

Ementa: 1. Análise prévia. 2. Direito Administrativo. 3. Procedimento de inexigibilidade de licitação, art. 74, I da Lei nº 14.133/2021. 4. Fornecimento de pluviômetros automáticos. 5. Decreto estadual nº 10.207, de 27 de janeiro de 2023. 6. Instrução Normativa SEAD nº 5, de 28 de novembro de 2023. 7. Orientações para instrução processual. 8. Manifestação favorável, com recomendações.

1. Trata-se de Inexigibilidade de Licitação, para contratação de empresa especializada para o fornecimento de 180 (cento e oitenta) pluviômetros automáticos, visando atender às necessidades da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD.

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos pertinentes à análise do caso: DOD - Documento de Oficialização de Demanda (172339); ETPS - Estudo Técnico Preliminar Simplificado (172370); TR - Termo de Referência (172379); Orçamento Estimado (172410); Evidência do Orçamento Estimado (176790; 176792; 176799; 176808; 176815; 177821; 177822; 177823); Anexo do TR (176832); Portaria da Contratação (176994); Minuta Contratual (178387); Proposta e Documentação da Empresa Contratada (179881); Consulta Jurídica (179886).

3. Nos termos da Minuta Contratual (SISLOG nº 178387), o valor total estimado da contratação é de **R\$ 6.704.460,00 (Seis milhões, setecentos e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais)**.

4. Assim, por meio da Consulta Jurídica, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Setorial para controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da presente contratação.

5. É o que importa relatar.

6. Do cabimento deste opinativo.

6.1. A atuação da Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) restringe-se a **questões de ordem jurídica**, a partir da estrita observância ao arcabouço legal. Desse modo, não serão objeto de análise desta Setorial questões de ordem técnica, sendo essas de atribuição dos órgãos técnicos competentes da Pasta. Não compete a esta Setorial adentrar na esfera da conveniência e da oportunidade dos atos a serem praticados.

6.2. Preliminarmente, impõe-nos sublinhar o teor da Nota Técnica nº 1/2021 – GAPGE, exarada pelo Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, que trata de orientações gerais sobre a Lei Complementar estadual nº 58/2006, a qual dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado, após as alterações promovidas pela Lei Complementar estadual nº 164/2021.

6.3. Pela redação normativa disposta no diploma, o fluxo procedimental de processos relacionados a licitações, contratações, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo foram atingidos por modificações significativas quanto à marcha processual. Dentre os destaques, está a redação dada ao art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006, modificada pela Lei Complementar estadual nº 164/2021, que passou a vigorar com o seguinte teor:

Art. 47. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual deverão ser previamente examinadas e aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado, sem prejuízo da análise jurídica incidental ao longo do procedimento.

§ 1º A competência prevista no caput é do procurador do estado chefe da procuradoria setorial do órgão ou da entidade interessada nas hipóteses em que as licitações, os contratos, os convênios, os acordos e os ajustes compreendam valores que não ultrapassem a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

§ 2º Acima do valor fixado no § 1º será necessária a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado antes da formalização do ajuste, sem prejuízo do exercício das competências do chefe da procuradoria setorial.

§ 3º Fica dispensada nos procedimentos de contratação, convênios e ajustes de qualquer natureza, cujo valor não exceda a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a análise prevista no caput deste artigo.

(grifos nossos)

6.4. Conforme o dispositivo acima, nos procedimentos de contratação, convênios e ajustes de qualquer natureza cujo valor ultrapasse R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), é necessária a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado (PGE), sem prejuízo da prévia análise pelo chefe da Procuradoria Setorial da entidade interessada.

6.5. Visto que o custo total estimado da contratação é de R\$ 6.704.460,00 (seis milhões, setecentos e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais), o procedimento requer a análise da Procuradoria-Geral do Estado, por meio da Procuradoria Setorial do órgão ou entidade contratante.

7. Da fundamentação jurídica.

7.1. A licitação é o procedimento administrativo, escolhido como regra geral pelo ordenamento jurídico pátrio, com o objetivo de garantir a isonomia, a fim de selecionar a melhor proposta por meio de critérios objetivos e impessoais para a celebração de contratos, visando promover o desenvolvimento nacional sustentável. O dever de licitar emana da própria Constituição Federal, que em seu art. 37, inc. XXI, estabelece que *“as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”*.

