acima seja negativo, esta proponente **IMPUGNA** os termos do edital e do TR pelos seguintes motivos:

- **Ausência de Parâmetros para Precificação:** O edital e seus anexos não fornecem uma **estimativa de viagens**, localidades prováveis ou parâmetros mínimos para o reembolso ou custeio de diárias e passagens para o mecânico que deverá acompanhar a aeronave em campo.

- **Inviabilidade de Estimativa de Custos:** A ausência desses dados impede que a licitante realize um dimensionamento preciso de seus custos variáveis. O **item 21.62 do TR** impõe à Contratada o ônus por eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos e custos variáveis de fatores futuros e incertos. Contudo, a Administração não pode transferir o risco de sua omissão no planejamento às licitantes.

- **Violação ao julgamento objetivo:** Sem a definição desses custos ou de uma regra de reembolso, a formulação da proposta de preços torna-se aleatória, ferindo o princípio da **seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo** (Art. 11 da Lei 14.133/2021).

39. Dessa forma, solicita-se a retificação do instrumento convocatório para que seja incluída uma estimativa de deslocamentos terrestres/aéreos da equipe técnica ou que seja prevista uma regra clara de ressarcimento de despesas de viagem quando o mecânico for acionado para fora da base de Porto Velho, sob pena de nulidade por incerteza quanto aos custos da contratação.

III.6. Itens 1.6.XXXIV, 2.6.XXXIV e 3.6.XXXIV da tabela do item 5.3. Termo de Referência: temperatura ar condicionado.

40. Os itens **1.6.XXXIV, 2.6.XXXIV e 3.6.XXXIV** da tabela do item 5.3. do Termo de Referência (TR) estabelecem a exigência de: *"Sistema de ar-condicionados adequado ao clima tropical, que proporcione climatização para pilotos e passageiros. O sistema deve ser capaz de manter a temperatura da cabine de pilotagem e da cabine de passageiros, em qualquer configuração, entre 15°C e 27°C em todas as condições ambientais"*.

41. Conforme os manuais técnicos e os gráficos de performance fornecidos pelos fabricantes de aeronaves e de sistemas de climatização aeronáutica, tem-se que tecnicamente, a **garantia** de que a temperatura permanecerá rigorosamente entre 15°C e 27°C em **quaisquer condições ambientais**. Diante do exposto, **questiona-se:**

Para fins de conformidade com o edital e aceitação do objeto, a Administração entende que a instalação do kit de ar-condicionado devidamente homologado e adequado ao modelo da aeronave atende integralmente ao requisito?

42. Ressaltamos que este esclarecimento é fundamental para evitar futuras glosas ou sanções baseadas em variações térmicas naturais decorrentes da física operacional do equipamento.

III.7. Item 3.4, subitem 50.23 do Termo de Referência: definição de responsabilidades

43. A licitante vem apresentar questionamentos e, de forma subsidiária, **impugnar** os termos do edital quanto à responsabilidade por danos e reparos, diante da flagrante ilegalidade em se imputar ônus financeiro a quem não deu causa ao ato ilícito, conforme as razões a seguir expostas:

44. O Termo de Referência (TR) estabelece que as aeronaves locadas serão **operadas exclusivamente por pilotos e operadores aerotáticos da SESDEC**, na condição de Unidade de Aviação Pública (UAP), conforme os itens **1.20.I, 2.20.I e 3.20.I**.

45. Além disso, o **item 3.11, subitem 22.9 do TR**, impõe expressamente à **CONTRATANTE** o dever de *"zelar pela(s) aeronave(s), equipamentos, sistemas e veículo(s) de propriedade da CONTRATADA"*.

46. Considerando que a pilotagem e o comando das aeronaves são atos de gestão exclusiva de servidores do Estado, e que a Contratada não possui ingerência sobre as decisões táticas ou técnicas de voo, **questiona-se:**

- **A Administração confirma que os custos de reparos decorrentes de incidentes, mau uso ou excessos operacionais (como danos por over-torque, pousos duros ou acidentes/incidentes) comprovadamente causados pela tripulação do Estado serão de responsabilidade integral da CONTRATANTE, seja pelo custeio direto ou ressarcimento de franquias de seguro?**

47. Caso o entendimento da Administração seja o de transferir à Contratada o ônus por danos causados pelos próprios servidores estaduais, esta proponente **IMPUGNA** as disposições correlatas (especialmente o item 3.4., subitem 50.23 do TR) pelos seguintes fundamentos:

- **Violação ao Princípio da Causalidade e Responsabilidade Civil:** É juridicamente inadmissível e ilegal imputar a responsabilidade civil por danos a quem não praticou o ato ilícito ou não detém o controle da operação. O **item 3.10, subitem 21.71 do TR** limita corretamente a responsabilidade da Contratada aos danos causados pela ação ou omissão de **seus próprios empregados**. Tentar estender essa responsabilidade para atos de terceiros (tripulação do Estado) fere o Art. 927 do Código Civil e o princípio da legalidade.

- **Enriquecimento sem causa e desequilíbrio econômico:** Atribuir à empresa locadora o risco integral por falhas de pilotagem dos servidores do Estado configuraria enriquecimento sem causa da Administração. O risco operacional de voo deve ser suportado por quem detém a guarda e o comando da coisa (Art. 103 da Lei 14.133/2021).

- **Incerteza do risco e prejudicialidade ao julgamento objetivo:** A ausência de uma delimitação clara de que o Estado responde por seus próprios erros operacionais impede a correta precificação da proposta, tornando o contrato aleatório e violando os princípios da **seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo**.

48. Diante do exposto, solicita-se a confirmação de que o Estado arcará com os danos operacionais causados por sua tripulação ou, alternativamente, a retificação do edital para prever expressamente que a responsabilidade da Contratada limita-se a falhas técnicas inerentes à aeronave ou à manutenção inadequada, excluindo-se qualquer ônus por atos ilícitos ou imperícia praticados por agentes da Contratante.

III.8. Itens 18.4, 44.1. e 10.8 do Termo de Referência: participação de ME e EPP

49. A licitante solicita esclarecimentos acerca da regra de participação das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), visto que o Instrumento Convocatório apresenta informações contraditórias quanto à existência de exclusividade ou reserva de cotas, conforme exposto a seguir:

50. Em diversos pontos fundamentais do edital, a Administração afirma categoricamente que o certame será regido pela **Ampla Participação**, sem benefícios de reserva de mercado:

- **Cabeçalho do Edital:** Estabelece textualmente que **"PARA TODOS OS ITENS, aplica-se AMPLA PARTICIPAÇÃO sem reserva de cota de até 25% para as ME/EPP"**.

- **Resumo dos Dados:** As opções para "CONTRATAÇÃO EXCLUSIVA ME/EPP?" e "RESERVA COTA ME/EPP?" estão marcadas como "**Não**".

- **Termo de Referência (Item 18.4):** Reforça que o tipo de licitação deve ser de "**ampla concorrência**".

- **Termo de Referência (Item 44.1):** A Administração apresenta justificativa técnica para a **não aplicação** da reserva de cota, alegando que o parcelamento ou entrega em desacordo prejudicaria o objeto e o princípio da eficiência.

51. Entretanto, o **item 10.8 do corpo do edital** prevê um procedimento de desempate para licitantes que, "*por força da aplicação da exclusividade, obrigatoriamente se enquadram como Microempresa – ME ou Empresa de Pequeno Porte – EPP*". Tal redação pressupõe uma condição de exclusividade que o próprio edital negou existir em suas seções precedentes e no Termo de Referência.

52. Considerando que a manutenção dessa divergência gera insegurança jurídica e pode induzir ao erro na fase de julgamento e desempate, **questiona-se:**

A Administração confirma que prevalece o entendimento de AMPLA PARTICIPAÇÃO para todos os itens do certame, conforme justificado no item 44.1 do TR?

O item 10.8 será retificado ou interpretado como excluído, uma vez que faz menção a uma "exclusividade" juridicamente inexistente neste pregão?

53. Ressalte-se que a clareza quanto à inexistência de exclusividade é fundamental para garantir a isonomia e a ampla competitividade pretendida pelo Estado.

IV. DOS ITENS DO EDITAL A SEREM IMPUGNADOS

IV.1. Item 5.3, subitens 1.18.III, 2.18.III, 3.18.III, 21.28 e item 3.4, subitem 50.12 do Termo de Referência: prazo de 20 dias para substituição de aeronaves

54. Em relação a estes itens, a licitante **IMPUGNA** os termos do Instrumento Convocatório devido a contradições e exigências que geram insegurança jurídica e risco de desequilíbrio econômico-financeiro, conforme exposto a seguir:

55. O edital estabelece que, em caso de indisponibilidade por manutenção superior a 20 dias, a contratada deve substituir a aeronave por outra do mesmo modelo ou superior, atendendo às especificações técnicas.

56. Ocorre que é **absolutamente impossível** localizar, contratar, configurar (pintura, grafismo e instalação de aviônicos específicos) e transferir a guarda operacional perante a ANAC de uma aeronave idêntica em apenas 20 dias.

57. As exigências de customização (como kits aeromédicos e proteção balística) e os trâmites burocráticos aeronáuticos possuem tempos de resposta que extrapolam largamente este prazo.

58. Diante da rigidez do prazo de 20 dias para entrega de aeronave integralmente configurada, **questiona-se:**

A Administração está exigindo, de forma implícita, que a licitante mantenha uma "aeronave backup" permanentemente configurada, pintada e de prontidão exclusiva para este contrato?

Em caso positivo, como será remunerada essa aeronave reserva? O custo de manter uma aeronave de reserva parada deve ser incluído integralmente no valor da hora de voo da aeronave principal?

59. Para garantir a continuidade do serviço público sem impor custos proibitivos que restringem a competitividade, propõe-se a retificação do edital para permitir a seguinte sistemática:

- **Substituição imediata (em até 20 dias)** por uma aeronave **similar**, que atenda aos requisitos de performance e segurança para a necessidade pública, ainda que sem a pintura definitiva ou acessórios de customização integral.

- **Prazo de até 90 dias** para a entrega da aeronave definitiva com todas as configurações exigidas no TR, marco este que coincide com o prazo de validade das propostas e é mais condizente com a realidade do mercado aeronáutico.

60. A presente impugnação se faz necessária porque a manutenção do prazo de 20 dias para aeronave configurada, sem a previsão de remuneração de prontidão para frota reserva, torna o objeto inexecutável para empresas que buscam preços competitivos, ferindo o princípio da seleção da proposta mais vantajosa

IV.2. Item 3.4, subitem 50.22.2 do Termo de Referência: omissão na metodologia do cálculo das glosas

61. Em relação a estes itens, a licitante **IMPUGNA** os termos do Instrumento Convocatório quanto à omissão de critérios objetivos para o cálculo da glosa por indisponibilidade operacional, conforme as razões expostas:

62. O Item 3.4, subitem 50.22.2 do Termo de Referência (TR) estabelece como penalidade a "glosa proporcional das horas de voo contratadas, quando houver redução da disponibilidade operacional".

63. Entretanto, o instrumento convocatório apresenta uma lacuna técnica e uma contradição lógica quanto à aplicação desta glosa:

- **Contradição com o Critério de Pagamento:** O TR dispõe expressamente que os serviços serão pagos apenas pelas "**quantidades efetivamente executadas**". Ora, se a aeronave está indisponível, ela não executa horas de voo e, por consequência, a contratada já não recebe qualquer valor por aquele período. A previsão de uma "glosa" adicional sobre algo que já não seria pago configura, em tese, uma dupla penalização ou, no mínimo, carece de base de cálculo.

- **Omissão de Metodologia:** O edital não define se a proporcionalidade da glosa incidirá sobre o valor total mensal estimado, sobre a média das horas voadas ou se haverá um redutor financeiro fixo por dia de indisponibilidade.

64. Diante da imprecisão do texto, **questiona-se:**

Qual é a metodologia exata e a fórmula aritmética que a Administração utilizará para calcular a "glosa proporcional" prevista no Item 3.4, subitem 50.22.2?

65. A impugnação aos itens, faz-se necessária já que a ausência de critério objetivo para aplicação de sanções financeiras (glosas) fere o princípio do **julgamento objetivo e da segurança jurídica**, previstos no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

66. A subjetividade na aplicação de descontos financeiros impede a correta precificação do risco pelas licitantes e confere margem para decisões arbitrárias durante a gestão contratual. Dessa forma, solicita-se a retificação do edital para a inclusão da fórmula de cálculo de glosa ou o esclarecimento detalhado de sua aplicação.

IV.3. Item 5.3, subitens 1.6.XXXIII, 2.6.XXXIII, 3.6.XXXIII e 3.3, 3.8.VIII do Termo de Referência: cesto de carga externa e farol de busca

67. A licitante apresenta **IMPUGNAÇÃO** aos termos do Instrumento Convocatório, com fulcro no Art. 164 da Lei nº 14.133/2021, em razão de falhas no planejamento técnico que resultaram na exigência de itens inexistentes no mercado aeronáutico ou tecnicamente impossíveis de serem atendidos na configuração solicitada, conforme exposto a seguir:

68. O Termo de Referência (TR), nos itens supracitados, exige para todas as três aeronaves um **"Farol de busca, de LED, com potência mínima de 1.600W, com controle direcional e integração com sistemas de visão noturna (NVG)"**.

69. Ocorre que tal especificação é **tecnicamente inexistente no mercado global**. Conforme os dados dos principais fabricantes de equipamentos de iluminação aeronáutica (como TRAKKA, SPECTROLAB e LUMINATOR):

70. A manutenção deste requisito torna o objeto **inexequível**, ferindo o princípio da **seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo**, uma vez que nenhuma licitante poderá cotar um produto que não é fabricado.

71. O edital exige para a aeronave biturbina (Item 3) a disponibilização de **"cesto externo de carga"**. Contudo, identificou-se que apenas os helicópteros de modelos EC135T3H e EC135P3H, mais conhecidos como H135, fabricados pela Airbus Helicópteros, atendem os requisitos do Edital.

72. Ou seja, em consulta aos principais fabricantes de cesto externo de cargas (Dart Aerospace, Airglass Inc e Boost Systems) **não foi identificado nenhum cesto de carga externa desenvolvido e certificado para o helicóptero modelo H135**.

73. Tal acessório é típico de aeronaves monoturbina de pequeno porte (como as solicitadas nos itens 1 e 2), mas sua exigência para o lote biturbina carece de viabilidade técnica e comercial.

74. A permanência desta exigência obrigará as licitantes a orçarem um item que não poderá ser entregue ou instalado, gerando futuras glosas e sanções indevidas por uma falha de planejamento do órgão.

75. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a definição do objeto deve ser precisa e suficiente, vedadas especificações que restrinjam a competitividade ou que sejam inexecutáveis.

76. Considerando que o Farol de Busca e o Cesto de Carga são acessórios fundamentais para a configuração das aeronaves multimissão e impactam diretamente na formação dos preços e na aceitação do objeto, requer-se o acolhimento desta impugnação para que a Administração:

1. **Retifique** os itens 1.6.XXXIII, 2.6.XXXIII e 3.6.XXXIII para adequar a tecnologia/potência do farol à realidade do mercado aeronáutico.

2. **Suprima** a exigência de cesto de carga externa para a aeronave biturbina (Item 3).

3. **Republicar** o certame com a devida devolução dos prazos legais, evitando a nulidade de um processo licitatório de R\$ 102 milhões por erro material insanável;

V. REQUERIMENTO FINAL

77. Diante do exposto, requer-se o recebimento do presente pedido de esclarecimentos/impugnação e as suas respectivas respostas, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021."

"Empresa B Id. (74349239)

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva. Conforme expressamente consignado no preâmbulo do Instrumento Convocatório, o prazo para apresentação de impugnações encerra-se em **13 de julho de 2026**, enquanto a sessão pública encontra-se designada para o dia **16 de julho de 2026**, às 10h (horário de Brasília). Desse modo, observa-se o atendimento ao prazo previsto no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, razão pela qual a presente impugnação deve ser integralmente conhecida.

II – DO CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 assegura a qualquer cidadão e, especialmente, aos potenciais interessados em participar do certame, o direito de impugnar o edital quando verificadas cláusulas ou exigências que contrariem a legislação aplicável ou que possam comprometer os princípios que regem as contratações públicas.

A impugnação ao edital não possui natureza meramente contenciosa. Trata-se de importante mecanismo de controle preventivo da legalidade administrativa, destinado a permitir que a própria Administração Pública exerça seu poder-dever de autotutela, promovendo a correção de eventuais ilegalidades antes da realização da sessão pública, evitando prejuízos ao interesse público, restringindo riscos de futuras nulidades e fortalecendo a segurança jurídica da contratação.

No presente caso, após criteriosa análise do Edital, do Termo de Referência e dos demais documentos disponibilizados pela Administração, foram identificadas diversas inconsistências técnicas e jurídicas relacionadas à fase preparatória da contratação, à definição das especificações do objeto, à motivação das exigências editalícias, ao planejamento da contratação, à formação do orçamento estimativo, à qualificação técnica, à publicidade dos documentos administrativos e à preservação da ampla competitividade do certame.

As questões ora suscitadas possuem inequívoco interesse público, pois não objetivam inviabilizar a contratação pretendida pela Administração, mas assegurar que o procedimento licitatório seja conduzido em estrita observância aos princípios da legalidade, da isonomia, da publicidade, da motivação, da transparência, da proporcionalidade, da competitividade, do planejamento e da seleção da proposta mais vantajosa, todos expressamente consagrados pela Lei Federal nº 14.133/2021. Importa destacar que a magnitude da presente contratação — estimada em **R\$ 102.287.827,20**, envolvendo registro de preços para locação de três helicópteros multimissão, com ampla gama de equipamentos, treinamentos, logística operacional e obrigações acessórias — impõe elevado grau de rigor na elaboração da fase preparatória e na fundamentação das escolhas administrativas, justamente em razão dos impactos econômicos e operacionais que decorrerão da futura execução contratual.

Nessas circunstâncias, a atuação preventiva da Administração revela-se não apenas juridicamente possível, mas obrigatória, impondo-se o enfrentamento técnico e individualizado de cada uma das questões apresentadas nesta impugnação, de forma a assegurar a plena conformidade do procedimento licitatório com o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021.

III – DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação está estruturada em capítulos independentes, cada qual destinado ao enfrentamento de uma irregularidade específica identificada no instrumento convocatório, no Termo de Referência e na documentação que compõe a fase preparatória da contratação.

Embora cada tese possua autonomia jurídica, todas convergem para um ponto comum: demonstrar que determinadas escolhas administrativas carecem de motivação técnica suficiente, restringem indevidamente a competitividade, comprometem a transparência da contratação ou deixam de observar os parâmetros estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Ao final, será demonstrado que o conjunto dessas irregularidades evidencia a necessidade de revisão do edital, de disponibilização integral dos estudos técnicos que fundamentaram a contratação e, caso necessário, da republicação do instrumento convocatório com a reabertura dos prazos legais, preservando-se a ampla competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

III.1 – DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA INDIVIDUALIZADA DAS ESPECIFICAÇÕES OPERACIONAIS EXIGIDAS PARA AS AERONAVES – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MOTIVAÇÃO, DO PLANEJAMENTO, DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE E DA COMPETITIVIDADE.

A Lei Federal nº 14.133/2021 promoveu profunda alteração no regime jurídico das contratações públicas ao conferir especial relevância à fase preparatória da licitação, exigindo que todas as escolhas administrativas sejam precedidas de planejamento adequado, estudos técnicos consistentes e motivação suficiente para justificar as especificações constantes do instrumento convocatório.

Não mais se admite, sob a vigência da nova legislação, que a Administração simplesmente descreva as características desejadas do objeto licitado sem demonstrar, de forma objetiva, por quais razões cada uma dessas exigências mostra-se indispensável ao atendimento da necessidade pública.

No presente certame, observa-se que o Termo de Referência estabelece extenso conjunto de especificações técnicas relacionadas às aeronaves, contemplando requisitos relativos à configuração estrutural, desempenho operacional, dimensões máximas, capacidade de carga, potência dos motores, velocidade de cruzeiro, autonomia de voo, peso máximo de decolagem, equipamentos embarcados, sistemas eletrônicos, dispositivos de comunicação, equipamentos médicos, sistemas de navegação, proteção balística, conectividade via satélite, equipamentos de resgate e diversos outros acessórios altamente especializados.

Entretanto, embora o documento apresente minuciosa descrição dessas características, não se identifica, na documentação disponibilizada aos licitantes, estudo técnico individualizado demonstrando a necessidade específica de cada uma das exigências estabelecidas. As justificativas constantes do processo administrativo limitam-se, em regra, a afirmar genericamente que os equipamentos são necessários para atendimento das operações aéreas da Administração, sem esclarecer por que determinada configuração técnica foi escolhida em detrimento de outras soluções igualmente disponíveis no mercado aeronáutico.

