

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90011/2026

A **RUSSELL BEDFORD GM AUDITORES INDEPENDENTES S/S**, inscrita no **CNPJ nº 13.098.174/0001-80**, por seu representante legal infra-assinado, vem respeitosamente, com fundamento na Lei Federal 13.303/2016, no Regulamento de Licitações, Contratações e Contratos Administrativos da FINEP (RLCC - Versão 05) c/c item 3 do Edital apresentar **IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**, em face do Subitem 13.7.4 (Qualificação Técnica) do Edital em epígrafe, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, uma vez que interposto dentro do prazo previsto em edital nos subitens 3.1 a 3.4 c/c Art. 45 do Regulamento de Licitações, Contratações e Contratos Administrativos da FINEP (RLCC - Versão 05) que preconizam que o prazo é de 5 (cinco) dias úteis, anteriores à data fixada para abertura da sessão pública. Designada a sessão para 8 de junho de 2026 e protocolada a presente peça em 29 de maio de 2026, por meio eletrônico pregoeiro@finep.gov.br.

Requer-se, portanto o regular conhecimento da presente peça.

II. DAS RAZÕES ESPECÍFICAS DA IMPUGNAÇÃO

O objeto da presente impugnação trata-se da exigência exacerbada preconizada no subitem 13.7.4 do Edital:

13.7.4. Para Qualificação Técnica deverão ser apresentados:

- a) Atestado de capacidade técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante executou serviços de auditoria independente em pelo menos 2 (dois) exercícios sociais, a contar da data base de 31/12/2020 (considerando-se um intervalo histórico recente), em instituição financeira nacional com ativo total de R\$ 17.500.000.000,00 (dezesete bilhões e 500 milhões de reais), demonstrando que a licitante possui experiência em instituição financeira nacional com um ativo total igual ou superior a este montante, o qual representa aproximadamente 50% (cinquenta por cento) do ativo total da Finep, data base Setembro de 2025.
- a.1.) O atestado deverá conter nome, preferencialmente em conjunto com o CNPJ/CPF, endereço, e-mail e telefone de contato do atestador, ou qualquer outro meio com o qual a Finep possa valer-se para manter contato com a pessoa declarante, se for o caso.
- a.2.) O valor expresso na alínea "a" tem como justificativa estudos realizados através de consultas a editais de contratação de serviços desta natureza em instituições financeiras da administração pública.
- a.3.) A data base de referência (31/12/2020) expressa na alínea "a" tem como justificativa a obtenção de auditorias realizadas considerando um intervalo histórico recente.
- a.4.) No atendimento à exigência da alínea "a", não será admitido o somatório de atestados para fins de comprovação do ativo total. A exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional tem por escopo assegurar que o licitante detenha experiência prévia compatível com o objeto a ser contratado, de modo a garantir a adequada execução contratual e a mitigação de riscos operacionais, financeiros e reputacionais da contratante. Nesse sentido, a compatibilidade deve ser aferida sob os aspectos qualitativo e quantitativo, considerando-se a natureza, a complexidade, o porte e o grau de criticidade das operações envolvidas. A tentativa de somar atestados de instituições financeiras de pequeno porte para esta contratação, ainda que representem experiências reais de execução, não traduz a equivalência técnica e estrutural exigida para a prestação de serviços em uma instituição financeira de grande porte, cujos sistemas, volumes de transações, protocolos de segurança, exigências de compliance, auditoria e infraestrutura tecnológica são substancialmente mais complexos. Em termos técnicos, o somatório de experiências heterogêneas não se converte em uma experiência homogênea, nem demonstra, de forma unívoca, a capacidade da empresa em atuar sob padrões de criticidade operacional, volume de dados e requisitos regulatórios equivalentes aos de uma instituição de grande porte.
- a.5.) Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato.
- a.6.) É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação da alínea "a", não havendo obrigatoriedade de os períodos serem ininterruptos.