7.2. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, estabeleceu competência privativa à União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, cabendo aos Estados, Municípios e Distrito Federal, e à União, a edição de normas específicas (federais, estaduais, distritais e municipais) com o objetivo de atenderem suas respectivas peculiaridades socioeconômicas, mas respeitando as normas gerais.

7.3. Desse modo, a nova [Lei de Licitações nº 14.133/2021](#) fixa os objetivos do processo licitatório: I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

7.4. Por outro lado, nota-se que embora haja imposição legal de se promover a licitação, o próprio ordenamento jurídico regulamenta e admite a celebração de ajuste sem a prévia realização do procedimento licitatório. Nesse contexto, na Lei nº 14.133/2021 o legislador aponta hipóteses de contratação direta, que compreendem os casos de **inexigibilidade** (art. 74 da Lei nº 14.133/2021) e de dispensa de licitação (art. 75 da Lei nº 14.133/2021).

7.5. O referido dispositivo prevê a possibilidade de a Lei instituir ressalvas à realização da licitação, como nos casos de inexigibilidade previstos no art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021. Nesse sentido, verifica-se que a licitação será inexigível diante de inviabilidade de competição a exemplo das seguintes situações: **(i)** soluções comercializadas com exclusividade (inviabilidade absoluta de competição); **(ii)** singularidade do objeto, de modo que, apesar de existir uma pluralidade de potenciais executores/fornecedores, não é possível definir critérios objetivos de comparação e julgamento de propostas (inviabilidade relativa de competição); ou, ainda, diante de **(iii)** credenciamento, quando a necessidade da Administração não puder ser satisfeita por meio da contratação de um ou de um número certo de particulares, mas, pelo contrário, exige/pressupõe como alternativa mais eficiente a contratação do maior número possível de interessados aptos a atendê-la.

7.6. Desse modo, por força dos fatos alegados, é possível enquadrar a contratação na hipótese do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações):

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

7.7. Nesse sentido, a Procuradoria-Geral do Estado no Despacho do Gabinete nº Automático 31/2021 ([000017648322](#)) traça relevantes orientações acerca do instituto da inexigibilidade de licitação e sua aplicação. Em que pese a manifestação tenha sido elaborada sob a égide da revogada Lei nº 8.666/93, as diretrizes descritas se aplicam subsidiariamente ao caso em tela, vejamos:

5. Outrossim, no que diz respeito ao aparente conflito entre inexigibilidade e dispensa de licitação cumpre relembrar, na esteira do Despacho nº 2072/2019 GAB ([000010813843](#)), que a inexigibilidade é um conceito logicamente anterior ao da dispensa. **Na inexigibilidade, a disputa é inviável**; já na dispensa, embora a competição seja possível, a licitação pode vir a ser afastada frente à caracterização de alguma hipótese previamente apontada pela legislador como suficiente a autorizar a contratação direta.

6. Ademais, **especificamente no que atine à inexigibilidade de licitação, há circunstâncias em que “a inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública”, “porque existe um único sujeito para ser contratado”,** sendo que ainda que não reconduzíveis aos elencos

exemplificativos dos incisos integrantes do art. 25 da Lei nº 8.666/93, podem se “fundar direta e exclusivamente” no seu caput (JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit. p. 595 e 598).

7. Dessa forma, no que diz respeito à hipótese suscitada nos autos tem-se que **a inexigibilidade depende da comprovação de circunstância fática atinente à inviabilidade de competição por exclusividade na comercialização de determinado produto. Ainda que a produção seja marcada por exclusividade, existindo mais um de fornecedor, a competição se mostra em tese possível e, por conseguinte, não há que se falar em inexigibilidade.** Correta, portanto, a conclusão esposada na peça opinativa no sentido de que o art. 25, I, da Lei n. 8.666/93 pressupõe, além de fabricação exclusiva, a comercialização exclusiva de determinado bem.

8. Cumpre observar, por oportuno, que da mesma forma que **a declaração de exclusividade é um ponto de partida para a caracterização da inexigibilidade, sem afastar, contudo, a necessidade de restar aferida a efetiva inviabilidade de competição**, não se olvida que, de outro lado, a existência de certames anteriores não pode ser considerada prova cabal contra a inexigibilidade, haja vista a possibilidade, em tese, de realização de certames a despeito da inviabilidade de competição, seja por falta de percepção quanto à ocorrência de exclusividade de fornecimento (hipótese outrora enfrentada no Despacho "AG" n. 001508/2012), seja pelo interesse na realização de licitação visando ao registro de preços enquanto estratégia administrativa para aquisições.