Essa deficiência torna-se ainda mais evidente quando analisadas exigências extremamente específicas, tais como limites dimensionais da aeronave, idade máxima de fabricação, configuração dos rotores, capacidade mínima de determinados sistemas, equipamentos eletrônicos específicos, dispositivos médicos embarcados, sistemas de internet via satélite, tablets destinados à operação, sistemas balísticos e demais acessórios cuja adoção pode restringir significativamente o universo de aeronaves aptas a participar do certame. A mera enumeração desses requisitos não substitui o dever de motivação exigido pelo ordenamento jurídico.

O princípio da motivação administrativa impõe que toda exigência potencialmente restritiva da competitividade seja acompanhada da correspondente demonstração técnica de sua indispensabilidade. Não basta afirmar que determinado equipamento melhora a operação ou amplia a segurança da aeronave. Incumbe à Administração demonstrar, mediante estudos técnicos objetivos, por que soluções alternativas existentes no mercado não atenderiam satisfatoriamente ao interesse público ou por que a configuração escolhida representa, efetivamente, a única capaz de satisfazer as necessidades da contratação.

Também não se verifica qualquer estudo comparativo entre diferentes modelos de aeronaves disponíveis no mercado nacional e internacional, tampouco análise técnica demonstrando que as especificações constantes do edital correspondem ao menor nível de exigência necessário para o adequado desempenho operacional pretendido. A ausência dessa avaliação compromete diretamente o princípio da competitividade, pois impede verificar se as características exigidas foram estabelecidas com base em critérios estritamente técnicos ou se acabaram restringindo indevidamente o universo de potenciais fornecedores.

Cumprir destacar que a Lei nº 14.133/2021 prestigia a elaboração de especificações funcionais, voltadas ao desempenho esperado do objeto contratado, evitando exigências excessivamente detalhadas quando inexistir demonstração objetiva de sua imprescindibilidade. A Administração possui liberdade para definir o resultado que pretende alcançar; contudo, essa liberdade não autoriza a imposição de características altamente específicas sem a correspondente fundamentação técnica individualizada.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União orienta que especificações técnicas potencialmente restritivas devem estar acompanhadas de justificativa expressa constante do processo administrativo, permitindo que os licitantes e os órgãos de controle compreendam as razões da escolha administrativa e verifiquem sua compatibilidade com os princípios da proporcionalidade, da isonomia e da ampla competitividade. A inexistência dessa motivação fragiliza a legalidade do instrumento convocatório e dificulta o exercício do controle preventivo da contratação.

Outro aspecto relevante consiste na impossibilidade de os licitantes avaliarem a efetiva necessidade das exigências estabelecidas. Sem acesso aos estudos técnicos que fundamentaram cada especificação, torna-se inviável verificar se determinada característica decorre de exigência operacional indispensável ou de mera opção administrativa desacompanhada de fundamentação suficiente. Essa circunstância esvazia o direito de impugnação previsto no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e compromete a transparência da fase preparatória da contratação.

A deficiência de motivação também produz reflexos diretos sobre a economicidade da contratação. Quanto mais específicas forem as exigências técnicas, menor tende a ser o número de fornecedores aptos a atender integralmente ao edital, reduzindo a competição e aumentando o risco de contratação por valores superiores aos praticados em ambiente concorrencial mais amplo. Assim, a ausência de fundamentação individualizada não compromete apenas a legalidade do certame, mas também a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração promova a revisão das especificações técnicas constantes do Termo de Referência, apresentando **justificativa técnica individualizada para cada requisito potencialmente restritivo**, acompanhada dos estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que fundamentaram sua adoção. Subsidiariamente, inexistindo demonstração objetiva da indispensabilidade de determinada especificação, requer sua adequação ou exclusão do instrumento convocatório, preservando-se os princípios da motivação, da publicidade, do planejamento, da proporcionalidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

III.2 – DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A EXIGÊNCIA DE IDADE MÁXIMA DE 15 (QUINZE) ANOS DAS AERONAVES – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MOTIVAÇÃO, DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA COMPETITIVIDADE E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

Entre as diversas especificações constantes do Termo de Referência, destaca-se a exigência de que as aeronaves disponibilizadas pela futura contratada possuam **idade máxima de 15 (quinze) anos**, contados da data de sua fabricação. Trata-se de requisito objetivo que restringe significativamente o universo de aeronaves aptas à execução contratual e, por consequência, reduz o número de potenciais participantes da licitação.

Embora a Administração possua competência para estabelecer requisitos mínimos de desempenho e segurança operacional, essa prerrogativa não afasta o dever de demonstrar, mediante estudos técnicos específicos, que a limitação temporal adotada representa medida indispensável ao atendimento do interesse público. No presente caso, entretanto, não se identifica, na documentação disponibilizada aos licitantes, qualquer estudo técnico capaz de justificar por que aeronaves com mais de 15 anos de fabricação seriam, por si só, inadequadas à execução do objeto contratado.

A idade cronológica de uma aeronave, isoladamente considerada, não constitui parâmetro técnico suficiente para aferir sua condição operacional, confiabilidade mecânica ou segurança de voo. No setor aeronáutico, a aptidão da aeronave é determinada pelo rigoroso cumprimento dos programas de manutenção estabelecidos pelo fabricante, pelas inspeções periódicas obrigatórias, pelos boletins de serviço, pelas diretrizes de aeronavegabilidade expedidas pelas autoridades competentes e, principalmente, pela manutenção válida do Certificado de Aeronavegabilidade emitido pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

É justamente esse o modelo adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro. A regulamentação aeronáutica não estabelece limite máximo de idade para operação de aeronaves civis. Ao contrário, condiciona sua utilização à manutenção das condições de aeronavegabilidade, submetendo-as a permanente fiscalização da autoridade aeronáutica. Existem aeronaves com décadas de fabricação operando regularmente em diversos países, inclusive em missões governamentais, de transporte executivo, resgate aeromédico e operações offshore, desde que atendidos os requisitos técnicos e regulatórios aplicáveis.

Nesse contexto, a fixação de limite etário absoluto exige demonstração técnica ainda mais rigorosa. Caberia à Administração comprovar, por meio de estudos objetivos, que aeronaves com mais de 15 anos apresentam índices significativamente superiores de indisponibilidade, maior risco operacional, custos incompatíveis de manutenção ou qualquer outro fator que justifique sua exclusão do certame. Todavia, essa demonstração não consta dos documentos disponibilizados, limitando-se o Termo de Referência a estabelecer a restrição sem a correspondente fundamentação técnico-científica.

Também não se verifica qualquer análise de impacto concorrencial decorrente dessa exigência. A Administração deixou de avaliar quantas aeronaves disponíveis no mercado nacional permaneceriam aptas após a imposição do limite de idade, quantos operadores seriam potencialmente excluídos da disputa e qual repercussão essa restrição produziria sobre os preços ofertados. Tal omissão compromete diretamente os princípios da ampla competitividade e da economicidade, pois impede verificar se eventual ganho operacional compensa a redução da concorrência provocada pela cláusula impugnada.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União orienta que especificações restritivas somente podem ser mantidas quando demonstrada, de forma objetiva e documentada, sua imprescindibilidade para o atendimento da necessidade administrativa. Exigências que reduzam o universo de competidores devem ser acompanhadas de motivação técnica específica, sob pena de afronta aos princípios da isonomia, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa. A simples preferência administrativa por aeronaves mais novas não se confunde com demonstração da necessidade jurídica da restrição.

Cumprir registrar, ainda, que eventual preocupação da Administração com disponibilidade operacional, confiabilidade mecânica ou custos de manutenção pode ser adequadamente atendida por outros mecanismos menos restritivos, como a exigência de manutenção do Certificado de Aeronavegabilidade, cumprimento integral dos programas de manutenção homologados pela ANAC, comprovação dos registros técnicos da aeronave, índices mínimos de disponibilidade operacional e demais requisitos objetivos relacionados ao desempenho efetivo do equipamento. Tais critérios guardam relação direta com a finalidade da contratação e revelam-se significativamente mais adequados do que a simples limitação baseada na data de fabricação.

Por fim, a ausência de motivação individualizada para a adoção do limite de 15 anos fragiliza a própria transparência do procedimento licitatório. Sem conhecer os estudos que conduziram a essa escolha, os licitantes e os órgãos de controle ficam impossibilitados de verificar sua compatibilidade com os princípios da razoabilidade e da competitividade, circunstância que compromete o controle preventivo da legalidade da contratação.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração apresente os estudos técnicos, pareceres especializados e demais documentos que fundamentaram a fixação do limite máximo de **15 (quinze) anos de fabricação das aeronaves**, demonstrando objetivamente sua indispensabilidade para a execução contratual. Subsidiariamente, inexistindo motivação técnica suficiente, requer a revisão da cláusula editalícia, substituindo-se o critério cronológico por requisitos objetivos relacionados à aeronavegabilidade, disponibilidade operacional e conformidade com a regulamentação expedida pela ANAC, preservando-se os princípios da motivação, da proporcionalidade, da competitividade, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

III.3 – DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE DECORRENTE DA COMBINAÇÃO DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS EXIGIDAS – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA IMPRESCINDIBILIDADE DAS CARACTERÍSTICAS CUMULATIVAS – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA COMPETITIVIDADE, DA PROPORCIONALIDADE E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

A Constituição Federal e a Lei nº 14.133/2021 asseguram que os procedimentos licitatórios devem ser estruturados de forma a promover a mais ampla competitividade possível, restringindo a participação de particulares apenas na medida estritamente necessária à satisfação do interesse público.

Tal diretriz impõe à Administração Pública o dever de elaborar especificações técnicas proporcionais, objetivamente justificadas e compatíveis com a realidade do mercado fornecedor, evitando exigências que, embora aparentemente legítimas quando analisadas isoladamente, produzam, em conjunto, indevida restrição ao universo de potenciais licitantes.

No presente certame, observa-se que o Termo de Referência reúne um elevado número de requisitos técnicos específicos relacionados às aeronaves, compreendendo, entre outros aspectos, idade máxima de fabricação, dimensões externas, capacidade mínima de carga útil, desempenho operacional, velocidade de cruzeiro, autonomia de voo, configuração estrutural, equipamentos médicos embarcados, sistemas de navegação, equipamentos eletrônicos, dispositivos de comunicação, conectividade via satélite, proteção balística, equipamentos de resgate e diversos outros acessórios especializados.

Embora a Administração possua competência para definir as características necessárias ao atendimento de suas demandas operacionais, essa prerrogativa não autoriza a reunião indiscriminada de exigências altamente específicas sem a correspondente demonstração de que todas elas, cumulativamente, são indispensáveis para a adequada execução contratual. O dever de motivação previsto na Lei nº 14.133/2021 alcança não apenas cada requisito individualmente considerado, mas também a própria combinação das exigências constantes do edital.

No caso concreto, não se identifica qualquer estudo de mercado demonstrando quantos operadores aéreos efetivamente possuem aeronaves capazes de atender, simultaneamente, a todas as especificações estabelecidas pela Administração. Também não consta dos autos análise comparativa entre modelos disponíveis no mercado, levantamento da frota nacional potencialmente apta à participação ou avaliação do impacto concorrencial decorrente da adoção cumulativa das exigências técnicas previstas no instrumento convocatório.

Essa omissão revela-se especialmente grave porque o mercado de operação aeromédica e de helicópteros multimissão possui reduzido número de operadores especializados. Em ambiente concorrencial naturalmente limitado, qualquer especificação adicional deve ser acompanhada de criteriosa demonstração técnica acerca de sua efetiva indispensabilidade, sob pena de redução artificial da competitividade e comprometimento da obtenção da proposta mais vantajosa.

Também merece destaque que o próprio Termo de Referência não evidencia a realização de estudo comparativo entre diferentes soluções tecnológicas disponíveis no mercado aeronáutico. Não há demonstração de que foram analisadas configurações alternativas de aeronaves, equipamentos equivalentes, diferentes arquiteturas operacionais ou tecnologias capazes de atender às necessidades da Administração com menor impacto sobre a competitividade do certame. A ausência dessa análise impede verificar se as especificações adotadas representam efetivamente o menor grau de restrição necessário para atendimento do interesse público.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União é firme ao reconhecer que a Administração pode estabelecer requisitos técnicos rigorosos quando compatíveis com a complexidade do objeto. Todavia, também exige que tais requisitos sejam precedidos de motivação técnica suficiente, especialmente quando sua combinação possa restringir significativamente a participação de potenciais fornecedores. O controle exercido pelos Tribunais de Contas não se limita à análise isolada de cada cláusula editalícia, alcançando também os efeitos produzidos pelo conjunto das especificações estabelecidas pela Administração.

No presente caso, a documentação disponibilizada não permite concluir que tenha sido realizado estudo específico acerca do impacto concorrencial das exigências cumulativas. Não se conhece quantos fabricantes, operadores ou empresas de locação permanecem aptos após a aplicação simultânea de todos os requisitos constantes do edital, circunstância que compromete diretamente os princípios da ampla competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

Outro aspecto relevante consiste na inexistência de demonstração de que soluções tecnológicas equivalentes, ainda que dotadas de características construtivas distintas, seriam incapazes de atender satisfatoriamente às necessidades operacionais da Administração. O foco do planejamento da contratação deve recair sobre o desempenho esperado do objeto e não, necessariamente, sobre a reprodução de determinada configuração técnica quando outras alternativas disponíveis no mercado oferecem nível equivalente de segurança, eficiência e operacionalidade.

Cumprir registrar que especificações excessivamente detalhadas tendem a reduzir a competição, elevar os custos da contratação e dificultar a participação de novos operadores, produzindo efeito contrário ao pretendido pela Lei nº 14.133/2021. A busca pela máxima eficiência administrativa não se confunde com a seleção de soluções altamente específicas quando inexistir demonstração técnica de que outras configurações não seriam igualmente aptas ao atendimento do interesse público.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração apresente estudo técnico específico demonstrando o impacto concorrencial decorrente da combinação das especificações técnicas constantes do Termo de Referência, indicando quantos operadores econômicos permanecem aptos ao atendimento integral das exigências editalícias e justificando, individualmente e de forma cumulativa, a imprescindibilidade de cada requisito estabelecido. Subsidiariamente, inexistindo demonstração técnica suficiente, requer a revisão das especificações potencialmente restritivas, privilegiando critérios de desempenho e funcionalidade em detrimento de características excessivamente específicas, preservando-se os princípios da competitividade, da isonomia, da proporcionalidade, da motivação e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

III.4 – DA UTILIZAÇÃO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS ASSOCIADAS A PRODUTOS E TECNOLOGIAS ESPECÍFICAS – NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE SOLUÇÕES EQUIVALENTES – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA COMPETITIVIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA MOTIVAÇÃO

Outro aspecto que merece especial atenção refere-se às especificações técnicas constantes do Termo de Referência relativas aos equipamentos embarcados e acessórios que deverão integrar as aeronaves disponibilizadas pela futura contratada. Da análise da documentação verifica-se que o instrumento convocatório faz referência a equipamentos cujas características técnicas coincidem diretamente com produtos amplamente identificados no mercado, tais como equipamentos de navegação, dispositivos eletrônicos, tablets, sistemas de comunicação via satélite, equipamentos médicos, sistemas de proteção balística e diversos outros acessórios especializados.

Embora o Edital, em determinados dispositivos, utilize expressões como "**similar**", "**equivalente**" ou "**superior**", tal circunstância, por si só, não afasta a necessidade de verificar se as especificações funcionais adotadas permitem efetivamente a participação de soluções tecnológicas distintas ou se acabam, na prática, conduzindo a um número extremamente reduzido de fabricantes aptos ao atendimento integral das exigências estabelecidas.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia a definição do objeto mediante requisitos de desempenho, funcionalidade, eficiência e resultado esperado, evitando especificações excessivamente vinculadas a determinado fabricante, modelo, tecnologia proprietária ou solução comercial específica. A eventual utilização de parâmetros compatíveis apenas com reduzido número de produtos disponíveis no mercado somente se legitima quando acompanhada de justificativa técnica expressa, demonstrando que soluções alternativas não seriam capazes de atender adequadamente às necessidades da Administração.

No presente procedimento licitatório, entretanto, não se identifica estudo comparativo entre os diferentes equipamentos disponíveis no mercado nacional e internacional. A Administração não demonstrou que analisou tecnologias concorrentes, equipamentos equivalentes, soluções interoperáveis ou fabricantes alternativos antes de estabelecer as especificações constantes do Termo de Referência. Tampouco foram apresentados pareceres técnicos que evidenciem por que determinadas características funcionais seriam indispensáveis e por que equipamentos equivalentes não atenderiam satisfatoriamente às operações pretendidas.

Essa deficiência revela-se especialmente relevante considerando a quantidade de equipamentos especializados exigidos para composição da aeronave. Ainda que cada item, isoladamente, admita solução equivalente, a combinação simultânea de diversas especificações extremamente detalhadas pode restringir significativamente o mercado fornecedor, dificultando a participação de operadores que utilizam equipamentos de fabricantes distintos, mas plenamente compatíveis com as necessidades operacionais da Administração.

Também não consta dos autos qualquer estudo de interoperabilidade demonstrando que os equipamentos descritos no Termo de Referência dependem, necessariamente, das tecnologias especificadas para garantir integração operacional. Em contratos dessa natureza, é plenamente possível que diferentes fabricantes ofereçam soluções compatíveis entre si, desde que observados os requisitos de desempenho, certificação aeronáutica, homologação regulatória e integração sistêmica. A ausência dessa análise impede verificar se as especificações adotadas representam efetivamente a solução tecnicamente mais adequada ou se decorrem de mera preferência administrativa.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União orienta que a Administração somente pode adotar especificações potencialmente associadas a fabricantes determinados quando demonstrar, mediante estudos técnicos objetivos, a inviabilidade de utilização de produtos equivalentes. A motivação deve ser individualizada para cada equipamento cuja especificação possua potencial restritivo, permitindo que os licitantes e os órgãos de controle compreendam as razões que conduziram à escolha administrativa.

Outro aspecto relevante consiste na inexistência de critérios objetivos para aferição da equivalência tecnológica. Embora o edital mencione a possibilidade de fornecimento de equipamentos "similares" ou "equivalentes" em determinados itens, não estabelece metodologia clara para verificar quando determinada solução será considerada equivalente, quais parâmetros técnicos serão utilizados para essa avaliação, qual documentação deverá ser apresentada pelos licitantes e quais critérios orientarão a decisão da Comissão de Contratação. Essa indefinição amplia a discricionariedade administrativa e compromete a segurança jurídica do procedimento.

Cumprir observar que a adoção de especificações excessivamente vinculadas a determinado padrão tecnológico pode produzir reflexos econômicos relevantes. A limitação do universo de fabricantes reduz a concorrência entre fornecedores de equipamentos, eleva os custos da contratação e dificulta a apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração. Em licitações de elevado valor econômico, como a presente, tais restrições devem ser precedidas de fundamentação técnica particularmente rigorosa.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração apresente os estudos técnicos que fundamentaram a escolha das especificações relativas aos equipamentos embarcados, demonstrando a efetiva inviabilidade de utilização de soluções tecnológicas equivalentes disponíveis no mercado. Requer, ainda, que o Edital seja revisado para privilegiar critérios de desempenho, funcionalidade, certificação e interoperabilidade, estabelecendo parâmetros objetivos para reconhecimento da equivalência técnica dos equipamentos ofertados, preservando-se os princípios da impessoalidade, da isonomia, da motivação, da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

III.5 – DA INSUFICIÊNCIA DA PUBLICIDADE DOS DOCUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DA TRANSPARÊNCIA, DA MOTIVAÇÃO, DO PLANEJAMENTO E DO CONTROLE EXTERNO

A Lei Federal nº 14.133/2021 promoveu verdadeira mudança de paradigma no regime jurídico das licitações ao atribuir especial relevância à fase preparatória da contratação pública. O planejamento passou a constituir elemento essencial de validade do procedimento licitatório, exigindo que todas as decisões administrativas sejam precedidas de estudos técnicos consistentes e que esses documentos permaneçam acessíveis aos licitantes e aos órgãos de controle, assegurando ampla transparência quanto aos fundamentos da contratação.

A publicidade dos atos administrativos, nesse contexto, não se limita à disponibilização do Edital e de seus anexos imediatos. A nova legislação exige transparência sobre todo o processo decisório que conduziu à definição do objeto, das especificações técnicas, da metodologia de julgamento, da formação do orçamento estimativo, da qualificação técnica exigida, da matriz de riscos, das pesquisas de mercado e dos estudos que embasaram cada uma das escolhas realizadas pela Administração.

No presente procedimento licitatório, entretanto, verificase que a documentação disponibilizada aos interessados não permite compreender integralmente os fundamentos técnicos que deram origem às exigências constantes do Edital. Embora existam referências ao Estudo Técnico Preliminar, ao Termo de Referência e a manifestações técnicas, não foram disponibilizados, de forma integral e sistematizada, todos os documentos que permitam verificar a origem das especificações adotadas, a metodologia utilizada para definição das características das aeronaves, a justificativa individualizada dos equipamentos embarcados, a análise de mercado realizada e os estudos que embasaram a estrutura da contratação.