Em síntese, **o subitem 13.7.4 do edital**, condiciona a habilitação no tocante a qualificação técnica das licitantes interessadas **a três restrições cumulativas**: **(i)** experiência em instituição financeira nacional com ativo total igual ou superior a R\$ 17,5 bilhões; **(ii)** limitação temporal; e **(iii)** aceitação apenas de atestados expedidos após a conclusão do contrato. Como se demonstrará, tais exigências, isolada e cumulativamente, carecem de amparo na Lei nº 13.303/2016 e no próprio RLCC da "FINEP", contrariam a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e cerceiam injustificadamente a competitividade do certame

III. QUANTO AO ROL TAXATIVO EM MATÉRIA DE HABILITAÇÃO E DO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

O Edital funda-se na Lei Federal nº 13.303/2016, no Decreto nº 8.945/2016 e subsidiariamente na Lei Federal 14.133/2021. Em matéria de habilitação, o art. 58 da referida Lei (13.303/2016) é norma de rol taxativo (a habilitação será apreciada “exclusivamente” a partir dos parâmetros que enumera), admitindo, quanto à qualificação técnica, apenas exigências “restritas a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes” (inciso II).

A norma concretiza o **art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988**, que assegura “igualdade de condições a todos os concorrentes” e somente admite exigências de qualificação técnica “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

O TCU (Tribunal de Contas da União), no **Acórdão nº 2.615/2021-Plenário**, assentou que os parâmetros do art. 58 da Lei nº 13.303/2016 devem ser interpretados à luz dos preceitos constitucionais que os amparam. A maior liberdade conferida às estatais não autoriza exigências que extrapolem a relevância técnica ou econômica do objeto, nem que frustrem a competitividade.

IV. DA QUANTO A NATUREZA JURÍDICA DA “FINEP” E SUA RELAÇÃO COM O BANCO CENTRAL

A justificativa consignada na Alínea a.4 do Subitem 13.7.4, pressupõe que a “FINEP” seria uma “instituição financeira de grande porte”, a demandar experiência prévia equivalente à de bancos de grande porte. Tal premissa não se confirma à luz do regime jurídico da entidade.

Conforme as próprias Demonstrações Contábeis da “FINEP” (dezembro de 2025, Nota Explicativa 1 – Contexto Operacional), a Finep é “uma empresa pública de direito privado, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)”, que

exerce a função de Secretaria Executiva do FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), tendo a União como controladora integral; integra o rol das “Agências Financeiras Oficiais de Fomento” e do Sistema Nacional de Fomento, qualificando-se como “Agência Federal de Fomento à CTI (Ciência, Tecnologia e a inovação)” e como “instituição *sui generis*, (...) não havendo similar no Brasil em seu nicho de atuação”. Não se trata, pois, de banco comercial ou múltiplo.

Entretanto aos olhos Banco Central do Brasil (BACEN), a Finep não é instituição financeira autorizada a funcionar pelo BACEN nos moldes dos arts. 17 e 18 da Lei nº 4.595/1964 — não constando da relação de instituições em funcionamento no País mantida pela autarquia — e não se enquadra em nenhum dos segmentos prudenciais (S1 a S5) da Resolução CMN nº 4.553/2017, circunstância reconhecida em decisão recursal no âmbito do Pregão Eletrônico nº 06/2023 da própria “FINEP” e verificável na base de dados pública do BACEN link <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/relacao-de-instituicoes-em-funcionamento-no-pais> (Caminho para pesquisa: IF.data; Relação de Instituições em Funcionamento no País).

De outro lado, sob a ótica material, a “FINEP” exerce atividade creditícia (financiamento reembolsável) e é **arrolada, ao lado** de CEF, BB, BNB, BASA e BNDES, entre as “agências financeiras oficiais de fomento” na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 129 da Lei nº 14.436/2022), cujo §5º as sujeitas a normas de sustentabilidade, transparência e controle do CMN e do BACEN e à Lei nº 13.303/2016. Na decisão do Pregão nº 06/2023, a própria “FINEP” sustentou ser “instituição financeira sob a ótica material”.