9. Vale reiterar: o que importa aferir **para fins de celebração de contratação direta por inexigibilidade de licitação é a efetiva caracterização de inviabilidade de competição, o que pressupõe, além da exclusividade na produção, também a exclusividade no fornecimento.**

(grifos nossos)

7.8. Frisa-se que o critério da exclusividade (art. 74, I, Lei nº 14.133/2021), o qual justifica a inexigibilidade de licitação, deve ser comprovado documentalmente, conforme §1º: *“Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica”*.

7.9. No caso, o item 5.2.1 do Termo de Referência (SISLOG nº 172379) fundamenta:

5.2. Em síntese, a contratação pretendida justifica-se pela necessidade de ampliação da rede de monitoramento pluviométrico.

5.2.1 - SOLUÇÕES EXISTENTES NO MERCADO

Para as atividades a serem desenvolvidas no monitoramento pluviométrico mais eficiente identificamos que a melhor solução do mercado são os equipamentos automáticos, pois se trata de um de um produto com a possibilidade de identificar com bastante eficiência e acurácia e permitir alertas mais rápidos pois permite a programação de alertas via SMS, e-mail ou redes sociais, para esta solução identificamos um único fornecedor que apresenta a carta de exclusividade do produto.

5.2.2 - DA SOLUÇÃO MAIS ADEQUADA

Para as atividades a serem desenvolvidas que neste caso de monitoramento pluviométrico de vários municípios a solução mais adequada e a aquisição dos pluviômetros automáticos para emissão de alertas, qual a comercialização e feita somente por somente um fornecedor, que possui atestado de capacidade técnica fornecido pela Agência Nacional de Águas e Saneamento – ANA no fornecimento de equipamentos de medição de alta tecnológica e eficiência.

(grifos nossos)

7.10. Nos autos verifica-se que a validade dos orçamentos incluídos pode ser analisada à luz da possível existência de exclusividade por parte de uma empresa. Se houver exclusividade comprovada, não seria viável buscar cotações com terceiros, uma vez que apenas uma empresa estaria apta a fornecer o bem ou serviço desejado. Nesse caso, a contratação poderia ser realizada com base na inexigibilidade de licitação, conforme previsto na Lei 14.133/21, desde que devidamente justificada e comprovada a exclusividade por meio de documentação adequada.

7.11. Por outro lado, caso outras empresas tenham capacidade de fornecer o objeto contratado, os orçamentos apresentados seriam válidos, pois existiria concorrência no mercado. No entanto, essa condição afastaria a alegação de exclusividade e exigiria que o procedimento de contratação seguisse as normas licitatórias. Assim, para garantir transparência e eficiência na utilização dos recursos públicos, seria necessário seguir as modalidades de licitação previstas na Lei 14.133/21, como concorrência, pregão ou tomada de preços, dependendo das características da contratação.

7.12. No entanto, a área técnica expõe que há comprovada exclusividade para prosseguimento da inexigibilidade, no documento Anexo do Termo de Referência (SISLOG nº 176832) o CIMEHGO expõe que:

Para a escolha do pluviômetro automático para a ampliação da uma rede estadual de monitoramento de resposta

rápida a chuvas intensas (fenômenos extremos) foi levado em consideração o tamanho do equipamento, já que alguns deles serão colocados em cima de prédios por questões de localização estratégica e segurança, foi analisado a capacidade de o equipamento ser compacto mas ao mesmo tempo manter o padrão dos pluviômetros oficiais, a capacidade da flexibilidade na transmissão de dados e o tempo de resposta, e por último avaliação de custo benefício como também a padronização do adquirido em 2023.

Por se tratar de uma estação pluviométrica que ficará em ambientes urbanos e consequentemente exposta a possíveis questões de vandalismo. A solução de estação onde tudo está acoplado ao corpo do equipamento tende a chamar menos atenção do que uma estação com caixa e painel solar de maior potência. Uma vez que a solução se propõe a ter tudo no interior do pluviômetro e um painel solar de pequena potência exposto diminuindo assim as potencialidades de vandalismo.