Essa deficiência compromete diretamente o exercício do direito de impugnação previsto no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021. Não é possível exigir que os licitantes demonstrem a ilegalidade ou a desnecessidade de determinada exigência quando os estudos técnicos que lhe deram origem não se encontram integralmente disponíveis para análise. O contraditório administrativo pressupõe acesso efetivo aos fundamentos do ato impugnado, sob pena de transformar a impugnação em instrumento meramente formal.

Também resta prejudicado o princípio da motivação. A Administração não pode limitar-se a afirmar que determinada exigência decorre de necessidade operacional ou de recomendação técnica sem disponibilizar os documentos que permitam verificar como essa conclusão foi alcançada. A motivação administrativa exige transparência, rastreabilidade e possibilidade de controle, permitindo que qualquer interessado compreenda o processo lógico que conduziu às escolhas constantes do edital.

Outro aspecto relevante consiste na dificuldade imposta ao controle exercido pelos órgãos de fiscalização. A ausência de ampla publicidade dos documentos preparatórios impede que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o Ministério Público de Contas, os órgãos de controle interno e os próprios licitantes avaliem se as exigências editalícias observam os princípios da proporcionalidade, da competitividade, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa. A transparência da fase preparatória não protege apenas os particulares, mas fortalece a própria legitimidade da atuação administrativa.

Cumprir destacar que a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União reconhece que a publicidade dos documentos preparatórios constitui instrumento indispensável para assegurar o controle preventivo das contratações públicas. Quanto maior a complexidade técnica e o valor econômico do objeto licitado, maior deve ser o grau de transparência exigido da Administração. No presente caso, trata-se de contratação estimada em mais de R\$ 102 milhões, circunstância que reforça o dever de ampla divulgação dos estudos e pareceres que embasaram a modelagem do certame.

Também não se identifica, na documentação disponibilizada, demonstração de que foram publicados todos os pareceres técnicos, estudos comparativos, memórias de cálculo, pesquisas de mercado, análises de alternativas, notas técnicas e demais elementos utilizados para fundamentar as especificações constantes do Termo de Referência. A inexistência desses documentos ou sua não disponibilização impede verificar se a Administração observou efetivamente o dever de planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021.

Importa ressaltar que a publicidade da fase preparatória não representa mera formalidade procedimental. Trata-se de requisito de validade do processo licitatório, indispensável para assegurar o controle social, o exercício do contraditório administrativo, a ampla competitividade e a fiscalização pelos órgãos competentes. A insuficiência de transparência compromete a confiabilidade do procedimento e dificulta a demonstração da legalidade das escolhas administrativas.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração disponibilize integralmente todos os documentos que instruíram a fase preparatória da contratação, incluindo Estudo Técnico Preliminar, pesquisas de mercado, pareceres técnicos, pareceres jurídicos, memórias de cálculo, estudos comparativos, notas técnicas, análises de alternativas, justificativas individualizadas das especificações técnicas, documentos relativos à formação do orçamento estimativo, matriz de riscos e demais elementos utilizados para fundamentar o Edital e o Termo de Referência. Requer, ainda, que tais documentos passem a integrar formalmente os autos do processo administrativo e permaneçam integralmente acessíveis aos interessados e aos órgãos de controle, especialmente ao **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, em estrita observância aos princípios da publicidade, da transparência, da motivação, do planejamento, da competitividade e da segurança jurídica previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

III.6 – DA INSUFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PARA JUSTIFICAR A SOLUÇÃO ADOTADA – AUSÊNCIA DE ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS DISPONÍVEIS – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18 E 20 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO, DA EFICIÊNCIA, DA MOTIVAÇÃO E DA ECONOMICIDADE

A Lei Federal nº 14.133/2021 atribuiu ao Estudo Técnico Preliminar papel central no planejamento das contratações públicas, estabelecendo que sua finalidade consiste em identificar a necessidade administrativa, avaliar as alternativas disponíveis no mercado e justificar, de maneira técnica e objetiva, a solução escolhida pela Administração Pública.

O Estudo Técnico Preliminar deixou de representar mera formalidade documental para assumir a condição de verdadeiro instrumento de governança da contratação pública, incumbindo-lhe demonstrar que a solução prevista no edital corresponde, entre todas as alternativas possíveis, àquela que melhor atende ao interesse público sob os aspectos técnico, operacional, econômico e financeiro.

No presente procedimento licitatório, entretanto, embora o Estudo Técnico Preliminar descreva a necessidade de disponibilização de helicópteros multimissão para atendimento das atividades desenvolvidas pelo Estado de Rondônia, não se verifica análise técnica suficientemente aprofundada acerca das alternativas existentes para atendimento dessa demanda. A documentação disponibilizada não evidencia estudo comparativo entre diferentes modelos de contratação, diferentes configurações operacionais ou diferentes perfis de aeronaves aptos a satisfazer a necessidade administrativa.

Também não se identifica avaliação comparativa entre aeronaves monomotoras e bimotores, diferentes categorias de helicópteros homologados pela ANAC, distintas capacidades operacionais ou diferentes configurações de equipamentos embarcados. A solução constante do Termo de Referência foi apresentada como opção definitiva, sem demonstração objetiva de que outras alternativas disponíveis no mercado tenham sido efetivamente estudadas e tecnicamente descartadas.

Essa ausência de análise comparativa compromete diretamente o dever de planejamento previsto no artigo 18 da Lei nº 14.133/2021. O planejamento da contratação pressupõe processo decisório fundamentado, no qual a Administração demonstre ter examinado diferentes soluções tecnológicas, diferentes estratégias operacionais e diferentes modelos de contratação antes de concluir pela adoção da alternativa constante do Edital.

Outro aspecto relevante consiste na inexistência de estudo específico acerca da relação custo-benefício das especificações adotadas. Não foram identificados elementos que demonstrem o impacto econômico decorrente da exigência de equipamentos específicos, da limitação da idade das aeronaves, da configuração operacional escolhida ou das diversas características técnicas constantes do Termo de Referência. A Administração não evidenciou se eventual flexibilização dessas exigências ampliaria a competitividade sem comprometer a eficiência operacional da futura contratação.

Também não consta análise sobre a realidade do mercado fornecedor. O Estudo Técnico Preliminar deveria identificar quantos operadores econômicos possuem condições de atender à solução pretendida, quais tecnologias encontram-se disponíveis, quais configurações predominam no mercado nacional, quais equipamentos possuem certificação equivalente e quais impactos concorrenciais decorrerão das especificações adotadas. A ausência dessas informações impede verificar se o planejamento observou efetivamente os princípios da competitividade e da economicidade.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União reconhece que o Estudo Técnico Preliminar deve apresentar análise fundamentada das alternativas disponíveis, justificando tecnicamente a solução escolhida e demonstrando sua superioridade em relação às demais opções consideradas. A simples descrição da solução pretendida não atende às exigências da Lei nº 14.133/2021 quando desacompanhada da demonstração objetiva do processo decisório que conduziu à sua escolha.

Cumprir destacar que a contratação ora licitada possui valor estimado superior a **R\$ 102 milhões**, envolvendo significativa alocação de recursos públicos e elevada complexidade operacional. Em situações dessa natureza, o grau de fundamentação exigido do Estudo Técnico Preliminar deve ser proporcional à relevância econômica e técnica da contratação, impondo à Administração o dever de documentar todas as etapas do planejamento e de justificar, com precisão, a escolha da solução adotada.

A deficiência do Estudo Técnico Preliminar repercute diretamente sobre a legalidade do Edital, pois diversas das especificações técnicas impugnadas encontram fundamento exclusivo nas conclusões ali apresentadas. Se o processo de escolha da solução não foi suficientemente demonstrado, também resta comprometida a validade das exigências posteriormente reproduzidas no Termo de Referência e no instrumento convocatório.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração apresente integralmente os estudos comparativos que fundamentaram a escolha da solução constante do Edital, demonstrando quais alternativas foram analisadas, quais critérios técnicos conduziram à rejeição das demais opções disponíveis no mercado e por quais razões a solução adotada representa, efetivamente, a alternativa mais vantajosa para o interesse público. Subsidiariamente, inexistindo demonstração técnica suficiente, requer a revisão do Estudo Técnico Preliminar e a consequente adequação do Termo de Referência e do Edital, em observância aos artigos 18 e 20 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como aos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência, da economicidade, da proporcionalidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

III.7 – DA AUSÊNCIA DE ESTUDO DE MERCADO E DA INEXISTÊNCIA DE ANÁLISE DO IMPACTO CONCORRENCIAL DAS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO, DA COMPETITIVIDADE, DA MOTIVAÇÃO, DA EFICIÊNCIA E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabeleceu que toda contratação pública deve ser precedida de adequado planejamento, incumbindo à Administração Pública conhecer previamente o mercado fornecedor, identificar as soluções disponíveis, avaliar os potenciais interessados e estruturar o procedimento licitatório de forma a assegurar a máxima competitividade compatível com a satisfação do interesse público.

Essa exigência decorre diretamente dos artigos 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021, que atribuem à fase preparatória da contratação o dever de realizar estudos de mercado capazes de fundamentar não apenas a estimativa de preços, mas também a definição das especificações técnicas, das exigências de habilitação e da modelagem da futura contratação.

No presente procedimento licitatório, entretanto, não se identifica, entre os documentos disponibilizados pela Administração, qualquer **estudo específico acerca da estrutura do mercado nacional de operadores de helicópteros multimissão**, tampouco levantamento técnico demonstrando quantas empresas possuem efetiva capacidade de atender, simultaneamente, todas as exigências constantes do Edital e do Termo de Referência.

Também não foi disponibilizada análise acerca da quantidade de aeronaves atualmente disponíveis no mercado brasileiro compatíveis com as especificações exigidas, da distribuição geográfica desses equipamentos, do número de operadores certificados junto à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC aptos a executar serviços dessa natureza, nem da existência de barreiras técnicas capazes de limitar a participação de novos concorrentes.

Tal deficiência revela-se especialmente grave considerando que o objeto licitado envolve contratação altamente especializada, estimada em mais de **R\$ 102 milhões**, destinada à disponibilização permanente de três helicópteros multimissão, acompanhados de extensa relação de equipamentos embarcados, sistemas eletrônicos, dispositivos médicos, estrutura logística, manutenção integral, abastecimento, treinamento de pessoal e demais obrigações acessórias.

Em contratações dessa magnitude, o estudo de mercado não pode limitar-se à realização de pesquisa de preços. É indispensável que a Administração demonstre conhecer a realidade concorrencial do setor, identificando o número aproximado de fornecedores potencialmente aptos, os modelos de aeronaves disponíveis, as tecnologias existentes, os fabricantes predominantes, as limitações regulatórias impostas pela ANAC, os custos operacionais do segmento e o impacto concorrencial decorrente das especificações estabelecidas no edital.

No entanto, a documentação disponibilizada não evidencia que tais análises tenham sido efetivamente realizadas. Não há levantamento demonstrando quantas empresas permanecerão aptas após a aplicação cumulativa de todas as exigências técnicas constantes do Termo de Referência, tampouco estudo indicando se eventual flexibilização de determinadas especificações ampliaria a competitividade sem comprometer a eficiência operacional da contratação.

A ausência dessa avaliação compromete diretamente o princípio da ampla competitividade. A Administração somente pode restringir o mercado quando demonstrar, mediante elementos objetivos, que a limitação é indispensável para atendimento do interesse público. Sem conhecer previamente a estrutura do mercado fornecedor, torna-se impossível afirmar que as exigências editalícias representam o menor grau de restrição necessário para a execução do objeto.

Também resta comprometido o princípio da economicidade. Quanto menor o número de operadores aptos a participar do certame, menor tende a ser a competição entre os licitantes, circunstância que reduz a probabilidade de obtenção da proposta economicamente mais vantajosa para a Administração Pública. A inexistência de estudo concorrencial impede verificar se o próprio planejamento da contratação não contribuiu para restringir artificialmente a disputa.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União tem reconhecido que a Administração deve fundamentar tecnicamente as exigências potencialmente restritivas com base em estudos concretos do mercado fornecedor. Não basta afirmar que determinada especificação é desejável; é indispensável demonstrar que sua adoção não inviabiliza a competição nem elimina parcela significativa dos operadores econômicos aptos ao atendimento da demanda pública.

Outro aspecto relevante consiste na ausência de análise prospectiva acerca da evolução do mercado aeronáutico durante a vigência da futura Ata de Registro de Preços. Considerando que o contrato poderá produzir efeitos por período prolongado, seria recomendável que a Administração avaliasse a disponibilidade futura das aeronaves, a evolução tecnológica dos equipamentos exigidos, a reposição da frota nacional, a cadeia de manutenção e suprimentos e os impactos econômicos decorrentes das exigências estabelecidas. A inexistência dessa avaliação evidencia fragilidade adicional no planejamento da contratação.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração apresente integralmente o estudo de mercado que fundamentou a presente contratação, demonstrando objetivamente o número de operadores potencialmente aptos à participação, a disponibilidade das aeronaves compatíveis com as especificações editalícias, a análise do impacto concorrencial das exigências cumulativas e os critérios utilizados para concluir que o modelo adotado preserva a ampla competitividade. Subsidiariamente, inexistindo estudo técnico suficiente, requer a revisão das especificações potencialmente restritivas e da modelagem da contratação, adequando-as aos princípios do planejamento, da motivação, da ampla competitividade, da eficiência, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

III.8 – DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO SUFICIENTE NA FORMAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO E DA INEXISTÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS CUSTOS DA CONTRATAÇÃO – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18 E 23 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DA ECONOMICIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

A elaboração do orçamento estimativo constitui uma das etapas mais relevantes da fase preparatória das contratações públicas, por representar o principal parâmetro utilizado pela Administração para aferição da vantajosidade da futura contratação, da compatibilidade dos preços ofertados pelo mercado e da adequada aplicação dos recursos públicos.

Por essa razão, a Lei Federal nº 14.133/2021 determina que o orçamento estimativo seja elaborado mediante metodologia técnica idônea, pesquisa de preços compatível com a realidade do mercado e documentação suficiente para permitir o controle administrativo, social e pelos órgãos de fiscalização.

No presente procedimento licitatório, embora o Edital informe que o valor estimado da contratação corresponde a aproximadamente **R\$ 102.287.827,20**, não se verifica, entre os documentos disponibilizados, memória de cálculo suficientemente detalhada capaz de demonstrar como referido montante foi formado, quais parâmetros econômicos foram utilizados e quais critérios técnicos fundamentaram cada parcela integrante do orçamento.

A contratação em análise possui elevado grau de complexidade econômica. O custo global envolve, entre outros componentes, a disponibilização permanente de três helicópteros multimissão, manutenção preventiva e corretiva, substituição de componentes aeronáuticos, seguros obrigatórios, abastecimento, logística operacional, disponibilidade mínima da frota, fornecimento de equipamentos médicos, sistemas eletrônicos embarcados, dispositivos de comunicação, treinamentos especializados, suporte técnico, mão de obra altamente qualificada, peças aeronáuticas, transporte de equipamentos, infraestrutura de apoio e diversas outras despesas diretas e indiretas.

Todavia, a documentação disponibilizada não permite identificar como cada um desses elementos foi considerado na formação do orçamento estimativo. Não foram apresentados demonstrativos individualizados relativos ao custo horário das aeronaves, à metodologia utilizada para estimativa das horas de voo, aos custos médios de manutenção, às premissas adotadas para cálculo do consumo de combustível, aos valores considerados para seguros aeronáuticos, aos encargos incidentes sobre as equipes técnicas, aos critérios utilizados para precificação dos equipamentos embarcados nem à composição dos custos administrativos da futura contratação.

Também não se verifica a divulgação da metodologia utilizada para definição das pesquisas de mercado. A Administração não demonstrou quantos fornecedores foram consultados, quais contratos públicos serviram de referência, quais parâmetros econômicos foram adotados para atualização dos valores, nem de que forma tratou eventuais diferenças entre contratos similares executados em outras unidades da Federação. Essa deficiência compromete diretamente a rastreabilidade do orçamento e impede que os licitantes avaliem a compatibilidade econômica da contratação.

Outro aspecto relevante consiste na ausência de memória de cálculo relativa aos quantitativos previstos para a execução contratual. Não se identifica estudo demonstrando a metodologia utilizada para estimar a quantidade de horas mensais de operação, a necessidade de manutenção programada, a frequência prevista para substituição de componentes, os custos decorrentes da disponibilidade permanente das aeronaves, a vida útil estimada dos equipamentos embarcados e os demais parâmetros operacionais utilizados para composição dos preços.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União reconhece que o orçamento estimativo deve ser plenamente auditável, permitindo que qualquer interessado compreenda a origem dos valores utilizados pela Administração. A simples apresentação do valor global ou de planilhas sintéticas não satisfaz o dever de motivação imposto pela Lei nº 14.133/2021, especialmente em contratações de elevada complexidade técnica e expressivo impacto financeiro.

Também merece destaque que eventual deficiência na formação do orçamento repercute diretamente sobre a competitividade do certame. Orçamentos subestimados podem inviabilizar a execução contratual e afastar operadores qualificados do mercado. Por outro lado, orçamentos superestimados comprometem a economicidade e aumentam o risco de contratação por valores superiores aos efetivamente praticados. Em ambos os casos, a ausência de memória técnica impede que os licitantes e os órgãos de controle avaliem a consistência das premissas econômicas adotadas pela Administração.

Importa ressaltar que a transparência do orçamento estimativo representa importante mecanismo de prevenção de litígios durante a execução contratual. Quanto maior a clareza na formação dos custos da contratação, menor a probabilidade de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, revisões contratuais e controvérsias decorrentes da inadequação das premissas utilizadas pela Administração.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração disponibilize integralmente toda a documentação que fundamentou o orçamento estimativo da presente contratação, incluindo as memórias de cálculo, pesquisas de mercado, metodologia utilizada para formação dos custos operacionais das aeronaves, critérios de composição dos custos diretos e indiretos, estimativas de horas de voo, custos de manutenção, seguros, combustível, logística, equipamentos embarcados, treinamentos, mão de obra especializada e demais elementos que compõem o valor estimado da contratação. Subsidiariamente, inexistindo motivação técnica suficiente, requer a revisão do orçamento estimativo e a consequente retificação do Edital, em observância aos artigos 18 e 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 e aos princípios da publicidade, da motivação, da economicidade, da transparência, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

III.9 – DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA NÃO COMPROVAÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA – VIOLAÇÃO AO ARTIGO 67 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA ISONOMIA

A qualificação técnica constitui importante mecanismo destinado a assegurar que a futura contratada possua experiência suficiente para executar adequadamente o objeto licitado. Todavia, justamente por restringir o universo de potenciais participantes do certame, sua utilização encontra limites expressamente estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021.

O artigo 67 da referida norma determina que a Administração somente poderá exigir comprovação de capacidade técnico-operacional relativamente às **parcelas de maior relevância ou de maior valor significativo do objeto**, cabendo-lhe demonstrar, mediante fundamentação técnica constante do processo administrativo, as razões que justificam a escolha dessas parcelas e a necessidade das exigências impostas aos licitantes.

No presente procedimento licitatório, observa-se que o Edital estabelece exigências específicas de qualificação técnica relacionadas à operação de aeronaves multimissão, experiência anterior em atividades especializadas, comprovação de capacidade operacional, estrutura técnica e demais requisitos destinados à habilitação dos licitantes. Entretanto, a documentação disponibilizada não evidencia estudo técnico individualizado demonstrando por que cada uma dessas exigências corresponde efetivamente às parcelas de maior relevância técnica e econômica da futura contratação.

Também não foram identificados documentos que demonstrem a metodologia utilizada para selecionar as atividades consideradas essenciais à comprovação da capacidade operacional. A Administração limitou-se a descrever as exigências constantes do edital, sem apresentar matriz de criticidade, estudo de riscos, análise de complexidade operacional ou qualquer outro elemento capaz de justificar tecnicamente a eleição dessas parcelas como requisitos obrigatórios de habilitação.

Essa deficiência compromete diretamente a legalidade das exigências editalícias. A Administração não possui discricionariedade absoluta para definir quais experiências anteriores serão exigidas dos licitantes. Sempre que determinada atividade for utilizada como requisito de habilitação, deverá existir demonstração objetiva de que sua execução anterior revela aptidão indispensável para o cumprimento das obrigações contratuais e de que outras experiências equivalentes seriam insuficientes para atender ao interesse público.

Outro aspecto relevante consiste na ausência de demonstração da representatividade econômica das parcelas eleitas. O artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 não exige apenas relevância técnica, mas também considera o valor significativo da parcela dentro da composição do objeto contratado. Entretanto, a Administração não apresentou memória de cálculo, planilha de distribuição financeira ou qualquer documento que permita verificar a participação econômica de cada atividade utilizada como fundamento para as exigências de habilitação.