Disso decorre conclusão decisiva para esta impugnação, seja no plano formal (empresa pública de fomento, sem autorização do BACEN e fora dos segmentos prudenciais), seja no plano material (agência oficial de fomento), logo, a “FINEP” não se equipara, a um banco comercial de grande porte. **É, portanto, desproporcional exigir que para auditá-la, comprove-se experiência prévia em instituição financeira de R\$ 17,5 bilhões submetida ao regime prudencial do BACEN — regime ao qual a própria FINEP não se submete.**

A impertinência é gritante. A FINEP é uma empresa pública federal vinculada ao MCTI, com regime jurídico (Lei 13.303/2016), contábil e de controle (TCU, CGU) específico e distinto de uma instituição financeira. A experiência verdadeiramente relevante para auditar a FINEP seria a comprovada em outras grandes e complexas empresas públicas federais, que possuem a mesma natureza, porte e regime de governança. O critério do edital, contudo, é paradoxal: considera a experiência em um banco privado pertinente do que a experiência em uma entidade equiparada a FINEP no setor público, o que viola o princípio do julgamento objetivo.

A desproporcionalidade surge da combinação deste critério com o vultoso ativo de R\$ 17,5 bilhões. Embora o edital justifique ser 50% de seu ativo, o TCU é claro ao afirmar que tal exigência demanda motivação robusta, o que não ocorre. Mais importante, a jurisprudência da Corte de Contas exige que os requisitos de qualificação guardem pertinência e se limitem às parcelas de maior relevância, o que não se confunde com a mera exigência de especificidade setorial (instituição financeira) da entidade auditada, sob pena de restrição indevida à competitividade.

Nesse sentido, o Acórdão 1418/2023-TCU-Plenário:

TCU – Acórdão 1418/2023-Plenário

A exigência de comprovante de qualificação técnica contendo quantitativos superiores a 50% do previsto para a execução, sem motivação específica, constitui restrição indevida à competitividade.

A motivação do edital é frágil, pois a complexidade da auditoria na FINEP decorre de sua estrutura real, sua natureza de empresa pública estratégica, e não de um suposto enquadramento como instituição financeira que ela não possui.

V. DA LIMITAÇÃO TEMPORAL ARBITRÁRIA DOS ATESTADOS E VEDAÇÃO DE ATESTADOS EM ANDAMENTO

A exigência de que os atestados se refiram a exercícios findos a partir de 31/12/2020 é arbitrária e carece de fundamentação técnica plausível. A experiência em

auditoria não se torna obsoleta em tão curto período, e tal barreira apenas alija do certame empresas com ampla e comprovada capacidade. O TCU já se manifestou especificamente sobre o tema:

TCU – Acórdão 1574/2024-Plenário

c.1) limitação temporal dos atestados de capacidade técnica aos últimos cinco anos, sem que essa exigência estivesse devidamente motivada no edital e em seus anexos, em desacordo com (...) a jurisprudência do TCU (...).

A justificativa genérica de "intervalo histórico recente" não satisfaz o requisito de motivação circunstanciada exigido pela lei e pela jurisprudência. Não há qualquer subsídio relacionando normas contábeis aplicáveis ao escopo de auditoria externa. Sendo assim é nítido que atestados emitidos antes de 31.12.2020, devem ser considerados para fins de habilitação.

Por fim, a vedação a atestados de contratos em andamento representa um formalismo excessivo que atenta contra o princípio da razoabilidade. A comprovação de um ciclo de auditoria completo e devidamente atestado, mesmo dentro de um contrato de prazo mais longo, é prova irrefutável de capacidade técnica. Impedir sua apresentação é uma medida que não resguarda qualquer interesse público legítimo, servindo unicamente para restringir artificialmente a competição, em ofensa ao espírito da Lei e da jurisprudência do TCU, que buscam sempre ampliar a disputa.