Ao considerarmos todos os itens acima relacionados como também uma exaustiva busca por equipamentos de fornecedores responsáveis que atendesse as questões operacionais, **chegamos ao modelo sugerido nesta proposta que possui único fornecedor no Brasil que nós proporcionará garantia de funcionamento e apoio técnico, já que no mercado não identificamos um equipamento que pudesse alinhar as demandas de um pluviômetro automático com transmissão de dados via tecnologia GSM, com conceito do conjunto de equipamentos (All in One) ou (tudo em um)**, que permite a programação de alertas via sms, e-mail ou rede social de mensagens, para o monitoramento dos eventos extremos de precipitação ou seca intensa. **Já que os demais fornecedores, os equipamentos possuem quase o dobro do tamanho do proposto no projeto, sendo está situação um limitador para o uso já que não poderemos colocar em cima de prédios sem causar outros entraves, fora que os outros não possuem versatilidade em configurações de transmissão.**

(grifos nossos)

7.13. Nesse sentido, a área técnica afirma a exclusividade da empresa, bem como anexa aos autos outros orçamentos de outras empresas. **A opção pela aquisição dos pluviômetros da KISTERS AG, sediada na Alemanha, cuja representante exclusiva no Brasil é a HOBECO, é uma decisão eminentemente técnica, meritória e administrativa da unidade solicitante. Não cabe ao órgão de assessoramento jurídico imiscuir-se nesse mérito, mas apenas alertar ao gestor que é de sua responsabilidade desincumbir-se do ônus de demonstrar a pertinência e a necessidade pública de aquisição desse equipamento específico, que possui fornecedor exclusivo, e que a necessidade não poderia ser satisfeita com eventuais outros equipamentos que, porventura, possuam mais de um fornecedor.**

7.14. Conforme Declaração de Exclusividade apresentada pela empresa, devidamente traduzida e juramentada por tradutor público e intérprete comercial, verifica-se que:

A empresa KISTERS, com sede em Aachen, na Alemanha, é a fabricante de equipamentos hidrometeorológicos projetados para monitoramento ambiental com a mais alta qualidade, precisão e robustez (essencial para o desempenho) para atender a uma ampla gama de condições de medição em campo. Um dos principais fatores de nossa expertise é a nossa capacidade de desenvolver e personalizar produtos inovadores de monitoramento remoto via telemetria para atender às exigências específicas de cada projeto de monitoramento.

De acordo com o Decreto, **declaramos que a empresa HOBECO SUDAMERICANA LTDA., situada no Rio de Janeiro, R. - Brasil, inscrita no CNPJ sob o nº 03.548.170/0001-01, é nossa representante exclusiva em território brasileiro para venda, distribuição e assistência técnica do equipamento para medição automática e totalmente autônoma de precipitação** (RainTrak - Estação Completa de Medição e Confecção de Relatórios sobre Precipitação).

Esta declaração de exclusividade é válida até 31 de dezembro de 2025.

(grifos nossos)

7.15. Por conseguinte, foi consignada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) a justificativa para a contratação, elaborado pela área técnica responsável, vejamos:

Justificativa da escolha da solução:

2.7. A análise das opções oferecidas pelo mercado, conforme relatado neste ETPs, demonstra que a solução escolhida é a que melhor atende à finalidade pública. Especialmente pelos seguintes fatos e fundamentos:

Para as atividades a serem desenvolvidas no monitoramento pluviométrico mais eficiente identificamos que a **melhor solução do mercado são os equipamentos automáticos, pois se trata de um de um produto com a possibilidade de identificar com bastante eficiência e acurácia e permitir alertas mais rápidos pois permite a programação de alertas via SMS, e-mail ou Twitter, para esta solução identificamos um fornecedor que apresenta a carta de exclusividade do produto.**

(grifos nossos)

7.16. De mesmo modo, a área técnica apresenta a seguinte justificativa para a contratação (SISLOG nº 176815):

Com a aquisição dos pluviômetros automáticos será possível melhorar a eficiência no monitoramento dos fenômenos extremos que ocorrem no Estado de Goiás principalmente no quesito precipitação, que tem provocado

grandes problemas com a recorrência de tempestades tanto em ambiente urbano quanto rural e com isso aperfeiçoar a **emissão de alertas aos órgãos que prestam atividades de defesa civil como também a população.**

[...]

É de suma importância a aquisição de equipamentos de medição como os pluviômetros automáticos que **irão compor uma rede de alerta**, as quais são peça chave para o **gerenciamento dos fenômenos extremos e apoio ao Programa Goiás Alerta e Solidário**, para que esse conhecimento seja efetivo, **é necessário que exista uma rede de monitoramento pluviométrica em operação ininterrupta**, que possa coletar informações suficientes ao atendimento dos diversos usos da água, antrópicos ou ecológicos.