Também não se verifica análise acerca do impacto concorrencial dessas exigências sobre o mercado fornecedor. Não há levantamento indicando quantas empresas possuem efetivamente os atestados exigidos, quantos operadores permanecem aptos após a aplicação cumulativa dos requisitos de habilitação nem avaliação acerca da possibilidade de adoção de critérios alternativos menos restritivos, capazes de preservar a segurança da contratação sem comprometer a competitividade do certame.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União é firme ao reconhecer que as exigências de qualificação técnica devem ser interpretadas restritivamente, justamente porque constituem limitações ao princípio constitucional da ampla competitividade. A Administração deve demonstrar, mediante estudos técnicos consistentes, que cada requisito imposto ao licitante guarda relação direta com as parcelas efetivamente essenciais do contrato e representa o menor grau de restrição necessário à proteção do interesse público.

Cumprir destacar que a contratação ora licitada envolve atividades multidisciplinares, abrangendo operação aérea, manutenção, logística, equipamentos embarcados, treinamento, suporte técnico e diversas outras obrigações. Em contratos dessa natureza, a comprovação da capacidade técnica deve privilegiar a demonstração da aptidão global do operador para executar o objeto, evitando-se a fragmentação excessiva das exigências de habilitação ou a imposição de experiências demasiadamente específicas quando inexistir demonstração objetiva de sua imprescindibilidade.

Por fim, a ausência de motivação individualizada para as exigências de qualificação técnica compromete não apenas a competitividade da licitação, mas também o controle exercido pelos órgãos de fiscalização. Sem conhecer os estudos que fundamentaram a definição das parcelas de maior relevância, torna-se impossível verificar se a Administração observou efetivamente os limites impostos pelo artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 ou se estabeleceu restrições superiores às estritamente necessárias para assegurar a adequada execução contratual.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração apresente os estudos técnicos que fundamentaram as exigências de qualificação técnica constantes do Edital, demonstrando objetivamente quais parcelas foram consideradas de maior relevância técnica e valor significativo, os critérios utilizados para essa definição e a indispensabilidade de cada requisito de habilitação imposto aos licitantes. Subsidiariamente, inexistindo fundamentação técnica suficiente, requer a revisão das exigências editalícias, adequando-as aos limites estabelecidos pelo artigo 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, preservando-se os princípios da competitividade, da isonomia, da proporcionalidade, da motivação e da seleção da proposta mais vantajosa.

III.10 – DA INSUFICIÊNCIA DA MATRIZ DE RISCOS E DA AUSÊNCIA DE ADEQUADA DISTRIBUIÇÃO DAS RESPONSABILIDADES CONTRATUAIS – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22 E 103 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO, DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA EFICIÊNCIA E DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A Lei Federal nº 14.133/2021 incorporou definitivamente a gestão de riscos ao regime jurídico das contratações públicas, reconhecendo que a adequada identificação, classificação e distribuição dos riscos constitui requisito essencial para o planejamento eficiente das contratações e para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

Nesse contexto, a matriz de riscos deixou de representar simples documento acessório para assumir função estruturante da futura relação contratual, incumbindo-lhe estabelecer, de forma objetiva, quais eventos extraordinários serão suportados pela Administração, quais permanecerão sob responsabilidade da contratada e quais hipóteses poderão ensejar revisão contratual, reequilíbrio econômico-financeiro ou prorrogação dos prazos de execução.

No presente procedimento licitatório, entretanto, embora o objeto envolva contratação extremamente complexa, abrangendo operação continuada de aeronaves multimissão, manutenção aeronáutica integral, disponibilidade permanente da frota, substituição de equipamentos, logística operacional, abastecimento, fornecimento de pilotos, suporte técnico, equipamentos médicos embarcados, sistemas eletrônicos e diversas outras obrigações especializadas, não se verifica matriz de riscos suficientemente detalhada para disciplinar a distribuição dessas responsabilidades.

A documentação disponibilizada limita-se à descrição das obrigações da futura contratada, sem identificar de forma objetiva quais eventos extraordinários serão considerados riscos ordinários da atividade empresarial e quais permanecerão sob responsabilidade da Administração Pública. Essa lacuna compromete diretamente a previsibilidade da contratação e dificulta a correta precificação das propostas pelos licitantes.

Também não foram disciplinadas situações relevantes que podem ocorrer durante a execução contratual, tais como alterações determinadas pela Administração, indisponibilidade temporária de aeródromos, restrições impostas pelos órgãos de controle do espaço aéreo, alterações na regulamentação expedida pela ANAC, aumento extraordinário do custo do combustível aeronáutico, indisponibilidade de peças homologadas pelo fabricante, demora na liberação de autorizações administrativas, eventos climáticos extremos na região amazônica, operações emergenciais extraordinárias, restrições sanitárias, alterações tributárias, fatos do príncipe e demais circunstâncias que extrapolam o controle da futura contratada.

A ausência dessa disciplina impede que os licitantes identifiquem, previamente, quais riscos deverão ser considerados na formação de seus preços, comprometendo a transparência da contratação e aumentando significativamente a margem de incerteza econômica do contrato. Em consequência, os operadores econômicos tendem a incorporar aos preços ofertados margens adicionais destinadas à cobertura de riscos indefinidos, circunstância que pode elevar desnecessariamente o custo final suportado pela Administração Pública.

Outro aspecto relevante consiste na inexistência de critérios objetivos para definição das hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Embora a Lei nº 14.133/2021 assegure a preservação da equação econômico-financeira originalmente pactuada, o instrumento convocatório não identifica quais eventos serão considerados extraordinários, quais circunstâncias caracterizarão risco ordinário da atividade

empresarial e quais fatos poderão justificar revisão dos preços contratados.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União reconhece que a adequada distribuição dos riscos representa importante instrumento de governança contratual, reduzindo litígios administrativos, conferindo maior previsibilidade às relações contratuais e permitindo que a Administração obtenha propostas mais competitivas. Quanto maior a complexidade da contratação, maior deve ser o grau de detalhamento da matriz de riscos.

No presente caso, essa necessidade revela-se ainda mais evidente em razão da natureza altamente especializada dos serviços contratados. A operação aérea envolve fatores externos permanentes, sujeitos à intensa regulamentação técnica, condições meteorológicas específicas, disponibilidade de infraestrutura aeroportuária, certificações aeronáuticas, cadeia internacional de fornecimento de componentes e inúmeros outros eventos que demandam disciplina contratual específica. A inexistência de matriz de riscos compatível com essa realidade compromete a segurança jurídica da futura contratação.

Também merece destaque que a ausência de adequada distribuição dos riscos dificulta a própria atuação dos órgãos de controle. Sem critérios previamente estabelecidos, torna-se extremamente complexo verificar, durante a execução contratual, a legitimidade de eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, revisões contratuais ou alterações decorrentes de fatos supervenientes, aumentando o risco de controvérsias administrativas e judiciais.

Importa ressaltar que a gestão eficiente dos riscos não protege apenas a contratada, mas também a própria Administração Pública. A definição prévia e objetiva das responsabilidades reduz conflitos durante a execução contratual, fortalece a governança da contratação, amplia a previsibilidade econômica do contrato e contribui para a obtenção de propostas mais vantajosas e compatíveis com a realidade do mercado.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração promova a elaboração ou complementação da matriz de riscos da presente contratação, identificando de forma individualizada os eventos extraordinários inerentes à execução contratual, disciplinando objetivamente a responsabilidade de cada parte, as hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, prorrogação contratual, exclusão de responsabilidade e revisão dos preços pactuados. Requer, ainda, que os estudos técnicos utilizados para definição da matriz de riscos sejam formalmente incorporados aos autos do processo administrativo, permanecendo disponíveis para consulta pública e fiscalização pelos órgãos de controle competentes, assegurando-se plena observância aos princípios do planejamento, da segurança jurídica, da motivação, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

III.11 – DA DESPROPORCIONALIDADE DAS OBRIGAÇÕES IMPOSTAS À CONTRATADA E DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA MATRIZ CONTRATUAL – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO, DA BOA-FÉ OBJETIVA E DA SEGURANÇA JURÍDICA

A moderna teoria dos contratos administrativos, especialmente após a entrada em vigor da Lei Federal nº 14.133/2021, passou a prestigiar a adequada distribuição das obrigações entre Administração e contratado, de modo a assegurar equilíbrio contratual, adequada alocação dos riscos e preservação da equação econômico-financeira inicialmente estabelecida.

O contrato administrativo não pode ser estruturado de forma a transferir integralmente ao particular todos os encargos operacionais, regulatórios, financeiros e logísticos inerentes à execução do objeto, sobretudo quando parcela significativa desses riscos decorre de circunstâncias externas ou da própria atuação da Administração Pública.

No presente procedimento licitatório, observa-se que praticamente todas as obrigações relacionadas à futura execução contratual foram atribuídas à contratada, incluindo a disponibilização permanente das aeronaves, manutenção preventiva e corretiva, substituição de equipamentos, fornecimento de pilotos e equipes técnicas, seguros aeronáuticos, abastecimento, logística operacional, certificações perante a ANAC, treinamentos, equipamentos médicos, sistemas eletrônicos embarcados, comunicação via satélite, atualização tecnológica, suporte técnico permanente, transporte de peças, disponibilização de aeronaves substitutas e diversas outras responsabilidades acessórias.

Embora tais obrigações guardem relação com a execução do objeto contratado, não se identifica, na documentação disponibilizada, estudo técnico que demonstre que a concentração integral dessas responsabilidades na esfera da contratada representa a solução mais eficiente, proporcional e economicamente vantajosa para a Administração.

Também não foram apresentados estudos demonstrando o impacto econômico produzido por essa ampla transferência de obrigações. A Administração não avaliou de que forma a assunção integral desses encargos influenciará a composição dos preços ofertados, tampouco demonstrou que modelos alternativos de distribuição das responsabilidades foram considerados durante a fase preparatória da contratação.

Essa deficiência revela afronta direta ao princípio da proporcionalidade. A Administração possui competência para definir as obrigações da futura contratada, porém deve demonstrar que cada uma delas guarda relação de necessidade e adequação com a finalidade da contratação, evitando impor encargos excessivos ou desnecessários que acabem sendo integralmente repassados ao preço final suportado pelo Poder Público.

Outro aspecto relevante consiste na ausência de critérios objetivos para delimitação das responsabilidades decorrentes de fatos alheios ao controle da contratada. Diversas obrigações previstas no Termo de Referência permanecem exigíveis mesmo diante da ocorrência de eventos extraordinários, circunstância que amplia significativamente a exposição econômica do futuro contratado e compromete a adequada distribuição dos riscos inerentes ao contrato.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União orienta que contratos administrativos devem observar adequada repartição das responsabilidades entre as partes, evitando-se cláusulas que imponham ao particular riscos extraordinários ou obrigações cuja assunção não tenha sido precedida de fundamentação técnica específica. O princípio da supremacia do interesse público não autoriza a transferência indiscriminada de encargos ao contratado quando inexistir demonstração objetiva de sua necessidade.

Também merece atenção a ausência de estudo demonstrando que todas essas obrigações foram efetivamente consideradas na formação do orçamento estimativo. A imposição de múltiplos encargos operacionais, desacompanhada da correspondente memória de cálculo dos custos, dificulta a aferição da exequibilidade econômica da contratação e aumenta significativamente o risco de futuros pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Cumprir destacar que contratos de elevada complexidade operacional, como o presente, exigem equilíbrio entre as responsabilidades assumidas pelas partes. Quanto maior a carga obrigacional atribuída ao contratado, maior deve ser o grau de fundamentação técnica apresentado pela Administração para justificar essa opção, especialmente quando tais obrigações possuem potencial para restringir a competitividade ou elevar significativamente os custos da contratação.

A inexistência dessa motivação compromete não apenas a legalidade do instrumento convocatório, mas também a própria eficiência administrativa, pois amplia a probabilidade de controvérsias durante a execução contratual, revisões econômicas, litígios administrativos e questionamentos perante os órgãos de controle.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração apresente estudo técnico específico demonstrando a proporcionalidade da distribuição das obrigações contratuais, evidenciando que todos os encargos atribuídos à futura contratada foram previamente avaliados quanto à sua necessidade, impacto econômico e compatibilidade com o objeto licitado. Subsidiariamente, requer a revisão das cláusulas que imponham

obrigações excessivas ou desproporcionais, adequando-as aos princípios da proporcionalidade, da boa-fé objetiva, da segurança jurídica, do equilíbrio econômico-financeiro e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

III.12 – DA DESPROPORCIONALIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO E DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A APLICAÇÃO DAS PENALIDADES – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE, DA MOTIVAÇÃO, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

A Administração Pública possui competência para instituir regime sancionatório destinado a assegurar o fiel cumprimento das obrigações contratuais assumidas pela futura contratada. Todavia, o exercício desse poder encontra limites na Constituição Federal, na Lei nº 14.133/2021 e nos princípios gerais do Direito Administrativo, especialmente aqueles relacionados à legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, individualização das sanções e devido processo legal.

No presente procedimento licitatório, verifica-se que a minuta contratual prevê a aplicação de multas, advertências, impedimentos de licitar e demais sanções administrativas, reproduzindo, em grande medida, as penalidades previstas na Lei nº 14.133/2021. Entretanto, a regulamentação constante do edital e da minuta contratual não estabelece critérios suficientemente objetivos para disciplinar a gradação das penalidades, a individualização da responsabilidade da contratada e a correta aferição da gravidade das condutas eventualmente praticadas.

Considerando a elevada complexidade operacional do objeto licitado, inúmeras situações poderão ocorrer durante a execução contratual sem que decorram de qualquer conduta culposa ou dolosa da contratada. A operação de aeronaves multimissão envolve fatores climáticos, restrições operacionais impostas pela autoridade aeronáutica, indisponibilidade de peças certificadas, determinações dos órgãos reguladores, limitações aeroportuárias, eventos de força maior, alterações promovidas pela própria Administração e diversas outras circunstâncias que escapam ao controle direto da futura contratada.

Todavia, a documentação disponibilizada não disciplina, de forma suficientemente clara, em quais hipóteses esses eventos poderão afastar a responsabilização administrativa da contratada, tampouco estabelece metodologia objetiva para distinguir inadimplementos efetivamente imputáveis ao contratado daqueles decorrentes de fatos extraordinários, fortuitos ou atribuíveis à própria Administração Pública.

Também não se verifica previsão detalhada acerca da gradação das sanções segundo critérios como extensão do dano causado ao interesse público, existência de dolo ou culpa, reincidência, boa-fé da contratada, adoção de medidas corretivas espontâneas, colaboração com a fiscalização e demais circunstâncias concretas capazes de influenciar a proporcionalidade da resposta sancionatória.

A Lei nº 14.133/2021 exige que toda sanção administrativa seja precedida de regular processo administrativo, assegurando contraditório, ampla defesa, motivação individualizada e análise das circunstâncias específicas do caso concreto. Não se admite, portanto, interpretação que conduza à aplicação automática de penalidades pela simples ocorrência de determinado evento contratual, sem prévia verificação da efetiva responsabilidade da contratada.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União orienta que cláusulas sancionatórias devem ser redigidas de forma clara, objetiva e proporcional, justamente para evitar decisões discricionárias excessivamente amplas durante a execução contratual. A Administração deve estabelecer critérios previamente conhecidos pelos licitantes, permitindo que todos compreendam as consequências jurídicas decorrentes de eventual inadimplemento e possam precificar adequadamente os riscos da contratação.

Outro aspecto relevante consiste na ausência de adequada integração entre o regime sancionatório e a matriz de riscos da contratação. Conforme demonstrado na tese anterior, diversos eventos extraordinários não foram adequadamente distribuídos entre as partes. Essa deficiência repercute diretamente sobre a aplicação das penalidades, pois não é possível responsabilizar objetivamente a contratada por eventos cuja natureza jurídica sequer foi previamente definida no instrumento convocatório.

Também merece atenção o impacto econômico produzido por cláusulas sancionatórias excessivamente abertas. A incerteza quanto à aplicação das penalidades tende a elevar o custo da contratação, pois operadores econômicos incorporam aos preços ofertados margens destinadas à cobertura dos riscos decorrentes da indefinição normativa. Em consequência, a própria Administração poderá suportar custos superiores aos estritamente necessários, em prejuízo da economicidade e da competitividade do certame.

Cumprir destacar que a finalidade do regime sancionatório não consiste em ampliar a supremacia contratual da Administração, mas assegurar a adequada execução do contrato mediante observância dos princípios da proporcionalidade, da boa-fé objetiva, da motivação e da segurança jurídica. Quanto maior a complexidade da contratação, maior deve ser a precisão dos critérios utilizados para disciplinar a responsabilidade administrativa da futura contratada.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração proceda à revisão das cláusulas relativas às penalidades administrativas, estabelecendo critérios objetivos para gradação das sanções, individualização das condutas, delimitação das hipóteses de exclusão de responsabilidade, integração com a matriz de riscos e observância expressa ao contraditório, à ampla defesa e à motivação individualizada das decisões administrativas. Requer, ainda, que os estudos técnicos e pareceres jurídicos utilizados para fundamentar o regime sancionatório sejam formalmente incorporados aos autos do processo administrativo, permanecendo disponíveis para consulta pública e fiscalização pelos órgãos de controle, em observância aos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica, da transparência e do devido processo legal previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

III.13 – DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DA OPÇÃO PELA LOCAÇÃO DAS AERONAVES EM DETRIMENTO DE OUTRAS SOLUÇÕES DISPONÍVEIS – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 11, 18 E 23 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, ECONOMICIDADE, PLANEJAMENTO E MOTIVAÇÃO

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que toda contratação pública deve decorrer de processo de planejamento capaz de demonstrar, mediante critérios técnicos, econômicos e operacionais, que a solução escolhida representa a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública.

Esse dever não se limita à definição do objeto da licitação, alcançando igualmente a própria escolha do modelo de contratação. Sempre que existirem diferentes soluções aptas ao atendimento da necessidade administrativa, compete ao Estudo Técnico Preliminar demonstrar, de forma objetiva, as razões que conduziram à opção adotada pela Administração.

No presente caso, a Administração optou pela contratação, mediante Sistema de Registro de Preços, de empresa especializada para disponibilização contínua de três helicópteros multimissão, incluindo pilotos, manutenção integral, equipamentos embarcados, logística operacional, treinamentos e diversos serviços acessórios, estimando investimento superior a R\$ 102.000.000,00 durante a vigência contratual.

Entretanto, não se identifica, na documentação disponibilizada, estudo comparativo suficientemente aprofundado demonstrando que a locação integral das aeronaves constitui a alternativa economicamente mais vantajosa em comparação com outras soluções potencialmente disponíveis.

Não foram localizados estudos comparando, por exemplo:

- aquisição direta das aeronaves pela Administração;
- contratação operacional por demanda;
- utilização compartilhada de frota existente em outros órgãos públicos;
- celebração de acordos de cooperação institucional;
- contratação por lote ou por missão operacional;
- modelos híbridos de disponibilização da frota;
- outras formas de execução compatíveis com a necessidade pública.

Essa ausência de análise viola diretamente o dever de planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021.

A escolha do modelo contratual não pode decorrer exclusivamente de conveniência administrativa abstrata.

É indispensável que o processo administrativo demonstre que outras alternativas foram efetivamente analisadas e que a solução escolhida apresenta melhor relação entre custo, benefício, eficiência operacional, disponibilidade, riscos e impacto financeiro ao longo de toda a execução contratual.

Também não se verifica estudo de custo do ciclo de vida ("life cycle cost"), metodologia expressamente valorizada pela Lei nº 14.133/2021.

Em contratações envolvendo ativos aeronáuticos de elevado valor econômico, a análise da vantajosidade deve considerar não apenas o desembolso imediato da Administração, mas também fatores como: - depreciação das aeronaves;

- custo de manutenção ao longo da vida útil;
- disponibilidade operacional;
- custo financeiro da aquisição;
- seguros;
- atualização tecnológica;
- custo de reposição;
- valor residual dos equipamentos;
- custo administrativo de gestão da frota.

Nada disso foi adequadamente demonstrado na documentação disponibilizada.

Outro aspecto relevante consiste na inexistência de estudo demonstrando que o Sistema de Registro de Preços representa o instrumento mais adequado para esse tipo de contratação.

Considerando tratar-se de disponibilização permanente de três aeronaves, destinadas ao atendimento contínuo das atividades da Administração, caberia demonstrar por quais razões a contratação mediante Ata de Registro de Preços produziria vantagens superiores às decorrentes da celebração de contrato administrativo convencional.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiteradamente afirmado que a escolha da solução contratual deve ser precedida de análise comparativa suficientemente fundamentada, especialmente em contratações de elevado impacto financeiro.