VI. QUANTO AO EFETIVO CERCEAMENTO DA CONCORRÊNCIA

A mais grave ilegalidade do edital reside no efeito cumulativo de suas exigências, que, somadas, direcionam o certame a um oligopólio. A exigência de experiência em "instituições financeiras" com ativo superiores a R\$ 17,5 bilhões cria um funil que limita a competição a um número ínfimo de empresas globais (as "Big Four"), conforme demonstra análise de 18 das maiores instituições financeiras do mercado nacional:

Instituição Financeira / Conglomerado	Ativos Totais Estimados	Exercício 2021	Exercício 2022	Exercício 2023	Exercício 2024	Exercício 2025
Itaú Unibanco	R\$ 2,85 trilhões	PwC	PwC	PwC	PwC	PwC
Banco do Brasil	R\$ 2,42 trilhões	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG
Banco Bradesco	R\$ 1,98 trilhão	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG
Caixa Econômica Federal	R\$ 1,84 trilhão	PwC	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG
Banco Santander Brasil	R\$ 1,18 trilhão	PwC	PwC	PwC	PwC	PwC
BTG Pactual	R\$ 582 bilhões	PwC	PwC	PwC	PwC	PwC
BNDES	R\$ 468 bilhões	KPMG	KPMG	PwC	PwC	PwC
Sistema Sicredi (Consolidado)	R\$ 324 bilhões	PwC	PwC	PwC	PwC	PwC
Sistema Sicoob (Consolidado)	R\$ 298 bilhões	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG
Banco Safra	R\$ 265 bilhões	EY	EY	EY	EY	EY
Banco do Estado do RS (Banrisul)	R\$ 143 bilhões	EY	EY	EY	Deloitte	Deloitte
Banco Votorantim (BV)	R\$ 138 bilhões	PwC	PwC	PwC	PwC	PwC
Banco do Nordeste (BNB)	R\$ 112 bilhões	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG
Banco Inter	R\$ 62 bilhões	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG	KPMG
Banco ABC Brasil	R\$ 44 bilhões	PwC	PwC	PwC	PwC	PwC
Banco Bmg	R\$ 26 bilhões	PwC	PwC	PwC	PwC	PwC
Banco Alfa (Incorporado)	R\$ 25 bilhões	EY	EY	EY	EY	EY
Banco da Amazônia (BASA)	R\$ 24 bilhões	PwC	PwC	PwC	PwC	PwC

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento pacífico no combate a exigências que restringem a competição. A Corte de Contas não se limita a analisar a legalidade isolada de cada cláusula, mas sim o seu efeito prático no universo de competidores. Ao criar um perfil de licitante ideal que coincide com um grupo restrito e conhecido de empresas, o edital incorre em vício de direcionamento. Sobre o tema, o TCU já deliberou:

TCU – Acórdão 1257/2023-Plenário

REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO (...). LICITAÇÃO DE TÉCNICA E PREÇO. EXISTÊNCIA DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. (...) INDÍCIOS DE FRAUDE À LICITAÇÃO. COMBINAÇÃO DE PREÇOS. (...) REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.

O Sistema Financeiro Nacional reúne milhares de instituições autorizadas, mas pouquíssimas alcançam esse porte. Segundo a segmentação prudencial divulgada publicamente pelo BACEN (Resolução CMN nº 4.553/2017), os segmentos S1 e S2 — instituições de porte igual ou superior a 1% do PIB — reúnem cerca de 14 (quatorze) instituições; ainda que se acrescentem as maiores instituições do S3, o universo de instituições financeiras nacionais com ativo total igual ou superior a R\$ 17,5 bilhões restringe-se a algumas poucas dezenas, porém todas auditadas por 4 empresas (Big Four), dos maiores bancos e conglomerados do País.

A auditoria independente de instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN é atividade regulada (Resolução CMN nº 4.910/2021) e submetida a rodízio obrigatório do auditor a cada cinco exercícios. Por força da escala dessas entidades, a auditoria dos maiores conglomerados financeiros é prestada, na prática, pelo reduzido grupo das maiores firmas - as denominadas “**Big Four**”: Deloitte, PWC, EY e KPMG.

A constatação é objetiva e verificável nas próprias demonstrações financeiras publicadas: o Banco Santander (Brasil) S.A. é auditado pela PWC (PricewaterhouseCoopers Auditores Independentes); o Banco Itaú Unibanco, também pela PWC; e o Banco do Brasil S.A., pela KPMG (em substituição à Deloitte, a partir do exercício de 2024). Na análise de ato de concentração no setor, o **CADE** (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) reconheceu a “**elevada concentração no mercado de auditoria para empresas com faturamento acima de R\$ 300 milhões**”, mercado em que somente as quatro maiores firmas detêm participação conjunta próxima da totalidade.