(grifos nossos)

7.17. Sendo assim, cabe reiterar que não é de atribuição desta unidade consultiva imiscuir-se em questões de ordem técnica do setor de compras governamentais e apoio logístico desta Pasta. Logo, a motivação de atos administrativos e gerenciais são aqui tomados como parâmetro, uma vez que gozam da presunção de legalidade e encontram baliza na teoria dos motivos determinantes. A esse respeito já se posicionou o STJ:

Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido.

7.18. Posto isso, cumpre salientar que, já tendo sido orientada pela PGE, a responsabilidade pela aferição da estimativa de preços, para comprovação da vantajosidade, repousa inteiramente na autoridade solicitante.

7.19. É necessário atentar-se ainda à Súmula 255 do TCU, que determina que **"nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção de providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade"**.

7.20. Outrossim, não cabe a esta Procuradoria Setorial emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade, esta unidade não possui conhecimento técnico para conferência de tais especificidades, a presente manifestação cinge-se a este processo administrativo e o pronunciamento jurídico ora ofertado se ampara na documentação que o integra até o presente momento.

8. Do procedimento de inexigibilidade, outros documentos e quesitos envolvidos.

8.1. Orientada a matéria no sentido de ser possível a inexigibilidade de licitação, passa-se aos seus aspectos procedimentais. Desse modo, com esteio no art. 13 da Instrução Normativa SEAD nº 5/2023, são exigidos, no mínimo, os seguintes documentos:

Documento	Código
I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD	(172339)
II – Portaria de designação das funções essenciais da contratação	(176994)
III – Estudo Técnico Preliminar – ETP	(172370)
IV – Orçamento estimado da contratação	(172410)
V – Planilha de composição de custos	(172410; 176790; 176792; 176799; 176808; 176815)
VI – Matriz de riscos	Inaplicável
VII – Termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo	(172379)
VIII – Comprovação de exclusividade	(176790; 176792)
IX – Proposta e evidências de preço do fornecedor	(176799)

X – Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária	(179881)
XI – Minuta contratual ou minuta de informações para a nota de empenho;	(178387)
XII – Pareceres técnicos e autorizações cabíveis	(176832)
XIII – Parecer jurídico prévio	Em elaboração
XIV – Declaração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;	Posterior
XV – Autorização do ordenador de despesas	Posterior

8.2. Tendo em vista o citado suporte normativo, passa-se ao exame dos elementos que compõem os autos.

8.3. Do Documento de Oficialização de Demanda – DOD. Nota-se que o primeiro documento a instruir o processo relativo ao pregão eletrônico é o Documento de Oficialização de Demanda – DOD feito pelo setor requisitante ou pela unidade supridora ou técnica, contendo, entre outros elementos, a identificação da necessidade e dos resultados a serem alcançados pela contratação estando contemplado no Plano de Contratações Anual (art. 8º, II, do Decreto Estadual nº 10.207/2023) e análise ou Gerenciamento de Riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 17 do Decreto Estadual nº 10.207/2023).

8.4. Portaria de designação essenciais da contratação. Considerando que o acompanhamento e a fiscalização são funções essenciais à execução do contrato, com base nas disposições legais do art. 2º do Decreto Estadual nº 10.216 de fevereiro de 2023, que designa os servidores para desempenharem as funções essenciais nos processos de contratação. Na portaria da Contratação houve a designação de servidores para compor a Equipe de Planejamento da Contratação (Integrante Requisitante, Integrante Técnico e Integrante Administrativo), o Agente de Contratação/Pregoeiro/Agente de Contratação Direta/Leiloeiro ou os Membros da Comissão de Contratação, a Equipe de Fiscalização do Contrato (Gestor e Fiscal) e Equipe de Apoio ou Banca de Julgamento.

8.5. Neste ponto, na portaria foram indicados o Gestor de Contrato, Integrantes Requisitante e Técnico, e Agentes de Contratação Direta. Considerando que o acompanhamento e a fiscalização são funções essenciais à execução do contrato, como desdobramento do tópico anterior, **sugere-se a indicação de fiscal do contrato, em obediência ao art. 9º do Decreto nº 10.207/2023.**

8.6. Do estudo técnico preliminar (ETP). De acordo com o art. 12 do Decreto nº 10.207/2023, o ETP evidencia o problema e a melhor solução ao caso concreto. Busca-se a melhor solução identificada dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação das viabilidades técnica e econômica da contratação. A propósito, o processo está devidamente instruído quanto a esse quesito.