Quanto maior o investimento público envolvido, maior deve ser o grau de fundamentação constante do Estudo Técnico Preliminar, justamente para permitir que os órgãos de controle verifiquem a racionalidade da decisão administrativa.

Também merece destaque que a ausência dessa demonstração compromete a própria economicidade da contratação.

Sem conhecer as alternativas efetivamente analisadas pela Administração, torna-se impossível concluir que o investimento superior a R\$ 102 milhões representa a solução mais eficiente para atendimento das necessidades operacionais do Estado de Rondônia.

A motivação administrativa exige demonstração concreta, baseada em critérios objetivos, e não mera afirmação genérica de que a locação constitui a melhor alternativa.

Por fim, verifica-se que a deficiência do planejamento repercute sobre todas as demais etapas do procedimento licitatório.

As especificações técnicas, a formação do orçamento estimativo, a matriz de riscos, as exigências de habilitação e a própria modelagem contratual decorrem diretamente da solução escolhida pela Administração.

Se a escolha da solução não foi suficientemente fundamentada, resta comprometida a validade de todos os atos subsequentes que dela dependem.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração apresente integralmente os estudos técnicos, econômicos e operacionais que fundamentaram a opção pela contratação mediante locação de aeronaves multimissão, demonstrando objetivamente as alternativas analisadas, os critérios comparativos utilizados, a avaliação do custo do ciclo de vida da solução escolhida, a justificativa para utilização do Sistema de Registro de Preços e as razões que evidenciam ser esta a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública. Subsidiariamente, inexistindo demonstração técnica suficiente, requer a revisão do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do Edital, adequando-os aos artigos 11, 18 e 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como aos princípios da eficiência, da economicidade, do planejamento, da motivação, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

III.14 – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AMPLA COMPETITIVIDADE E DO DIRECIONAMENTO INDIRETO DECORRENTE DO EFEITO CUMULATIVO DAS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 9º, 11, 18 E 67 DA LEI Nº 14.133/2021

Ao longo da presente impugnação restou demonstrado que o instrumento convocatório contém diversas exigências técnicas, operacionais, documentais e econômicas que, analisadas em conjunto, produzem significativa restrição ao universo de potenciais licitantes. Embora algumas dessas exigências possam, isoladamente, encontrar fundamento na discricionariedade técnica da Administração, sua cumulação exige motivação ainda mais rigorosa, justamente em razão do impacto concorrencial que produz sobre o mercado.

A análise da legalidade de um edital não pode restringir-se ao exame isolado de cada cláusula. A Lei nº 14.133/2021 impõe que o procedimento licitatório seja estruturado de forma a assegurar a máxima competição compatível com a satisfação do interesse público, razão pela qual a avaliação da competitividade deve considerar o conjunto das exigências estabelecidas e seus reflexos práticos sobre a participação dos operadores econômicos.

No presente certame, a Administração estabeleceu, simultaneamente, requisitos relacionados à idade máxima das aeronaves, características estruturais específicas, equipamentos embarcados altamente especializados, tecnologias determinadas, extensa relação de obrigações operacionais, exigências de qualificação técnica, especificações detalhadas de desempenho, regime sancionatório abrangente, matriz de riscos insuficiente, orçamento estimativo desacompanhado da correspondente memória técnica e ausência de estudos completos de mercado e de impacto concorrencial. Embora cada um desses pontos tenha sido impugnado individualmente, o aspecto mais relevante consiste justamente na repercussão produzida pela conjugação de todas essas exigências.

Não se verifica, entretanto, qualquer estudo técnico demonstrando que a Administração avaliou os efeitos concorrenciais decorrentes da aplicação simultânea dessas cláusulas. A documentação disponibilizada não informa quantos operadores permanecem aptos a atender integralmente ao edital, quantas aeronaves existentes no mercado nacional satisfazem cumulativamente todas as especificações estabelecidas, tampouco evidencia que tenha sido realizada análise acerca da redução potencial da competitividade provocada pela modelagem adotada.

Essa omissão afronta diretamente os princípios da isonomia e da ampla competitividade. A Administração possui competência para estabelecer requisitos técnicos destinados à proteção do interesse público, porém deve comprovar que tais exigências representam o menor grau de restrição necessário para alcançar a finalidade pretendida. Sempre que o conjunto das cláusulas editalícias reduzir significativamente o universo de competidores sem correspondente demonstração de indispensabilidade, resta caracterizada restrição indevida à competição.

Cumprir destacar que a presente impugnação não afirma a existência de direcionamento intencional em favor de determinado fornecedor. O que se demonstra é a ocorrência de **direcionamento indireto**, fenômeno reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência dos Tribunais de Contas, caracterizado pela elaboração de especificações tão específicas e cumulativas que apenas reduzido número de operadores econômicos consegue atender integralmente ao instrumento convocatório, ainda que inexistam indicação expressa de marca, fabricante ou empresa.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme ao reconhecer que o direcionamento pode decorrer do efeito combinado de múltiplas exigências aparentemente legítimas, impondo à Administração o dever de justificar não apenas cada requisito isoladamente, mas também a necessidade da sua manutenção em conjunto. O controle da legalidade alcança o resultado prático produzido pelo edital, especialmente quando a combinação das cláusulas reduz a concorrência sem motivação técnica suficiente.

Também merece atenção o impacto econômico dessa restrição. Quanto menor o número de participantes aptos ao certame, menor tende a ser a disputa entre os licitantes e maior a probabilidade de contratação por valores superiores aos que seriam obtidos em ambiente concorrencial mais amplo. Assim, eventual restrição indevida à competição não afeta apenas o princípio da isonomia, mas compromete diretamente a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A ausência de estudo de impacto concorrencial impede, ainda, o adequado exercício do controle pelos órgãos de fiscalização. Sem conhecer a dimensão da restrição produzida pelo edital, torna-se inviável verificar se a Administração observou efetivamente os limites impostos pelos artigos 5º, 9º, 11, 18 e 67 da Lei nº 14.133/2021 ou se estabeleceu exigências superiores às estritamente necessárias para atendimento do interesse público.

Por fim, verifica-se que todas as irregularidades anteriormente demonstradas possuem origem comum: a insuficiência do planejamento da contratação. A deficiência dos estudos preparatórios repercute diretamente sobre as especificações técnicas, o orçamento estimativo, a qualificação técnica, a matriz de riscos, a modelagem contratual e a própria estrutura competitiva do certame. A revisão isolada de uma ou outra cláusula não se mostra suficiente; impõe-se reavaliar globalmente a modelagem da contratação para assegurar efetiva observância aos princípios que regem as licitações públicas.

Diante do exposto, requer a Impugnante que a Administração proceda à revisão integral da modelagem da presente contratação, realizando estudo específico acerca do impacto concorrencial produzido pelo conjunto das exigências constantes do Edital, do Termo de Referência e dos demais documentos preparatórios, demonstrando objetivamente o número de operadores econômicos aptos à participação, a necessidade cumulativa de cada especificação técnica e a compatibilidade das cláusulas editalícias com os princípios da ampla competitividade. Requer, ainda, que tais estudos sejam formalmente incorporados aos autos do processo administrativo e permaneçam integralmente disponíveis para consulta pública e fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo, **especialmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, assegurando-se a observância dos princípios da legalidade, da publicidade, da motivação, da transparência, da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

IV – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante seja a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** conhecida e integralmente acolhida, por preencher todos os requisitos previstos no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, para que sejam adotadas as seguintes providências:

- a) O recebimento, conhecimento e processamento da presente Impugnação ao Edital, reconhecendo-se sua tempestividade e legitimidade, nos termos do artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.
- b) O acolhimento das razões apresentadas, reconhecendo-se as irregularidades identificadas na fase preparatória da contratação, no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência, na pesquisa de mercado, na formação do orçamento estimativo, na modelagem contratual e nas demais cláusulas impugnadas.
- c) A imediata suspensão da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 90288/2025/SUPEL/RO, até o julgamento definitivo da presente impugnação e a completa revisão do instrumento convocatório.
- d) A revisão integral do Edital, do Termo de Referência, do Estudo Técnico Preliminar, da minuta contratual e dos demais documentos que compõem a fase preparatória da contratação, promovendo-se a adequação das cláusulas impugnadas aos princípios e disposições da Lei Federal nº 14.133/2021.
- e) A disponibilização integral de todos os documentos que fundamentaram a presente contratação, incluindo:
 - Estudo Técnico Preliminar;

- estudos comparativos de soluções;
- pesquisas de mercado;
- memória de cálculo do orçamento;
- pareceres técnicos;
- pareceres jurídicos;
- estudos operacionais;
- notas técnicas;
- análises de impacto concorrencial;
- memórias de cálculo dos quantitativos;
- documentos relativos à formação dos preços;
- estudos de viabilidade;
- matriz de riscos;
- justificativas técnicas das especificações das aeronaves;
- demais documentos utilizados para fundamentar as escolhas administrativas.

f) A apresentação dos estudos técnicos que justificaram, individualmente, cada uma das especificações operacionais exigidas para as aeronaves, equipamentos embarcados, sistemas eletrônicos, equipamentos médicos, dispositivos de comunicação, dimensões, capacidade operacional, idade máxima das aeronaves e demais requisitos técnicos constantes do Termo de Referência.

g) A demonstração técnica da imprescindibilidade da limitação de idade máxima de 15 (quinze) anos das aeronaves, ou, inexistindo fundamentação suficiente, sua exclusão ou substituição por critérios objetivos relacionados à aeronavegabilidade certificada pela ANAC.

h) A revisão das especificações técnicas cumulativas que restrinjam indevidamente a competitividade, privilegiando requisitos de desempenho, funcionalidade e eficiência operacional, em substituição a características excessivamente específicas sem motivação técnica suficiente.

i) A apresentação dos estudos que demonstrem a inexistência de soluções tecnológicas equivalentes para os equipamentos embarcados especificados no edital, revisando-se as cláusulas que possam restringir fabricantes ou tecnologias sem demonstração objetiva de necessidade.

j) A complementação do Estudo Técnico Preliminar mediante apresentação da análise comparativa entre todas as alternativas de contratação efetivamente avaliadas pela Administração, demonstrando objetivamente as razões que conduziram à escolha da solução constante do Edital.

k) A apresentação do estudo de mercado e da análise de impacto concorrencial da contratação, indicando:

- número estimado de operadores aptos;
- disponibilidade das aeronaves no mercado nacional;
- impacto das especificações cumulativas;
- avaliação da competitividade do certame;
- justificativa para eventual restrição do mercado.

l) A disponibilização integral da metodologia utilizada para formação do orçamento estimativo, incluindo memórias de cálculo, pesquisas de preços, custos operacionais, custos de manutenção, consumo de combustível, seguros, logística, treinamentos, equipamentos embarcados, mão de obra especializada, custos indiretos e demais componentes do valor estimado da contratação.

m) A apresentação dos estudos técnicos que fundamentaram as exigências de qualificação técnica, demonstrando objetivamente quais parcelas foram consideradas de maior relevância técnica e valor significativo, em estrita observância ao artigo 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.

n) A complementação da matriz de riscos da contratação, disciplinando objetivamente:

- distribuição das responsabilidades;
- hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- revisão contratual;
- prorrogação de prazo;
- exclusão de responsabilidade;
- eventos extraordinários;
- fatos da Administração;
- força maior;

- caso fortuito;
- riscos regulatórios;
- riscos operacionais.

o) A revisão das obrigações atribuídas à futura contratada, adequando-as aos princípios da proporcionalidade, da boa-fé objetiva, da razoabilidade e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

p) A revisão das cláusulas relativas às penalidades administrativas, estabelecendo critérios objetivos para aplicação das sanções, gradação das multas, individualização das condutas, hipóteses de exclusão de responsabilidade e observância expressa ao contraditório e à ampla defesa.

q) A apresentação dos estudos que demonstraram a vantajosidade da opção pela locação das aeronaves, bem como da utilização do Sistema de Registro de Preços, em comparação com outras soluções potencialmente disponíveis para atendimento da necessidade administrativa.

r) A realização de estudo específico acerca do impacto concorrencial produzido pelo conjunto das exigências constantes do Edital, demonstrando objetivamente que a combinação das cláusulas não reduz indevidamente o universo de potenciais licitantes nem compromete a ampla competitividade do certame.

s) Caso sejam acolhidas quaisquer das teses apresentadas e promovidas alterações capazes de influenciar a formulação das propostas ou modificar as condições originalmente estabelecidas no instrumento convocatório, seja determinada a **replicação integral do Edital**, com a consequente **reabertura integral dos prazos legais**, assegurando igualdade de condições a todos os interessados.

t) Na hipótese de eventual indeferimento total ou parcial da presente impugnação, requer que a decisão administrativa enfrente **individualmente cada uma das quatorze teses** desenvolvidas nesta manifestação, indicando expressamente os fundamentos técnicos, jurídicos e fáticos que justifiquem a manutenção das cláusulas impugnadas, abstendo-se da utilização de respostas genéricas, padronizadas ou meramente conclusivas.

u) Requer que a decisão administrativa seja precedida de manifestação da equipe técnica responsável pelo Estudo Técnico Preliminar, do setor demandante, da área responsável pela elaboração do Termo de Referência e da Assessoria Jurídica competente, enfrentando individualmente todas as questões suscitadas nesta impugnação.

v) Requer que a presente impugnação, a decisão administrativa, todos os pareceres técnicos, pareceres jurídicos, manifestações das áreas técnicas e demais documentos utilizados para fundamentar a resposta integrem formalmente os autos do processo administrativo, permanecendo disponíveis para consulta pública e fiscalização.

w) Requer que seja certificada nos autos a efetiva disponibilização de todos os documentos relativos à presente impugnação nos meios oficiais de transparência da Administração Pública, garantindo sua autenticidade, integridade e rastreabilidade.

x) Requer que toda a documentação referente à presente impugnação permaneça acessível aos órgãos de controle interno e externo, **especialmente ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO**, ao Ministério Público de Contas e aos demais órgãos fiscalizadores, para fins de acompanhamento da legalidade da presente contratação.

y) Por fim, requer a Impugnante que, caso a Administração entenda pela manutenção das cláusulas impugnadas, sejam expressamente indicados, para cada uma delas, os estudos técnicos, pareceres especializados, documentos de planejamento e fundamentos jurídicos que lhes dão suporte, de forma a assegurar a plena transparência do procedimento e viabilizar o adequado exercício do controle administrativo, judicial e pelos órgãos de fiscalização.

z) A Impugnante registra que a presente manifestação possui natureza eminentemente colaborativa e preventiva, buscando permitir que a própria Administração exerça seu poder-dever de autotutela antes da realização da sessão pública. Todavia, caso as irregularidades apontadas permaneçam sem o devido enfrentamento técnico e jurídico ou não sejam sanadas, permanecerão resguardadas todas as medidas administrativas e judiciais cabíveis, **inclusive a apresentação de Representação perante o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO**, bem como eventual provocação dos demais órgãos de controle competentes, visando à preservação da legalidade, da competitividade, da economicidade, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Nestes termos, Pede deferimento."

"Empresa C Id. (74349372)

I - DA TEMPESTIVIDADE

os termos do item 6.1 do Edital e do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para solicitar esclarecimento sobre os termos do edital, devendo o pedido ser protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

A sessão pública de abertura está agendada para o dia 16/07/2026, e o Edital fixa como limite para impugnações e pedidos de esclarecimento o dia 13/07/2026. O presente pedido é protocolado dentro do prazo legal e editalício.

II - DO CONTEXTO

Ao analisar o Termo de Referência (Anexo I) e a Minuta de Contrato (Anexo III) do certame em epígrafe, a signatária identificou pontos que demandam esclarecimento por parte desta Pregoeira/Administração quanto à sistemática de remuneração da contratação, notadamente no que se refere à ausência aparente de garantia de pagamento mínimo mensal, tema que impacta diretamente a formação de preços das propostas a serem apresentadas pelos licitantes. Especificamente, observou-se que:

a) o item 20.4 do Termo de Referência estabelece que os serviços serão pagos “pelos quantidades efetivamente executadas, mediante aprovação pela Fiscalização”;

b) o item 4.1 do Edital, c/c o item 27.2 do Termo de Referência, dispõe que não serão registrados valores ou quantidades mínimas para fins de faturamento e entrega; e

c) os itens 5.1/5.2 fixam a estimativa de 40 (quarenta) horas de voo mensais, 480 (quatrocentas e oitenta) horas anuais e 960 (novecentas e sessenta) horas totais por aeronave, aparentemente utilizadas apenas como parâmetro de dimensionamento do valor estimado da contratação, sem correspondência com uma obrigação mínima de pagamento.

Adicionalmente, o próprio item 7.57 do Termo de Referência justifica a opção pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses de vigência como forma de permitir à contratada “diluir custos fixos relevantes inerentes ao objeto”, tais como mobilização das aeronaves, estrutura de manutenção, seguros aeronáuticos e disponibilização de equipamentos de alto valor agregado — o que pressupõe um volume mínimo de utilização ao longo do contrato para que essa diluição seja de fato viável.

Registre-se, ainda a título de subsídio, que contratações congêneres de locação de aeronaves multimissão para segurança pública, realizadas por outros entes federativos, costumam prever disponibilidade ou franquia mensal mínima por aeronave (a exemplo da contratação promovida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para a Polícia Federal e Força Nacional, com 45 horas de voo mensais garantidas por aeronave), o que motiva as dúvidas ora formuladas.

III - DO RISCO DE INEXEQUIBILIDADE EVIDENCIADO PELA PRÓPRIA COMPOSIÇÃO DE VALORES DO SISTEMA COMPRAS.GOV.BR

Chama a atenção o fato de que, no cadastro do item no sistema Compras.gov.br, o “valor estimado (unitário)” do Item 1 está registrado em R\$ 600.104,40, para uma “quantidade solicitada” de 40 (quarenta) unidades, resultando no valor total estimado de R\$ 24.004.176,00 já constante do Anexo V.

Ocorre que, ao se decompor essa conta, o valor de R\$ 600.104,40 corresponde exatamente ao valor de 1 (uma) hora de voo mensal (R\$ 25.004,35) multiplicado pelos 24 (vinte e quatro) meses de vigência contratual - ou seja, o próprio sistema estrutura o preço unitário do item como o custo de disponibilizar 1 (uma) única hora de voo por mês, ao longo de todo o contrato.

Essa composição de valores explicita, em termos numéricos, exatamente o problema relatado nos itens anteriores: se o valor unitário de referência corresponde ao custo de apenas 1 (uma) hora voada por mês durante 24 meses, e não há qualquer garantia de pagamento mínimo mensal (itens 20.4 e 27.2 do Termo de Referência), a execução do contrato torna-se financeiramente inviável para a contratada em qualquer cenário de subutilização, uma vez que os custos fixos de disponibilização da aeronave - mobilização, seguros, mecânico dedicado, estrutura de manutenção e caminhão-tanque de abastecimento - independem do número de horas efetivamente voadas em cada mês, mas a remuneração, na forma como redigido o Edital, está atrelada exclusivamente às horas voadas.

A situação é análoga à locação de um imóvel por prazo determinado em que o locatário se comprometesse a pagar apenas pelas diárias em que efetivamente pernoitasse no bem, e não pelo período total de disponibilização do imóvel: nenhum locador aceitaria alugar um apartamento por 24 meses recebendo apenas pelos dias em que o locatário de fato dormisse nele, pois o custo de manter o imóvel disponível - condomínio, IPTU, manutenção, depreciação - independe da frequência de uso e precisa ser coberto por uma contraprestação mínima, ainda que o bem permaneça ocioso em determinados períodos. O mesmo raciocínio econômico se aplica, com ainda mais força, a um ativo aeronáutico de altíssimo valor de mobilização e custo fixo elevado.

Nesse cenário, é razoável presumir que os licitantes, cientes dessa estrutura de risco, precisarão embutir no valor da hora de voo ofertada uma margem de segurança capaz de cobrir os custos fixos de disponibilização mesmo em meses de baixa utilização — o que tende a inflar artificialmente o valor das propostas e pode, no limite, inviabilizar a obtenção de propostas exequíveis dentro do valor de referência fixado pela Administração (art. 59, § 3º, e art. 71 da Lei nº 14.133/2021), ou levar à desistência de licitantes tecnicamente qualificados, mas sem musculatura financeira para sustentar o risco de ociosidade sem garantia mínima de receita.