Embora existam numerosas firmas de auditoria registradas na CVM e no Conselho Federal de Contabilidade, **o universo de empresas efetivamente aptas e detentoras da qualificação técnica operacional mínima**, por terem auditado, em contrato único, instituição financeira nacional de porte igual ou superior a R\$ 17,5 bilhões em dois exercícios recentes, **reduz-se, na prática, a um número próximo de quatro firmas. É número que exclui, de antemão, firmas de auditoria de médio e grande porte plenamente capacitadas a auditar uma empresa pública como a FINEP.**

A vedação ao somatório (Alínea a.4 do subitem 13.7.4) estreita ainda mais o universo de proponentes: não basta ter auditado, por anos, instituições financeiras de médio porte, **pois o licitante deve comprovar, em contrato único, a auditoria de uma só instituição de R\$ 17,5 bilhões em dois exercícios recentes.** O recorte temporal (a contar de 31/12/2020) despreza, ademais, experiência consolidada anterior, mesmo executada baseando-se nas mesmas normas de auditoria.

Esse estreitamento configura cláusula restritiva vedada pelo ordenamento o que fere o conteúdo consolidado no art. 37, XXI, da Constituição; o art. 31 da Lei nº

13.303/2016 (igualdade, obtenção de competitividade e seleção da proposta mais vantajosa); e o RLCC, segundo o qual “o termo de referência não poderá prever requisitos ou condições que venham a restringir injustificadamente a competição ou a direcionar a licitação”. O reduzido número de licitantes aptos é, por si, indício de excesso restritivo, que somente se legitimaria mediante justificativa técnica robusta — inexistente, conforme demonstrado. O cerceamento, ademais, milita contra a própria FINEP, pois a restrição da disputa tende a comprometer a economicidade e a obtenção da proposta mais vantajosa.

Logo senhores é necessária retificação do edital de forma que as ilegalidades sejam sanadas com a finalidade de ampliar a concorrência de empresas igualmente reconhecidas no mercado, tão capazes e competentes quanto o rol seletivo das empresas supracitadas.

VII. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer a Impugnante o conhecimento e o provimento da presente impugnação, especificamente para:

- 1 - Determinar a retificação do Edital, especificamente para: a. Alterar o item 13.7.4, 'a', para que passe a constar a possibilidade de comprovação de experiência em "Empresas Públicas Federais ou Sociedades de Economia Mista controladas pela União", conforme proposto nesta peça;
- 2 - Suprimir o item 13.7.4, 'a.3', pois não há justificativa razoável para a não aceitação de atestados emitidos anteriores a data de 31/12/2020, conforme previsto em edital;
- 3 - Suprimir o item 13.7.4, 'a.5', passando a aceitar atestados de capacidade técnica referentes a parcelas de serviços já concluídas e devidamente recebidas, ainda que o contrato originário esteja em

andamento, principalmente nos casos de contratos de períodos superiores a 24 meses.

4 - Por consequência, requer-se a suspensão temporária do certame e, após as devidas correções no edital, a republicação do instrumento convocatório com a reabertura integral do prazo para formulação de propostas, garantindo assim a isonomia entre todos os potenciais interessados.

Termos em que, pede deferimento.

13.098.174/0001-80
RUSSELL BEDFORD GM
AUDITORES INDEPENDENTES
S/S
Al Rio Negro, 1030, Stadium Escritório 206,
ALPHAV, CEP 06.454-000
Barueri/SP

Barueri/SP, 29 de maio de 2026.

ALEX GAMA
DE
OLIVEIRA

Assinado de forma digital por ALEX
GAMA DE OLIVEIRA
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC OAB,
ou=01554285000175,
ou=Presencial, ou=Assinatura Tipo
A3, ou=ADVOGADO, cn=ALEX
GAMA DE OLIVEIRA
Dados: 2026.05.29 18:12:56 -03'00'

Alex Gama de Oliveira
OAB/RS 132.676
Procurador