8.7. Assim sendo, o art. 12, VII, da Lei Federal n. 14.133/21 institui a necessidade de o Poder Público elaborar Plano de Contratações Anual (PCA). E de acordo como do art. 18 da Lei nº 14.133/21, a fase preparatória da contratação pública deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual (PCA), e este deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos. Portanto, a área técnica pontua no Estudo Técnico Preliminar que a contratação está prevista no PCA 2024/2025.

8.8. Do orçamento estimado da contratação. A pesquisa de preços, a partir do que preceitua o art. 18 do Decreto nº 10.207/2023, é a principal etapa na realização da estimativa do valor da contratação. É também com base nela que a Administração definirá os valores máximos admissíveis, coibindo o indesejado sobrepreço, e aquelas propostas cujo conteúdo se considerará inexecutável. Além disso, essa estimativa tem por finalidade, especialmente, verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação.

8.9. No presente caso, o valor da contratação foi estimado na Evidência de do Orçamento Estimado (SISLOG nº 176815). Em atenção ao Decreto Estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021, a área técnica informa que utilizou dos parâmetros ali referidos e obteve a média dos valores obtidos, atendendo a 1 dos 6 incisos presentes no artigo 6º. No entanto, a servidora do Centro de Informações Meteorológicas Hidrológicas de Goiás - CIMEHGO esclarece que os valores não foram encontrados pois se trata de produtos de fornecedor exclusivo.

8.10. Em análise ao art. 23, § 4º da Lei 14.133/2021, verifica-se que a Administração Pública pode demonstrar que o preço contratado é justificável e compatível com o praticado no mercado, mesmo em casos de fornecedor exclusivo, vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

[...]

§ 4º **Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.**

(grifos nossos)

8.11. Nesse sentido, mesmo que diante de uma análise sob a égide da antiga Lei de licitações (Lei nº 8.666/1993), é válido trazer o Informativo de Licitações e Contratos n. 361 do Tribunal de Contas da União:

“2. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar. Denúncias oferecidas ao TCU apontaram possíveis irregularidades em contratações diretas de consultorias técnicas especializadas, sob o fundamento da inexigibilidade de licitação (art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993), firmadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Entre os pontos discutidos nos autos, mereceram destaques a avaliação quanto à presença simultânea dos requisitos de natureza singular do objeto e notória especialização do contratado, que levaram à inviabilidade de competição, e a justificativa dos preços praticados. **No que diz respeito aos preços contratados, o relator assinalou em seu voto, preliminarmente, a “dificuldade de justificar o preço nos casos de inexigibilidade à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores, razão pela qual foi nascendo o entendimento de que a razoabilidade do preço poderia ser verificada em função da atividade anterior do próprio particular contratado (nessa linha, item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário)”.** Segundo ele, essa linha de raciocínio “vem evoluindo no seio da Administração Pública (vide Portaria-AGU 572/2011) e sendo convalidada pelo Tribunal, como nos Acórdãos 1.565/2015, 2.616/2015 e 2.931/2016, todos do Plenário”. Acerca do caso concreto, o relator assinalou que a ECT conseguiu demonstrar a adequação dos preços pactuados **levando em conta os valores praticados, pelas empresas contratadas, em outras avenças por elas mantidas, restando, pois, “demonstrada a equivalência dos valores cobrados da Administração com os valores praticados pelas contratadas em outros ajustes contemplando o mesmo objeto ou objeto similar”.** E concluiu: **“Com isso em mente, enfatizo que a justificativa dos preços contratados observou o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 e seguiu a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema”,** no que foi acompanhado pelos demais ministros. Acórdão 2993/2018 Plenário, Denúncia, Relator Ministro Bruno Dantas. Disponível no endereço eletrônico: <https://orzilnews.com.br/noticia/informativo-de-licitacoes-e-contratos-no-361-tcu/>

(grifos nossos)

8.12. Portanto, a justificativa do preço requer a demonstração levando em conta os valores praticados pela contratada em outros contratos mantidos por ela. Desse modo, permite-se demonstrar que a condição de objeto de natureza singular não servirá para distorcer o preço praticado. Assim, **a área técnica deve demonstrar que o valor cobrado é equivalente ao praticado pelo contratado em ajustes firmados com outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.**

8.13. Termo de Referência. O referido instrumento deve ser confeccionado à luz do art. 21 do Decreto Estadual nº 10.207/2023. Nestes autos, verifica-se que o termo condiz com a legislação, sobretudo porque evidencia o caráter essencial da aquisição de pluviômetros automáticos para rede de monitoramento de resposta rápida a chuvas intensas. Em conjunto com o ETP, a área técnica justifica a necessidade da contratação para o enfrentamento da intensificação de eventos climáticos extremos que têm assolado o Estado de Goiás, detalhando dessa forma os impactos socioeconômicos, ambientais, na segurança pública e para comunidades em situação de vulnerabilidade.