IV - DOS QUESTIONAMENTOS

Diante do exposto, requer-se, respeitosamente, que esta Pregoeira/Administração preste esclarecimentos quanto aos seguintes pontos:

- 1) Confirma-se o entendimento de que não há, no Edital, no Termo de Referência ou na Minuta de Contrato, qualquer cláusula de franquia, disponibilidade ou pagamento mínimo mensal garantido, independentemente do volume de horas efetivamente utilizado pela Administração em cada mês?
- 2) Em caso afirmativo, a Administração poderia esclarecer se essa opção de modelagem (pagamento estritamente por hora efetivamente voada, sem piso mínimo) foi objeto de análise específica nos Estudos Técnicos Preliminares, notadamente quanto ao risco de ociosidade transferido integralmente à contratada e seus eventuais reflexos sobre a formação de preços das propostas?
- 3) Há possibilidade de a Administração avaliar a inclusão de uma franquia mínima mensal de horas de voo por aeronave, paga independentemente da efetiva utilização, com mecanismo de compensação (banco de horas) das horas não utilizadas em determinado mês, a serem utilizadas em meses subsequentes até o término da vigência contratual — respeitado, em qualquer caso, o teto de 960 (novecentas e sessenta) horas por aeronave já previsto no Edital?
- 4) Caso a Administração entenda não ser cabível a alteração ora sugerida, é possível esclarecer as razões técnicas e/ou econômicas que fundamentam a opção pelo modelo de pagamento estritamente por demanda para este objeto específico?
- 5) A Administração poderia esclarecer se a composição do “valor estimado (unitário)” do item no sistema Compras.gov.br (R\$ 600.104,40, correspondente ao custo de 1 hora de voo mensal ao longo de 24 meses) foi cotejada com a ausência de garantia de pagamento mínimo mensal, e se foi avaliado o risco de inexecução das propostas ou de restrição da competitividade dela decorrente, nos termos dos arts. 59, § 3º, e 71 da Lei nº 14.133/2021?

V - DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se:

- a) o conhecimento do presente pedido de esclarecimentos, por ter sido apresentado tempestivamente; e
- b) a prestação das informações solicitadas no item IV, preferencialmente antes da abertura da sessão pública, de modo a permitir que os interessados formulem suas propostas com pleno conhecimento das regras aplicáveis à contratação.

Nestes termos, pede deferimento."

2 - ANÁLISE E CONCLUSÃO - Resposta

Inicialmente, considerando a especificidade técnica dos questionamentos, informo que os pedidos de esclarecimentos e impugnações foram encaminhados para a Unidade Requisitante para manifestação por meio do Ofício Id. (74349804), tendo esta emitido a Resposta Id. (74426475) e Adendo Modificador Id. (74486291), os quais cito:

EMPRESA	ESCLARECIMENTOS/IMPUGNAÇÕES	RESPOSTA DA COMISSÃO
EMPRESA A (74349140)	Questionamento 01: Desde que devidamente comprovadas as razões do atraso na produção/certificação por parte do fabricante, a Administração confirma o entendimento de que admitirá que as aeronaves sejam entregues em perfeitas condições de voo, porém, eventualmente, sem os acessórios afetados pelo tempo de produção fabril, autorizando a instalação posterior desses itens em até 12 meses após a entrega inicial, sem que tal fato enseje a aplicação de penalidades (Item 34) ou deduções no valor contratado? Questionamento 02: Está correto o entendimento de que os dias utilizados para o cumprimento do plano de manutenção preventiva e inspeções programadas, desde que previamente comunicados à Administração, serão integralmente excluídos do cálculo de indisponibilidade, não afetando o índice de 95% exigido e não gerando penalidades ou glosas? Questionamento 03: Considerando que o Termo de Referência estabelece uma estimativa de 40 horas mensais por aeronave e que a formação do orçamento será elaborada com base nesse quantitativo, é correto o entendimento de que será garantido o faturamento mínimo mensal correspondente a 40 horas por aeronave durante toda a vigência contratual, ainda que a utilização efetiva seja inferior? Em caso negativo, qual será o critério de REMUNERAÇÃO da disponibilidade permanente das aeronaves, equipes, manutenção e logística mobilizadas exclusivamente para atendimento da SESDEC nos períodos em que não houver acionamento para voo? Questionamento 04: Considerando que o combustível é item primário para a segurança de voo e que o CTA, embora fornecido pela Contratada, será operado exclusivamente por servidores da Contratante, quais são os padrões e protocolos de segurança assegurados pela Administração para a manutenção da qualidade do combustível (ex: drenagens diárias, testes PÁGINA 7 DE 16 de contaminação e filtragem)? Como será delimitada a responsabilidade em caso de incidente aeronáutico causado por contaminação de combustível ocorrida durante o manuseio por servidores do Estado? Visto que a condução do veículo e o ato do abastecimento não serão realizados por funcionários da Contratada, qual o método de controle de uso do QAV por parte da Contratante? Quais acessos às informações de consumo e aos registros de abastecimento serão franqueados à Contratada para fins de auditoria, controle de estoque e faturamento, visto que o custo do combustível está incluído no valor da hora de voo? O Termo de Referência menciona que os sistemas de uma contratada podem abastecer "quaisquer aeronaves contratadas da frota". Considerando que o certame é dividido por itens e pode resultar em diferentes fornecedores para cada aeronave, está correto o entendimento de que o combustível fornecido no caminhão por uma contratada somente poderá ser utilizado para o abastecimento de sua própria aeronave? Caso a Administração pretenda utilizar o combustível de uma empresa para abastecer a aeronave de outra fornecedora, como será feita a compensação financeira e a atribuição de responsabilidade técnica pela qualidade do insumo entre as diferentes empresas? Questionamento 05: Como não há provisão específica no edital quanto à logística para o transporte dos mecânicos para locais de operação fora da base principal em Porto Velho, seria correto o entendimento de que os mecânicos viajarão a bordo da aeronave locada, em voos de traslado (sem operação policial concomitante), para prestar o suporte em campo exigido pelo item 21.41?	"ANEXO ÚNICO - RESPOSTAS TÉCNICAS RESPOSTA TÉCNICA AO PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS/IMPUGNAÇÃO Pedido de Impugnação - [REDACTED] (74349140) Pregão Eletrônico nº: 90288/2025/SUPEL/RO Processo Administrativo nº: 0037.000886/2025-31 I - Síntese Trata-se de pedido de esclarecimentos/impugnação apresentado pela empresa A, relativamente ao Pregão Eletrônico nº 90288/2025/SUPEL/RO, cujo objeto consiste na contratação de horas de voo, por meio de locação de aeronaves multimissão tipo helicóptero, sem piloto comandante, com manutenção, combustível, seguro de casco, RETA, mecânico, equipamentos operacionais e demais obrigações necessárias ao atendimento das demandas da SESDEC/RO. A interessada apresenta questionamentos sobre: prazo de entrega de aeronaves e acessórios; índice de disponibilidade operacional; faturamento mínimo mensal de 40 horas; operação do caminhão-tanque de abastecimento; deslocamento do mecânico; sistema de ar-condicionado; responsabilidade por danos e reparos; participação de ME/EPP; prazo de substituição de aeronave; metodologia de glosa; farol de busca; e cesto externo da aeronave biturbina. Conhece-se do pedido, por tempestivo. No mérito, os pontos são analisados individualmente, observando-se o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133/2021, os regulamentos aeronáuticos aplicáveis e o interesse público envolvido na contratação de aeronaves para emprego em segurança pública, defesa civil, resgate, fiscalização ambiental e operações integradas. II - Respostas aos pontos da impugnação/esclarecimentos 1. Item III.1 - Prazo de 120 dias para entrega das aeronaves e acessórios A empresa questiona se, em caso de atraso na produção, certificação, importação ou entrega de acessórios aeronáuticos por fabricantes ou fornecedores, a Administração admitirá a entrega inicial da aeronave em condições de voo, com posterior instalação dos acessórios pendentes. O Termo de Referência estabelece o prazo máximo de 120 dias corridos para entrega da aeronave e dos equipamentos, contados da assinatura do contrato. Também prevê que o prazo de entrega dos equipamentos poderá ser prorrogado mediante solicitação formal da contratada, devidamente justificada, apresentada antes do término do prazo, com documentação comprobatória de motivo imprevisível ou força maior. Dessa forma, poderá ser admitida, em caráter excepcional a entrega da aeronave em perfeitas condições de voo, com instalação posterior de acessório ou equipamento cujo atraso decorra de fato comprovadamente alheio à vontade da contratada, especialmente quando relacionado a produção fabril, certificação, importação, liberação alfandegária, logística internacional ou indisponibilidade temporária de fornecimento por fabricante especializado. A autorização não será automática, nem representará dispensa do cumprimento integral do objeto. Cada caso será analisado individualmente pela fiscalização contratual e pela GAVE/SESDEC, mediante decisão motivada, considerando a segurança operacional, a finalidade pública da aeronave, a relevância do acessório pendente e o impacto na execução das missões. Para deferimento, a contratada deverá comprovar: a efetiva aquisição/encomenda do acessório; a causa objetiva do atraso; a ausência de culpa da contratada; manifestação formal do fabricante ou fornecedor; cronograma de entrega, instalação, homologação e testes; e a manutenção da aeronave em condição regular de aeronavegabilidade.

Questionamento 06: Para fins de conformidade com o edital e aceitação do objeto, a Administração entende que a instalação do kit de ar-condicionado devidamente homologado e adequado ao modelo da aeronave atende integralmente ao requisito?

Questionamento 07: A Administração confirma que os custos de reparos decorrentes de incidentes, mau uso ou excessos operacionais (como danos por over-torque, pousos duros ou acidentes/incidentes) comprovadamente causados pela tripulação do Estado serão de responsabilidade integral da CONTRATANTE, seja pelo custeio direto ou ressarcimento de franquias de seguro?

Questionamento 08: A Administração confirma que prevalece o entendimento de AMPLA PARTICIPAÇÃO para todos os itens do certame, conforme justificado no item 44.1 do TR?

O item 10.8 será retificado ou interpretado como excluído, uma vez que faz menção a uma "exclusividade" juridicamente inexistente neste prego?

Questionamento 09: A Administração está exigindo, de forma implícita, que a licitante mantenha uma "aeronave backup" permanentemente configurada, pintada e de prontidão exclusiva para este contrato?

Em caso positivo, como será remunerada essa aeronave reserva? O custo de manter uma aeronave de reserva parada deve ser incluído integralmente no valor da hora de voo da aeronave principal?

Questionamento 10: Qual é a metodologia exata e a fórmula aritmética que a Administração utilizará para calcular a "glosa proporcional" prevista no Item 3.4, subitem 50.22.2?

Questionamento 11: Considerando que o Farol de Busca e o Cesto de Carga são acessórios fundamentais para a configuração das aeronaves multimissão e impactam diretamente na formação dos preços e na aceitação do objeto, requer-se o acolhimento desta impugnação para que a Administração:

1. Retifique os itens 1.6.XXXIII, 2.6.XXXIII e 3.6.XXXIII para adequar a tecnologia/potência do farol à realidade do mercado aeronáutico.
2. Suprima a exigência de cesto de carga externa para a aeronave biturbina (Item 3).
3. Republicar o certame com a devida devolução dos prazos legais, evitando a nulidade de um processo licitatório de R\$ 102 milhões por erro material insanável;

Esse entendimento é compatível com o art. 393 do Código Civil, segundo o qual o devedor não responde por prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior quando não houver assumido expressamente tal responsabilidade, bem como com o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que impõe a observância dos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“Em caráter excepcional, poderá ser admitida a entrega inicial da aeronave em condições regulares de voo, com posterior instalação de acessório ou equipamento cujo atraso decorra de fato comprovadamente alheio à vontade da contratada, desde que haja solicitação formal antes do término do prazo, documentação comprobatória, cronograma de regularização e autorização expressa da Administração. A autorização afastará penalidades pelo atraso especificamente justificado, sem prejuízo da análise quanto ao recebimento, medição e efetiva capacidade operacional da aeronave no período.”

2. Item III.2 - Disponibilidade mínima de 95% e manutenções programadas

Quanto ao questionamento relativo ao índice mínimo de disponibilidade operacional de 95%, está correto o entendimento da interessada.

O percentual de disponibilidade deverá ser aferido excetuando-se os períodos de manutenção programada previamente comunicados à Administração, conforme previsto no próprio Termo de Referência. O TR estabelece que a contratada deverá assegurar a plena disponibilidade operacional da aeronave durante a vigência contratual, mantendo-a em condições de aeronavegabilidade e prontidão, mas expressamente exclui do cálculo os períodos de manutenção programada previamente comunicados.

A interpretação é coerente com a legislação aeronáutica, pois a manutenção não é faculdade da contratada, mas obrigação técnica para preservação da segurança de voo. O RBAC nº 43 trata de manutenção, manutenção preventiva, reconstrução e alteração; o RBAC nº 91 estabelece requisitos gerais de operação para aeronaves civis; e o RBAC nº 90 disciplina as operações especiais de aviação pública, contexto no qual se insere a operação pela GAVE/SEDEC.

Também o TR prevê que a manutenção preventiva e corretiva será de responsabilidade exclusiva da contratada, devendo ser executada conforme os programas de manutenção do fabricante, ciclos e intervalos definidos pela autoridade aeronáutica e melhores práticas de segurança operacional.

Portanto, inspeções obrigatórias, revisões periódicas, boletins de serviço, atualizações técnicas, manutenções preventivas e demais intervenções programadas, desde que previamente comunicadas e registradas, não serão consideradas indisponibilidade para fins de apuração do índice de 95%, nem ensejarão glosa ou penalidade por si só.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“Para fins de apuração do índice mínimo de disponibilidade operacional de 95%, não serão computados os períodos de manutenção preventiva, inspeções obrigatórias, revisões periódicas, boletins de serviço e demais intervenções programadas, desde que previamente comunicadas à Contratante e devidamente registradas, observada a regulamentação aeronáutica aplicável.”

3. Item III.3 - Faturamento mínimo mensal de 40 horas

Quanto ao questionamento relativo ao faturamento mínimo mensal, esclarece-se que o modelo de gestão contratual pretendido é o de 40 horas mensais garantidas por aeronave, com mecanismo de compensação de horas ao longo da vigência contratual.

O TR estabelece, para cada aeronave, a estimativa de 40 horas mensais, 480 horas anuais e 960 horas no período contratual de 24 meses, contemplando mecânico, manutenção, combustível, seguro de casco, RETA e demais obrigações legais necessárias.

A contratação não se confunde com locação eventual ou acionamento isolado de táxi-aéreo. O objeto exige disponibilidade operacional, manutenção, combustível, seguros, mecânico, estrutura de abastecimento e suporte técnico permanente, o que demanda previsibilidade mínima para assegurar a exequibilidade da proposta e a continuidade do serviço público.

Assim, caso a Administração utilize menos de 40 horas em determinado mês, as horas não voadas constituirão saldo a ser compensado nos meses subsequentes. Da mesma forma, se houver demanda superior a 40 horas em determinado mês, as horas excedentes poderão ser compensadas com saldo existente ou com a programação posterior, observando-se o limite global contratado.

O cumprimento contratual deverá observar o total de 960 horas de voo por aeronave em 24 meses, de modo que o modelo preserve a razoabilidade econômico-financeira, evite pagamento definitivo por horas sem compensação e assegure a disponibilidade operacional exigida da contratada.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“Para cada aeronave contratada, fica estabelecida franquia mensal de 40 horas de voo, correspondente a 480 horas anuais e 960 horas durante a vigência contratual de 24 meses. A Administração poderá utilizar, em determinado mês, quantitativo inferior ou superior a 40 horas, conforme necessidade operacional, condições meteorológicas, planejamento de missões e demais fatores inerentes à aviação de segurança pública, devendo haver compensação das horas no curso da vigência contratual. As horas não utilizadas em determinado mês constituirão saldo em favor da Administração, a ser compensado nos meses subsequentes. As horas utilizadas acima da franquia mensal serão abatidas do saldo acumulado ou compensadas na programação dos meses seguintes, observado o limite global contratado. A remuneração mensal pressupõe a efetiva disponibilidade da aeronave em condições operacionais, com todos os equipamentos, manutenção, abastecimento, seguros e suporte exigidos no Termo de Referência, não sendo computadas em favor da contratada as horas não realizadas por indisponibilidade a ela imputável, sem prejuízo de glosas, sanções e demais medidas cabíveis.”

4. Item III.4 - Caminhão Tanque de Abastecimento, combustível e responsabilidade operacional

Quanto ao Caminhão Tanque de Abastecimento - CTA, esclarece-se que sua operação por servidores da GAVE/SESDEC decorre das peculiaridades das operações policiais, de defesa civil, ambientais e de fronteira.

As aeronaves serão empregadas em missões de segurança pública, muitas vezes em áreas sensíveis, locais remotos, regiões de risco, operações sigilosas ou ambientes nos quais a segurança institucional exige que a condução e operação do veículo de apoio sejam realizadas por servidores públicos integrantes da carreira policial ou por pessoal formalmente designado.

O Termo de Referência prevê que o sistema de condução de combustível será operado por servidores da contratante, devidamente habilitados, conforme normas de trânsito e movimentação de produtos perigosos. Prevê, ainda, que o abastecimento dos sistemas e do CTA com QAV ficará a cargo da contratada, bem como que as manutenções preventivas e corretivas dos sistemas e do caminhão-tanque serão de responsabilidade da empresa contratada.

A garantia da qualidade do combustível, drenagens, testes de contaminação, filtragem, registros de abastecimento e controle de estoque poderá ser acompanhada e auditada por representantes da contratada, os quais já estarão acompanhando a aeronave diariamente por meio do mecânico e equipe técnica. A operação pela GAVE não impede a rastreabilidade, fiscalização e acompanhamento técnico pela contratada.

Em complemento ao TR e ao ETP, informa-se que os policiais que operam o CTA atualmente na GAVE passam por processo de seleção e formação específica. O Plano de Ensino do Curso de Transporte, Apoio e Suprimento Aéreo — CTASA define o TASA/Apoio Solo como agente público capacitado para suporte operacional das aeronaves, responsável por movimentação, abastecimento, sinalização e segurança, sendo colaborador direto da segurança de voo em solo.

O referido plano exige que o servidor seja habilitado, no mínimo, na categoria D, possua curso de Movimentação e Operação de Produtos Perigosos — MOPP, e curse disciplinas específicas como Combustíveis de Aviação e Abastecimento, Drenagem de Combustível, Pastilhas de Detecção de Água, Aterramento no Abastecimento, Equipamentos de Abastecimento e Caminhão de Abastecimento.

Quanto ao abastecimento de “aeronaves contratadas da frota”, esclarece-se que o entendimento da Administração é de que o combustível fornecido por determinada contratada deverá ser utilizado em aeronaves da mesma empresa contratada, evitando-se conflitos sobre consumo, faturamento, qualidade

do QAV, responsabilidade técnica e rastreabilidade, especialmente diante do elevado valor comercial do combustível aeronáutico.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“O CTA será conduzido e operado por servidores da GAVE/SESDEC, devidamente habilitados e capacitados, em razão das peculiaridades das operações de segurança pública. A contratada poderá acompanhar e auditar os procedimentos de controle de qualidade, drenagem, abastecimento, registros de consumo e estoque. O combustível disponibilizado por uma contratada deverá ser utilizado, como regra, nas aeronaves fornecidas pela própria contratada, salvo autorização expressa da Administração, com prévia definição de rastreabilidade, compensação financeira e responsabilidade técnica.”

5. Item III.5 - Deslocamento do mecânico

Quanto ao deslocamento do mecânico para missões fora da base principal, não há como estabelecer estimativa fixa de localidades, quantidade de viagens ou períodos de permanência, pois as demandas de segurança pública são imprevisíveis por natureza.

A aeronave deverá permanecer prioritariamente baseada em Porto Velho, contudo poderá ser empregada em todo o Estado de Rondônia e, excepcionalmente, em outras unidades da Federação, conforme a necessidade operacional. O TR prevê que a área de cobertura compreende todo o território estadual e que os custos de deslocamento, diárias, estadias da equipe e demais despesas incidentes sobre a prestação dos serviços serão de responsabilidade da contratada.

O contrato em questão envolve solução aérea completa, incluindo aeronave, mecânico, manutenção, combustível, seguro, abastecimento e suporte técnico. Por essa razão, os custos do mecânico devem estar contemplados no valor da hora de voo, não havendo previsão de ressarcimento adicional.

Do ponto de vista operacional, o mecânico poderá acompanhar a aeronave nos deslocamentos para o interior do Estado, quando necessário e compatível com a missão, inclusive em voos de traslado ou deslocamentos operacionais, desde que não comprometa a finalidade da operação.

Registre-se que o contrato atualmente executado com a empresa Helisul também não contempla estimativa prévia de deslocamentos do mecânico, sendo prática operacional que o profissional acompanhe a aeronave nas missões no interior do Estado quando necessário.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“Os custos de deslocamento, hospedagem, alimentação, diárias e demais despesas do mecânico ou equipe técnica da contratada deverão estar incluídos no valor da hora de voo. O mecânico poderá acompanhar a aeronave em deslocamentos para o interior do Estado, quando tecnicamente necessário e compatível com a missão, sem ônus adicional à Administração.”

6. Item III.6 - Sistema de ar-condicionado

Quanto ao requisito relativo ao sistema de ar-condicionado, esclarece-se que a Administração entende que a instalação de kit de ar-condicionado devidamente homologado, compatível e adequado ao modelo da aeronave ofertada atende integralmente ao requisito do Termo de Referência.