8.14. Comprovação de exclusividade. O documento correspondente é ínsito à contratação por inexigibilidade de licitação, devido à existência de um único fornecedor. Assim sendo, foi apresentada Declaração de Exclusividade do fornecedor no Brasil, conforme documento SISLOG nº 176792.

8.15. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária. No presente caso, há nos autos documentação que comprova os requisitos de habilitação e qualificação. Não obstante, em se tratando de inexigibilidade de licitação, a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária deve ser feita, segundo arts. 3º, III, e 13 da IN SEAD nº 5/2023. Nesse sentido, foi anexado aos autos os documentos de habilitação da empresa (SISLOG nº 179881), **recomenda-se que seja feita a análise correspondente pela área técnica como condição prévia à formalização do contrato.**

8.16. Minuta contratual ou minuta de informações para a nota de empenho. Tais documentos, estão elencados no art. 13, XII, da IN SEAD nº 5/2023. Nota-se que, de modo geral, as cláusulas nela estabelecidas estão de acordo com as disposições do art. 92 e seguintes

da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

8.17. No entanto, deve ser providenciada a Minuta de Termo de Contratação Direta fundamentada no art. 74 inciso I, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista a unicidade no fornecimento do objeto pretendido, o que inviabiliza a competição.

8.18. As obrigações das partes estão bem definidas. Foram fixadas como obrigações para a empresa contratada os seguintes encargos:

CLÁUSULA OITAVA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

Todos os encargos decorrentes da execução deste contrato, tais como: obrigações civis, trabalhistas, fiscais, previdenciárias ou quaisquer outras, serão de exclusiva responsabilidade da CONTRATADA.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A CONTRATADA se obriga a cumprir os termos previstos no presente contrato e a responder todas as consultas feitas pela CONTRATANTE, no que se refere ao atendimento do objeto.

PARÁGRAFO SEGUNDO. A CONTRATADA ficará sujeita às cláusulas contratuais estabelecidas neste contrato.

PARÁGRAFO TERCEIRO. Como condição para a celebração do contrato, a CONTRATADA deverá manter durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ela assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

PARÁGRAFO QUARTO. A CONTRATADA obriga-se a atender ao objeto deste contrato de acordo com as especificações e critérios estabelecidos no [Edital] e seu [TR - Termo de Referência](#), e ainda:

- I. entregar o objeto em conformidade com a Cláusula Segunda deste Contrato;

II. Cumprir com o prazo de entrega determinado neste Contrato;

III. Responsabilizar-se integralmente pela entrega do objeto, nos termos da legislação vigente, bem como pelos vícios e danos decorrentes do objeto, de acordo com os artigos 12, 13 e 17 a 27, do Código de Defesa do Consumidor - Lei n.º 8.078, de 1990);

IV. Submeter-se à fiscalização da SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL através do setor competente, que acompanhará a entrega dos materiais e produtos, orientando, fiscalizando e intervindo ao seu exclusivo interesse, com a finalidade de garantir o exato cumprimento das condições pactuadas;

V. cumprir, além dos postulados legais vigentes no âmbito federal, estadual e municipal, as normas da SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;

VI. arcar com todos os ônus de transportes e fretes necessários;

VII. substituir, reparar ou corrigir, às suas expensas, no prazo fixado no [TR - Termo de Referência](#), o objeto com avarias ou defeitos;

VIII. comunicar à CONTRATANTE, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas que antecede a data da entrega, os motivos que impossibilitem o cumprimento do prazo previsto, com a devida comprovação;

IX. indicar preposto para representá-lo durante a execução do contrato, e manter comunicação com representante da CONTRATANTE para a gestão do contrato;

X. manter atualizado os seus dados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de Goiás, conforme legislação vigente;

XI. guardar sigilo sobre todas as informações obtidas em decorrência do cumprimento do contrato;

XII. cumprir com as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XIII. atender aos critérios e políticas de sustentabilidade ambiental;