A exigência tem por finalidade assegurar que a aeronave possua sistema de climatização adequado ao clima tropical amazônico, garantindo condições mínimas de conforto, segurança e operacionalidade para pilotos, operadores, passageiros e vítimas eventualmente transportadas.

Não se pretende exigir desempenho físico absoluto em condições ambientais extremas que extrapolem as limitações técnicas do equipamento homologado. A conformidade será aferida pela existência de sistema compatível, homologado, funcional e adequado ao modelo da aeronave.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“Para fins de aceitação do objeto, será considerada atendida a exigência de climatização quando a aeronave possuir kit de ar-condicionado homologado, compatível com o modelo ofertado, adequado ao clima tropical e em pleno funcionamento, respeitadas as limitações técnicas do equipamento certificadas pelo fabricante ou autoridade aeronáutica competente.”

7. Item III.7 - Responsabilidade por danos, incidentes e reparos

Quanto à responsabilidade por danos, incidentes e reparos, esclarece-se que a responsabilidade deverá permanecer com a contratada, considerando que o objeto contratado inclui aeronave, manutenção, seguro de casco, RETA e todas as obrigações legais necessárias à execução do serviço.

O Termo de Referência prevê que a contratada deverá apresentar apólice de seguro de casco e RETA, disponibilizar a aeronave em plenas condições de aeronavegabilidade e manter seguro, manutenção e demais obrigações necessárias à execução contratual.

Ainda que a aeronave seja operada por pilotos e operadores aerotáticos da GAVE/SESDEC, nos termos do RBAC nº 90, a contratação foi estruturada de modo que os custos de seguro, franquias, riscos ordinários da atividade, manutenção, reparos e suporte técnico estejam precificados no valor da hora de voo. O próprio TR indica que a contratada deverá manter suporte técnico permanente, manutenção, registros, aeronavegabilidade e garantia operacional da aeronave durante toda a vigência contratual.

A atividade de aviação de segurança pública envolve risco operacional elevado, inerente a missões policiais, resgate, defesa civil, fiscalização ambiental, atuação em área de fronteira, pousos em áreas restritas, operações em locais remotos e emprego em situações críticas. Justamente por isso, o modelo contratual exige seguro de casco, RETA e manutenção integral, devendo tais custos ser considerados pela licitante na composição do valor da hora de voo.

A Administração possui cultura organizacional de segurança de voo e designará servidores públicos habilitados, qualificados e treinados para operar as aeronaves, equipamentos, sistemas e veículos de propriedade da contratada, conforme previsto no TR. Todavia, os servidores públicos que operam as aeronaves no cumprimento do dever funcional, em atividade típica de segurança pública, não devem assumir pessoalmente custos de reparo, franquias, sinistros ou incidentes inerentes ao risco da operação contratada.

Assim, eventuais danos, incidentes, acidentes, reparos, franquias e custos correlatos deverão ser suportados pela contratada, mediante acionamento dos seguros obrigatórios e demais coberturas contratadas, sem prejuízo da apuração administrativa interna pela Administração em hipóteses excepcionais de dolo, desvio de finalidade ou conduta manifestamente incompatível com o serviço público.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“A responsabilidade por danos, incidentes, acidentes, reparos, franquias securitárias e demais custos decorrentes da operação das aeronaves será da contratada, devendo os valores correspondentes aos seguros de casco, RETA, franquias, riscos operacionais, manutenção e reparos estar integralmente incluídos no valor da hora de voo. A operação da aeronave por servidores públicos da GAVE/SESDEC não transfere a estes a responsabilidade financeira por eventos ocorridos no cumprimento de missão pública, sem prejuízo de eventual apuração administrativa própria em caso de dolo ou desvio funcional.”

8. Item III.8 - Participação de ME/EPP

Quanto ao questionamento sobre a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, esclarece-se que prevalece a ampla participação para todos os itens do certame.

A contratação possui elevado valor, complexidade técnica e objeto especializado, não sendo aplicável exclusividade ou reserva de cota para ME/EPP. O próprio TR indica a adoção de ampla concorrência, preservando a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa.

Eventual menção padronizada no edital a hipóteses de exclusividade deve ser interpretada apenas como regra geral aplicável a certames em que exista tal condição, não se aplicando ao presente pregão.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“Confirma-se que o certame será de ampla participação para todos os itens, sem exclusividade e sem reserva de cota para ME/EPP, sem prejuízo da aplicação do tratamento favorecido previsto em lei quando cabível, especialmente quanto ao desempate ficto.”

9. Item IV.1 - Prazo de 20 dias para substituição de aeronaves

Quanto à impugnação relativa ao prazo de substituição de aeronaves, entende-se pela manutenção da exigência de substituição por aeronave do mesmo modelo ou superior/equivalente, desde que atenda

integralmente às especificações técnicas do Termo de Referência, não sendo admissível aeronave inferior.

O TR prevê que, caso a aeronave permaneça indisponível para voo por período superior a 20 dias, em decorrência de manutenção ou reparo, a contratada deverá providenciar substituição por aeronave do mesmo modelo ou equivalente, observadas as especificações técnicas, sem custo adicional. Também admite acréscimo de até 10 dias adicionais quando comprovadas dificuldades logísticas.

A Administração não exige expressamente aeronave backup exclusiva, configurada e mantida parada à disposição do contrato. Todavia, a contratada deve dimensionar sua proposta considerando a obrigação de continuidade do serviço, disponibilidade operacional e substituição em caso de indisponibilidade prolongada.

Quanto aos acessórios da aeronave substituta, aplica-se a mesma lógica de razoabilidade já indicada para o prazo de entrega: eventual pendência de acessório, certificação, importação ou instalação poderá ser analisada individualmente, desde que comprovada, tecnicamente justificada e expressamente autorizada pela Administração, sem comprometer a segurança, a aeronavegabilidade e a finalidade pública da operação.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“A aeronave substituta deverá ser do mesmo modelo, equivalente ou superior, desde que atenda integralmente às especificações técnicas do Termo de Referência, vedada a aceitação de modelo inferior. Eventual pendência temporária de acessório ou customização poderá ser analisada caso a caso pela Administração, mediante justificativa formal, documentação comprobatória e avaliação técnica da GAVE/SESDEC, desde que não comprometa a segurança de voo nem a finalidade pública da operação.”

10. Item IV.2 - Glosa proporcional por indisponibilidade operacional

Quanto à glosa proporcional, esclarece-se que sua aplicação observará o Termo de Referência, a Lei nº 14.133/2021, o devido processo administrativo, o contraditório, a ampla defesa, a motivação, a razoabilidade e a proporcionalidade.

O TR prevê que, em caso de descumprimento dos níveis mínimos de disponibilidade operacional, poderão ser aplicadas penalidades, incluindo advertência formal, glosa proporcional das horas de voo contratadas, multa e rescisão nos casos de reiterado descumprimento, sempre observando o devido processo administrativo e o contraditório.

A glosa ocorrerá quando a não execução das horas de voo, ou a redução da disponibilidade operacional contratada, decorrer de fato imputável à contratada, como desídia, falha de manutenção, manutenção inadequada, indisponibilidade injustificada, atraso na substituição da aeronave, ausência de peças ou componentes por falta de planejamento, ou descumprimento de obrigações contratuais.

Não haverá glosa por manutenção programada previamente comunicada, condições meteorológicas extremas, limitações de espaço aéreo impostas por autoridade aeronáutica, decisões administrativas ou operacionais da Contratante, caso fortuito ou força maior devidamente comprovados.

A Lei nº 14.133/2021 prevê a fiscalização da execução contratual pela Administração e estabelece regime sancionatório com observância ao devido processo, contraditório, ampla defesa e motivação, especialmente em razão dos princípios previstos no art. 5º.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“A glosa proporcional será aplicada apenas quando a redução da disponibilidade operacional ou a não execução das horas de voo decorrer de fato imputável à contratada, mediante apuração em processo administrativo, assegurados o contraditório, a ampla defesa, a motivação, a razoabilidade e a proporcionalidade. Não haverá glosa por manutenção programada previamente comunicada, caso fortuito, força maior, condições meteorológicas extremas, restrições de espaço aéreo ou decisões operacionais da Contratante.”

11. Item IV.3 - Farol de busca e cesto externo da aeronave biturbina

11.1. Farol de busca

Quanto à alegação de inexistência de farol de busca LED com potência mínima de 1.600W, não se acolhe integralmente a impugnação.

O mercado possui equipamentos de busca de alta potência, a exemplo do Spectrolab Nightsun XPM IR LED, cujo material técnico indica se tratar de sistema de busca de 1.600W, com capacidades nos espectros visível e infravermelho, voltado a aplicações aéreas, terrestres e marítimas em missões de segurança pública, combate a incêndio, SAR e EMS.

Todavia, por razoabilidade e para evitar restrição indevida à competitividade, admite-se que, se ficar tecnicamente demonstrado que o modelo de 1.600W é incompatível com determinada aeronave ofertada, por razões de peso, certificação, instalação, alimentação elétrica, integração ou homologação, poderá ser aceita solução de menor potência, desde que não inferior a 800W, com controle direcional, compatibilidade aeronáutica e atendimento à finalidade operacional pretendida.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“O farol de busca deverá possuir potência mínima de 1.600W. Excepcionalmente, caso a licitante comprove tecnicamente a incompatibilidade do equipamento de 1.600W com o modelo de aeronave ofertado, poderá ser aceita solução equivalente com potência não inferior a 800W, desde que possua controle direcional, compatibilidade aeronáutica, segurança operacional e capacidade adequada ao emprego em missões de segurança pública.”

11.2. Cesto externo da aeronave biturbina

Quanto ao cesto externo de carga da aeronave biturbina, entende-se pelo acolhimento do pedido da interessada.

Considerando a informação apresentada pela empresa e a análise técnica do objeto, verifica-se que o cesto externo pode não estar disponível ou certificado para os modelos de aeronaves biturbina compatíveis com as demais especificações do item. Além disso, trata-se de acessório que não compromete a finalidade principal da aeronave biturbina, voltada prioritariamente a missões de maior complexidade, voo IFR, transporte aeromédico, resgate, deslocamento de equipes, operação em condições adversas e suporte a eventos críticos.

A retirada do cesto externo da aeronave biturbina preserva a competitividade e não prejudica o atendimento do interesse público, permanecendo exigíveis os demais equipamentos e requisitos necessários à configuração multimissão da aeronave.

Sugestão de cláusula esclarecedora:

“Fica suprimida a exigência de cesto externo de carga para a aeronave biturbina, sem prejuízo da manutenção dos demais requisitos técnicos, operacionais e de segurança previstos no Termo de Referência.”

III - Conclusão

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento do pedido de esclarecimentos/impugnação apresentado pela empresa A, por tempestivo, e, no mérito:

- a) Item III.1: acolher parcialmente, admitindo, em caráter excepcional, instalação posterior de acessórios cujo atraso seja comprovadamente alheio à vontade da contratada, mediante análise e autorização expressa da Administração;
- b) Item III.2: confirmar que as manutenções programadas previamente comunicadas não serão computadas no índice de indisponibilidade operacional;
- c) Item III.3: confirmar o modelo de 40 horas mensais garantidas por aeronave, com compensação de horas e cumprimento global de 960 horas em 24 meses;
- d) Item III.4: esclarecer que o CTA será operado por servidores da GAVE/SESDEC, devidamente habilitados e capacitados, com possibilidade de auditoria pela contratada e uso do QAV, como regra, nas aeronaves da própria empresa;
- e) Item III.5: manter a responsabilidade da contratada pelos custos de deslocamento do mecânico, sem previsão de ressarcimento adicional;

		f) Item III.6: confirmar que o kit de ar-condicionado homologado, compatível e adequado ao modelo da aeronave atende ao requisito; g) Item III.7: esclarecer que a responsabilidade por danos, incidentes, reparos, franquias e seguros será da contratada, devendo os custos estar incluídos no valor da hora de voo; h) Item III.8: confirmar a ampla participação para todos os itens, sem exclusividade ou reserva de cota para ME/EPP; i) Item IV.1: manter a exigência de aeronave substituta do mesmo modelo, equivalente ou superior, vedada aeronave inferior, admitindo análise individual quanto a acessórios pendentes; j) Item IV.2: esclarecer que a glosa proporcional somente incidirá por indisponibilidade imputável à contratada, mediante processo administrativo; k) Item IV.3: acolher parcialmente, mantendo o farol de busca de 1.600W como regra, admitindo solução não inferior a 800W em caso de incompatibilidade técnica comprovada, e acolher a supressão do cesto externo de carga da aeronave biturbina. Assim, não se verifica motivo técnico ou jurídico para anulação integral do edital ou suspensão ampla do certame, recomendando-se apenas a expedição dos esclarecimentos acima e, quanto ao cesto externo da aeronave biturbina, a adequação específica do Termo de Referência."
EMPRESA B (74349239)	"III.1 – DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA INDIVIDUALIZADA DAS ESPECIFICAÇÕES OPERACIONAIS EXIGIDAS PARA AS AERONAVES – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MOTIVAÇÃO, DO PLANEJAMENTO, DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE E DA COMPETITIVIDADE III.2 – DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A EXIGÊNCIA DE IDADE MÁXIMA DE 15 (QUINZE) ANOS DAS AERONAVES – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MOTIVAÇÃO, DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA COMPETITIVIDADE E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA III.3 – DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE DECORRENTE DA COMBINAÇÃO DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS EXIGIDAS – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA IMPRESCINDIBILIDADE DAS CARACTERÍSTICAS CUMULATIVAS – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA COMPETITIVIDADE, DA PROPORCIONALIDADE E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA III.4 – DA UTILIZAÇÃO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS ASSOCIADAS A PRODUTOS E TECNOLOGIAS ESPECÍFICAS – NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE SOLUÇÕES EQUIVALENTES – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA COMPETITIVIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA MOTIVAÇÃO III.5 – DA INSUFICIÊNCIA DA PUBLICIDADE DOS DOCUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DA TRANSPARÊNCIA, DA MOTIVAÇÃO, DO PLANEJAMENTO E DO CONTROLE EXTERNO III.6 – DA INSUFICIÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PARA JUSTIFICAR A SOLUÇÃO ADOTADA – AUSÊNCIA DE ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS DISPONÍVEIS – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18 E 20 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO, DA EFICIÊNCIA, DA MOTIVAÇÃO E DA ECONOMICIDADE III.7 – DA AUSÊNCIA DE ESTUDO DE MERCADO E DA INEXISTÊNCIA DE ANÁLISE DO IMPACTO CONCORRENCIAL DAS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO, DA COMPETITIVIDADE, DA MOTIVAÇÃO, DA EFICIÊNCIA E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA	"RESPOSTA TÉCNICA À IMPUGNAÇÃO Pedido de Impugnação - Empresa B (74349239) Pregão Eletrônico nº 90288/2025/SUPEL/RO Processo SEI nº 0037.000886/2025-31 Impugnante: Empresa B I - Síntese Trata-se de impugnação apresentada contra o edital do Pregão Eletrônico nº 90288/2025/SUPEL/RO, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual contratação de horas de voo, por meio de locação de aeronaves multimissão tipo helicóptero, destinadas ao atendimento das necessidades da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania — SESDEC/RO. A impugnação questiona, de modo amplo, a motivação das especificações técnicas, a idade máxima das aeronaves, a formação do orçamento, a publicidade da fase preparatória, a matriz de riscos, a qualificação técnica, o regime sancionatório e a própria opção pela locação. Conhece-se da impugnação, por tempestiva. No mérito, contudo, não assiste razão à impugnante, pois os argumentos apresentados são genéricos, desacompanhados de demonstração objetiva de ilegalidade, direcionamento, restrição indevida à competitividade ou incompatibilidade do objeto com a necessidade pública. O Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar demonstram que a contratação busca prover aeronaves de segurança pública, em configuração multimissão, voltadas a operações policiais, resgate, transporte aeromédico, defesa civil, combate a incêndios, fiscalização ambiental, atuação em fronteira e apoio a operações integradas em áreas de difícil acesso. O próprio ETP descreve a solução como locação de três aeronaves multimissão, devidamente equipadas, abastecidas e mantidas pela contratada, para emprego em policiamento ostensivo, resgate, transporte aeromédico, fiscalização de fronteiras, combate a incêndios, missões ambientais e operações interagências. Além disso, o TR deixa claro que o objeto extrapola a locação genérica de helicóptero, pois envolve aeronaves configuradas para operações específicas de segurança pública, com farol de busca, gancho de carga, helibalde, kit aeromédico, voo noturno, capacidade IFR e outros equipamentos essenciais ao emprego tático-policial e de resgate. Assim, não há como confundir o objeto com aviação civil comum. Aeronave de segurança pública não é simples meio de transporte; é ferramenta operacional de segurança pública, defesa civil e salvamento. Sem os acessórios e capacidades exigidos, a aeronave não atenderia ao fim público pretendido.

III.8 – DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO SUFICIENTE NA FORMAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO E DA INEXISTÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS CUSTOS DA CONTRATAÇÃO – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18 E 23 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DA ECONOMICIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

III.9 – DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA NÃO COMPROVAÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA – VIOLAÇÃO AO ARTIGO 67 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA ISONOMIA

III.10 – DA INSUFICIÊNCIA DA MATRIZ DE RISCOS E DA AUSÊNCIA DE ADEQUADA DISTRIBUIÇÃO DAS RESPONSABILIDADES CONTRATUAIS – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22 E 103 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO, DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA EFICIÊNCIA E DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

III.11 – DA DESPROPORCIONALIDADE DAS OBRIGAÇÕES IMPOSTAS À CONTRATADA E DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA MATRIZ CONTRATUAL – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO, DA BOA-FÉ OBJETIVA E DA SEGURANÇA JURÍDICA

III.12 – DA DESPROPORCIONALIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO E DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A APLICAÇÃO DAS PENALIDADES – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE, DA MOTIVAÇÃO, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

III.13 – DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DA OPÇÃO PELA LOCAÇÃO DAS AERONAVES EM DETRIMENTO DE OUTRAS SOLUÇÕES DISPONÍVEIS – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 11, 18 E 23 DA LEI Nº 14.133/2021 E AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, ECONOMICIDADE, PLANEJAMENTO E MOTIVAÇÃO

III.14 – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AMPLA COMPETITIVIDADE E DO DIRECIONAMENTO INDIRETO DECORRENTE DO EFEITO CUMULATIVO DAS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 9º, 11, 18 E 67 DA LEI Nº 14.133/2021"

II - Resposta aos pontos da impugnação

1. Ausência de motivação técnica individualizada das especificações

Improcede.

As especificações técnicas decorrem diretamente do interesse público envolvido e da natureza multimissão das aeronaves. Os requisitos previstos no TR não foram escolhidos de forma aleatória, mas para permitir o emprego em operações policiais, busca e salvamento, transporte aeromédico, combate a incêndios florestais, fiscalização ambiental, operações em fronteira, pousos em áreas restritas, atuação noturna e resposta a eventos críticos.

A impugnante pretende tratar a aeronave como se fosse mera aeronave civil de transporte. Essa premissa é equivocada. A aviação de segurança pública exige equipamentos e capacidades próprias, pois a aeronave será empregada como plataforma operacional, e não como simples meio de deslocamento.

Portanto, não há ausência de motivação. As especificações estão justificadas pela finalidade pública descrita no TR e no ETP.

2. Exigência de idade máxima de 15 anos das aeronaves

Improcede.

A exigência de aeronaves com até 15 anos de fabricação é razoável e proporcional ao objeto, pois busca garantir modernidade operacional, maior disponibilidade, menor risco de obsolescência tecnológica, compatibilidade com aviônicos e acessórios modernos, melhor integração com equipamentos de missão, redução de indisponibilidades e maior segurança em operações críticas.

Embora a ANAC permita a operação de aeronaves mais antigas desde que aeronavegáveis, isso não impede a Administração de estabelecer requisitos superiores de desempenho, confiabilidade e disponibilidade quando o objeto envolve segurança pública, defesa civil e salvamento.

A exigência, inclusive, não é incomum em contratações públicas semelhantes. Em contratação pública do Estado do Maranhão para locação de aeronaves multimissão, exigiu-se que os helicópteros tivessem no máximo 10 anos de fabricação, além de enquadramento nas exigências da ANAC e emprego em missões de patrulha, vigilância, defesa civil, busca e salvamento, resgate e transporte de enfermos. Há também referência em certame público disponibilizado no Comprasnet com exigência de helicóptero monoturbina de até 15 anos de fabricação, em perfeitas condições de uso.

Logo, o limite de 15 anos adotado pela SESDEC é menos restritivo que outros paradigmas públicos e se mostra compatível com a criticidade das missões.

3. Restrição indevida pela combinação das especificações técnicas

Improcede.

A cumulação de requisitos não configura, por si só, restrição indevida. O objeto é complexo porque a atividade é complexa. O Estado de Rondônia possui extensa área territorial, fronteira internacional, regiões ribeirinhas, floresta densa, comunidades isoladas, áreas de garimpo, rotas de tráfico, zonas de queimadas e locais de difícil acesso.

O ETP informa que as aeronaves são destinadas a perfis operacionais distintos e complementares, inclusive com maior potência, capacidade de transporte, melhores margens operacionais, emprego de equipamentos específicos, atuação simultânea e operação em condições mais complexas.

Além disso, a contratação foi parcelada por itens, permitindo que empresas com diferentes capacidades técnicas participem da disputa. O TR expressamente justifica o parcelamento como medida destinada a ampliar a competitividade em mercado especializado, em que poucas empresas detêm todos os modelos de aeronaves em um único contrato.

Não há direcionamento. Há especificação compatível com a necessidade pública.

4. Suposta vinculação a produtos ou tecnologias específicas

Improcede.

O TR utiliza expressões como “similar ou superior” em diversos equipamentos, justamente para evitar vinculação indevida a marcas ou modelos. A referência técnica serve como parâmetro mínimo de desempenho, qualidade, certificação, compatibilidade e segurança operacional.

Em aviação, especialmente em aeronaves de segurança pública, não basta o equipamento existir no mercado: ele precisa ser compatível com a aeronave, homologável, seguro, funcional, integrável e apto ao emprego em operações reais. A exigência de equivalência técnica não restringe a disputa; apenas impede que equipamentos inferiores sejam ofertados em prejuízo da finalidade pública.

5. Suposta insuficiência de publicidade dos documentos da fase preparatória

Improcede.

O processo contém Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar, justificativas, especificações, parâmetros de execução, estimativas, obrigações, critério de julgamento, forma de contratação e matriz de riscos. A própria impugnação demonstra amplo acesso aos documentos, pois impugna itens específicos do TR, ETP, edital e minuta contratual.

Eventual solicitação de acesso a documentos complementares deve ser tratada administrativamente, sem que isso implique suspensão do certame ou nulidade do edital. Não se identificou prejuízo concreto ao contraditório, à competitividade ou à formulação de proposta.

6. Suposta insuficiência do Estudo Técnico Preliminar

Improcede.

O ETP apresenta a necessidade pública, descreve a solução, justifica a ampliação da capacidade operacional, trata da coexistência com contrato vigente, aponta a complementaridade das aeronaves e vincula a contratação às missões de segurança pública, defesa civil, resgate, proteção ambiental e operações integradas.

O ETP registra que a nova contratação não representa duplicação de objeto, mas complementação planejada da capacidade operacional da SESDEC, com incorporação de aeronaves de desempenhos diferenciados, adequadas às variadas missões desenvolvidas pelo Estado.

Portanto, não há ausência de planejamento.

7. Suposta ausência de estudo de mercado e impacto concorrencial

Improcede.

O mercado de aviação pública e de aeronaves multimissão é naturalmente especializado. A existência de número reduzido de fornecedores aptos não torna ilegal a contratação, nem obriga a Administração a reduzir requisitos essenciais apenas para ampliar artificialmente a concorrência.

O TR, ao parcelar a contratação por itens, adotou medida concreta para ampliar a competitividade. A Administração não está obrigada a aceitar aeronaves incompatíveis com a missão apenas para aumentar o número de participantes. Competitividade não se confunde com eliminação de requisitos técnicos necessários.

8. Suposta ausência de motivação na formação do orçamento

Improcede.

O orçamento estimativo considerou pesquisa de mercado e parâmetros de contratações congêneres, contemplando custos de aeronave, manutenção, combustível, seguro, mecânico, suporte operacional, equipamentos e demais obrigações previstas no TR.

O próprio ETP/TR demonstra que os valores foram estruturados considerando locação de aeronave multimissão com logística completa, e não apenas a hora de voo isolada. O TR também registra pesquisa com referências como Ata PF, Helimarte, Henrimar e Helisul, demonstrando a existência de parâmetros de mercado utilizados na estimativa.

Não há elemento concreto na impugnação que demonstre sobrepreço, inexequibilidade ou erro metodológico.

9. Qualificação técnica

Improcede.

As exigências de qualificação técnica guardam relação direta com o objeto: locação de helicópteros multimissão, com manutenção, abastecimento, seguros, suporte técnico, equipamentos operacionais e conformidade regulatória perante a ANAC.

Em contratação aeronáutica, a qualificação técnica não é formalidade excessiva, mas requisito mínimo de segurança. A Administração tem o dever de exigir demonstração de aptidão compatível com a complexidade do serviço, especialmente em objeto que envolve risco à vida, segurança operacional e resposta a ocorrências críticas.

10. Matriz de riscos

Improcede.

A impugnação afirma inexistência ou insuficiência de matriz de riscos, mas o TR registra expressamente que consta matriz de alocação de riscos no documento Mapa de Risco 50 (0056974554).

Ademais, o instrumento contratual distribui responsabilidades de forma compatível com a natureza do objeto: à contratada cabem manutenção, abastecimento, seguros, mecânico, disponibilidade técnica e suporte; à Administração cabe a operação da aeronave, por meio de seus pilotos e operadores, conforme previsto no TR.

11. Suposta desproporcionalidade das obrigações da contratada

Improcede.

As obrigações atribuídas à contratada são inerentes ao modelo escolhido: locação de aeronave multimissão com logística completa, sem piloto comandante, mas com manutenção, combustível, seguro, mecânico e equipamentos.

Não há desequilíbrio. Há coerência entre o objeto e as obrigações. A empresa que pretende contratar com o Estado deve entregar a aeronave em condições plenas de uso operacional, pois a Administração não está contratando apenas a posse física de um helicóptero, mas uma solução aérea integrada.

A responsabilidade da contratada pela manutenção da aeronavegabilidade e suporte operacional é indispensável à continuidade do serviço.

12. Regime sancionatório

Improcede.

O regime sancionatório decorre da Lei nº 14.133/2021, do edital e da minuta contratual, observando contraditório, ampla defesa, proporcionalidade e motivação.

A impugnante não apontou penalidade específica ilegal, abusiva ou incompatível com o objeto. Limitou-se a alegação genérica de desproporcionalidade, sem demonstrar qual cláusula violaria a legislação.

13. Vantajosidade da locação em relação a outras soluções

Improcede.

A opção pela locação está devidamente justificada. O TR registra que o prazo de 24 meses permite diluir custos de mobilização, logística de abastecimento, manutenção, seguros, treinamento e equipamentos de alto valor agregado, resultando em melhor custo unitário. Também registra que a locação evita custos elevados de aquisição, manutenção permanente e obsolescência tecnológica, permitindo ajustar a demanda conforme a necessidade operacional.

A aquisição de aeronaves próprias demandaria alto investimento inicial, estrutura permanente de manutenção, aquisição de peças, seguros, depreciação e risco de obsolescência, além de prazo maior de implementação. Para a necessidade atual, a locação com logística completa é solução eficiente e aderente ao interesse público.

14. Suposta violação à ampla competitividade e direcionamento indireto

Improcede.

		Não há indicação de marca exclusiva, fabricante determinado ou modelo único obrigatório. As especificações são objetivas, vinculadas ao desempenho esperado e à finalidade pública. O TR admite soluções equivalentes ou superiores, parcelou a contratação por itens e justificou tecnicamente a necessidade de aeronaves com perfis distintos. A alegação de direcionamento indireto não veio acompanhada de prova mínima, limitando-se a afirmações genéricas. Exigências técnicas necessárias ao cumprimento da missão não configuram direcionamento. A Administração não está obrigada a aceitar aeronaves civis sem acessórios, sem configuração multimissão ou sem aptidão operacional apenas para ampliar artificialmente a disputa. III - Observação sobre o caráter da impugnação Embora a impugnação deva ser conhecida por atender ao requisito formal de tempestividade, verifica-se que, no mérito, ela apresenta alegações amplas e genéricas, sem demonstração concreta de ilegalidade, direcionamento, restrição indevida ou prejuízo à competitividade. Não se identifica fundamento técnico ou jurídico razoável para suspensão do certame, revisão integral do edital ou supressão das especificações essenciais. Acolher a tese da impugnante significaria descaracterizar o objeto, transformando uma contratação de aeronaves de segurança pública multimissão em simples locação de aeronave civil, sem os acessórios e capacidades necessários ao emprego operacional. Isso comprometeria o interesse público e impediria o atingimento da finalidade pretendida. IV - Conclusão Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da impugnação, por tempestiva, e, no mérito, pelo seu indeferimento integral, mantendo-se o edital e o Termo de Referência em seus termos. As especificações técnicas, a idade máxima de 15 anos, os acessórios exigidos, a configuração multimissão, a matriz de riscos, a qualificação técnica, o orçamento estimativo, o regime de execução e a opção pela locação encontram amparo no interesse público, no planejamento da contratação e nas necessidades operacionais da aviação de segurança pública da SESDEC/RO. Não há motivo técnico ou jurídico que justifique a suspensão da sessão pública, a republicação do edital ou a revisão integral da modelagem da contratação."
EMPRESA C (74349372)	IV - DOS QUESTIONAMENTOS Diante do exposto, requer-se, respeitosamente, que esta Pregoeira/Administração preste esclarecimentos quanto aos seguintes pontos: 1) Confirma-se o entendimento de que não há, no Edital, no Termo de Referência ou na Minuta de Contrato, qualquer cláusula de franquia, disponibilidade ou pagamento mínimo mensal garantido, independentemente do volume de horas efetivamente utilizado pela Administração em cada mês? 2) Em caso afirmativo, a Administração poderia esclarecer se essa opção de modelagem (pagamento estritamente por hora efetivamente voada, sem piso mínimo) foi objeto de análise específica nos Estudos Técnicos Preliminares, notadamente quanto ao risco de ociosidade transferido integralmente à contratada e seus eventuais reflexos sobre a formação de preços das propostas? 3) Há possibilidade de a Administração avaliar a inclusão de uma franquia mínima mensal de horas de voo por aeronave, paga independentemente da efetiva utilização, com mecanismo de compensação (banco de horas) das horas não utilizadas em determinado mês, a serem utilizadas em meses subsequentes até o término da vigência contratual — respeitado, em qualquer caso, o teto de 960 (novecentas e sessenta) horas por aeronave já previsto no Edital? 4) Caso a Administração entenda não ser cabível a alteração ora sugerida, é possível esclarecer as razões técnicas e/ou econômicas que fundamentam a opção pelo modelo de pagamento	"RESPOSTA AO PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS/IMPUGNAÇÃO Empresa C (74349372) Pregão Eletrônico nº 90288/2025/SUPEL/RO Processo SEI nº 0037.000886/2025-31 Em atenção ao pedido apresentado pela empresa C 74349372, acerca da sistemática de remuneração prevista para a contratação de horas de voo mediante locação de aeronaves multimissão tipo helicóptero, passa-se à análise. Inicialmente, registra-se que o Termo de Referência estabeleceu, para cada item/aeronave, a estimativa de 40 horas mensais, 480 horas anuais e 960 horas durante o período contratual de 24 meses, incluindo manutenção, combustível, seguro de casco, RETA, mecânico e demais obrigações legais necessárias à plena disponibilidade operacional da aeronave. A dúvida apresentada pela empresa concentra-se na possível ausência de garantia mínima mensal de faturamento, especialmente diante da previsão de pagamento pelas quantidades efetivamente executadas e da indicação de 40 horas mensais no quadro estimativo do Termo de Referência. Após análise, esclarece-se que o modelo de gestão contratual pretendido pela Administração não é de contratação meramente eventual, sem previsibilidade mínima, mas sim de 40 horas mensais garantidas por aeronave, com mecanismo de compensação de horas ao longo da vigência contratual, de forma a assegurar o cumprimento do quantitativo global de 960 horas de voo em 24 meses. Esse modelo mostra-se compatível com contratações públicas congêneres. No âmbito federal, o Estudo Técnico Preliminar da SENASP/MJSP para locação de aeronaves de asas rotativas considerou 45 horas mensais por helicóptero, com utilização mínima mensal e sistema cumulativo de compensação de horas

estritamente por demanda para este objeto específico?

5) A Administração poderia esclarecer se a composição do “valor estimado (unitário)” do item no sistema Compras.gov.br (R\$ 600.104,40, correspondente ao custo de 1 hora de voo mensal ao longo de 24 meses) foi cotejada com a ausência de garantia de pagamento mínimo mensal, e se foi avaliado o risco de inexecuibilidade das propostas ou de restrição da competitividade dela decorrente, nos termos dos arts. 59, § 3º, e 71 da Lei nº 14.133/2021?

não utilizadas. A Ata de Registro de Preços nº 51/2024 da Polícia Federal também adotou a lógica de disponibilidade mensal, registrando grupos de aeronaves com 45 horas mínimas por mês. No Estado do Maranhão, contratação semelhante do Centro Tático Aéreo previu 50 horas/mês por aeronave, com pagamento fixo mensal ainda que a utilização fosse inferior ou superior no mês, observando-se o total anual contratado. Há ainda referência em contratação do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná com mínimo mensal de 34 horas de voo por aeronave.

1. Sobre a existência de franquia, disponibilidade ou pagamento mínimo mensal

Não se confirma a interpretação de que a contratação não possui qualquer garantia mínima mensal. A Administração esclarece que a modelagem contratual pretendida é de 40 horas mensais garantidas por aeronave, correspondentes a 480 horas anuais e 960 horas no período de 24 meses, com compensação das horas eventualmente não utilizadas em determinado mês. Assim, caso em determinado período a Administração utilize quantidade inferior a 40 horas por razões operacionais, climáticas, meteorológicas, de manutenção programada, sazonalidade de missões ou outras circunstâncias inerentes à aviação de segurança pública, o saldo deverá ser compensado em meses subsequentes, dentro da vigência contratual. Da mesma forma, caso em determinado mês a demanda operacional supere 40 horas, tal utilização poderá ser compensada com saldos acumulados ou com a programação dos meses seguintes, respeitado o limite global de 960 horas por aeronave. Portanto, a contratação deve ser compreendida como modelo de franquia mensal com banco de horas, e não como pagamento por horas definitivamente não voadas.

2. Sobre a análise da modelagem no planejamento da contratação

A modelagem foi considerada no planejamento da contratação, especialmente porque o objeto envolve custos fixos relevantes e permanentes, tais como mobilização da aeronave, manutenção, seguros aeronáuticos, mecânico, logística de abastecimento, estrutura de apoio, equipamentos operacionais e disponibilidade em regime de atendimento às demandas da segurança pública. O próprio Termo de Referência justifica o prazo de 24 meses como forma de permitir a diluição desses custos fixos e garantir economicidade, continuidade e previsibilidade operacional. Desse modo, a Administração reconhece que a ausência absoluta de garantia mínima poderia transferir integralmente à contratada o risco de ociosidade, com potencial reflexo negativo na formação de preços, na competitividade e na exequibilidade das propostas. Por essa razão, esclarece-se que o modelo correto a ser observado é o de 40 horas mensais garantidas, com compensação, e não o de pagamento estritamente por demanda eventual.

3. Sobre a possibilidade de inclusão de franquia mínima mensal com banco de horas

A Administração entende cabível e compatível com o interesse público o esclarecimento da sistemática de franquia mínima mensal de 40 horas de voo por aeronave, com mecanismo de compensação. A regra operacional deverá observar os seguintes parâmetros:

- a) cada aeronave terá franquia de 40 horas mensais;
- b) as horas não utilizadas em determinado mês serão acumuladas como crédito da Administração;
- c) as horas utilizadas acima de 40 horas em determinado mês serão abatidas do saldo acumulado ou compensadas nos meses subsequentes;
- d) ao final da vigência contratual, deverá ser observado o quantitativo global de 960 horas por aeronave;
- e) não haverá pagamento acima do limite contratado sem prévia autorização e instrumento contratual cabível;
- f) a contratada deverá manter a aeronave disponível, operacional, abastecida, segurada, com mecânico, manutenção e equipamentos exigidos no Termo de Referência;
- g) horas não executadas por indisponibilidade imputável à contratada não serão computadas em seu favor e poderão ensejar glosa, sanção e demais consequências contratuais.

	Esse modelo atende simultaneamente à necessidade da Administração de não remunerar horas sem posterior compensação e à necessidade da contratada de manter cobertura mínima dos custos fixos inerentes à disponibilidade da aeronave. 4. Sobre eventual adoção de pagamento estritamente por demanda Resta prejudicado o questionamento quanto às razões para adoção de modelo puramente por demanda, pois essa não é a interpretação administrativa adequada para o presente objeto. O objeto em análise não se confunde com fretamento eventual ou acionamento isolado de táxi-aéreo. Trata-se de locação de aeronave multimissão, com base definida em Porto Velho, emprego por tripulação da Administração, disponibilidade para operações de segurança pública, defesa civil, fiscalização ambiental, missões aeromédicas e ações integradas em todo o Estado de Rondônia. A natureza do serviço exige previsibilidade mínima, disponibilidade contínua e estrutura permanente de apoio, razão pela qual o modelo de 40 horas mensais com compensação é mais adequado, razoável e proporcional. 5. Sobre a composição do valor estimado no Compras.gov.br Quanto à composição do valor no sistema Compras.gov.br, esclarece-se que o valor estimado deve ser interpretado em conjunto com o Termo de Referência, o qual estabelece a contratação com base em 40 horas mensais por aeronave, durante 24 meses, totalizando 960 horas por item. A forma de lançamento no sistema não altera a natureza da contratação, tampouco reduz a estimativa mensal para apenas uma hora de voo. O parâmetro econômico correto para formulação da proposta deve considerar o quantitativo integral previsto no Termo de Referência: 40 horas/mês x 24 meses = 960 horas por aeronave. Para evitar dúvida interpretativa, recomenda-se que seja consignado expressamente em esclarecimento ou ajuste redacional que o valor de referência e as propostas devem observar a franquia mensal de 40 horas, com compensação de saldo, preservado o teto de 960 horas por aeronave no período contratual. Conclusão Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento do pedido, por tempestivo, e pelo seu acolhimento parcial para fins de esclarecimento, nos seguintes termos: A contratação observará o modelo de 40 horas mensais garantidas por aeronave, com compensação de horas ao longo da vigência contratual, devendo ser cumprido o quantitativo total de 960 horas de voo em 24 meses, por item/aeronave. Esse modelo preserva a razoabilidade econômico-financeira da contratação, evita o pagamento definitivo por horas não compensadas, assegura previsibilidade mínima à contratada e garante à Administração a disponibilidade operacional necessária para o atendimento das demandas de segurança pública, defesa civil, fiscalização ambiental, resgate e operações integradas no Estado de Rondônia. Sugestão de cláusula esclarecedora “Para cada aeronave contratada, fica estabelecida franquia mensal de 40 horas de voo, correspondente a 480 horas anuais e 960 horas durante a vigência contratual de 24 meses. A Administração poderá utilizar, em determinado mês, quantitativo inferior ou superior a 40 horas, conforme necessidade operacional, condições meteorológicas, planejamento de missões e demais fatores inerentes à aviação de segurança pública, devendo haver compensação das horas no curso da vigência contratual. As horas não utilizadas em determinado mês constituirão saldo em favor da Administração, a ser compensado nos meses subsequentes. As horas utilizadas acima da franquia mensal serão abatidas do saldo acumulado ou compensadas na programação dos meses seguintes, observado o limite global contratado. A remuneração mensal pressupõe a efetiva disponibilidade da aeronave em condições operacionais, com todos os equipamentos, manutenção, abastecimento, seguros e suporte exigidos no Termo de Referência, não sendo computadas em favor da contratada as horas não realizadas por indisponibilidade a ela imputável, sem prejuízo de glosas, sanções e demais medidas cabíveis.”
--	--

DA DECISÃO

Isto posto, com fulcro no Art. 164, da Lei n.º 14.133, de 2021 e Decreto Estadual n.º 28.874 de 2024, e item 3 do Edital, **RECEBO** os Pedidos de Esclarecimentos e **CONHEÇO** os Pedidos de Impugnações interposto pelas empresas interessadas na participação da licitação, em face do Edital do Pregão Eletrônico n.º **90288/2025/SUPEL/RO** e presto os esclarecimentos solicitados.

Diante ao exposto, informamos que o prazo de reabertura do certame fica agendado para o **dia 14 de agosto de 2026, às 10h (horário de Brasília - DF)**, no site: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>.

Publique-se.

Porto Velho - RO, 29 de julho de 2026.

NADIANE DA COSTA LAIA

Pregoeira da 2ª Comissão de Segurança Pública - COSEG2/SUPEL/RO
Portaria n.º. 109 de 04 de maio de 2026



Documento assinado eletronicamente por **Nadiane da Costa Laia, Pregoeiro(a)**, em 29/07/2026, às 09:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **74773208** e o código CRC **8C6C2178**.