XIV. arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto do contrato, exceto quando houver:

a) alteração qualitativa do projeto ou de suas especificações pela CONTRATANTE;

b) retardamento na expedição da ordem de execução do serviço ou autorização de fornecimento, interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo do trabalho, por ordem e no interesse da CONTRATANTE;

c) aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos pela Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

PARÁGRAFO QUINTO. As penalidades ou multas, impostas pelos órgãos competentes pelo descumprimento das disposições legais que regem a execução do objeto do presente Contrato, serão de inteira responsabilidade da CONTRATADA. Devendo, se for o caso, obter licenças, providenciar pagamentos de impostos, taxas e serviços auxiliares.

PARÁGRAFO SEXTO. Demais obrigações e responsabilidades previstas pela Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021 e demais legislações pertinentes.

PARÁGRAFO SÉTIMO. As partes deverão cumprir a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), quanto a todos os dados pessoais a que tenham acesso em razão da licitação ou da contratação, a partir da apresentação da proposta no certame, independentemente de declaração ou de aceitação expressa.

PARÁGRAFO OITAVO. Os dados obtidos somente poderão ser utilizados para as finalidades que justificaram seu acesso e de acordo com a boa-fé e com os princípios do art. 6º da LGPD.

PARÁGRAFO NONO. É vedado o compartilhamento com terceiros dos dados obtidos fora das hipóteses permitidas em Lei.

PARÁGRAFO DÉCIMO. A Administração deverá ser informada no prazo de 5 (cinco) dias úteis sobre todos os contratos de suboperação firmados ou que venham a ser celebrados pelo Contratado.

PARÁGRAFO DÉCIMO PRIMEIRO. Terminado o tratamento dos dados nos termos do art. 15 da LGPD, é dever do Contratado eliminá-los, com exceção das hipóteses do art. 16 da LGPD, incluindo aquelas em que houver necessidade de guarda de documentação para fins de comprovação do cumprimento de obrigações legais ou contratuais e somente enquanto não prescritas essas obrigações.

PARÁGRAFO DÉCIMO SEGUNDO. É dever do Contratado orientar e treinar seus empregados sobre os deveres, requisitos e responsabilidades decorrentes da LGPD.

PARÁGRAFO DÉCIMO TERCEIRO. O Contratado deverá exigir de suboperadores e subcontratados o cumprimento dos deveres da presente cláusula, permanecendo integralmente responsável por garantir sua observância.

PARÁGRAFO DÉCIMO QUARTO. O Contratante poderá realizar diligência para aferir o cumprimento dessa cláusula, devendo o Contratado atender prontamente eventuais pedidos de comprovação formulados.

PARÁGRAFO DÉCIMO QUINTO. O Contratado deverá prestar, no prazo fixado pelo Contratante, prorrogável justificadamente, quaisquer informações acerca dos dados pessoais para cumprimento da LGPD, inclusive quanto a eventual descarte realizado.

PARÁGRAFO DÉCIMO SEXTO. Bancos de dados formados a partir de contratos administrativos, notadamente aqueles que se proponham a armazenar dados pessoais, devem ser mantidos em ambiente virtual controlado, com registro individual rastreável de tratamentos realizados (LGPD, art. 37), com cada acesso, data, horário e registro da finalidade, para efeito de responsabilização, em caso de eventuais omissões, desvios ou abusos. Os referidos bancos de dados devem ser desenvolvidos em formato interoperável, a fim de garantir a reutilização desses dados pela Administração nas hipóteses previstas na LGPD.

PARÁGRAFO DÉCIMO SÉTIMO. O presente instrumento está sujeito a ser alterado nos procedimentos pertinentes ao tratamento de dados pessoais, quando indicado pela autoridade competente, em especial a ANPD, por meio de opiniões técnicas ou recomendações, editadas na forma da LGPD.

PARÁGRAFO DÉCIMO OITAVO. Os contratos e convênios de que trata o § 1º do art. 26 da LGPD deverão ser comunicados à autoridade nacional.

8.19. Quanto à SEMAD verifica-se as seguintes obrigações:

CLÁUSULA NONA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATANTE

Além das obrigações contidas no Edital e seus anexos, e neste Contrato, cabe à CONTRATANTE:

- I. exercer a fiscalização da execução do objeto, na forma prevista pela Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, através de nomeação de Gestor do Contrato;
- II. receber o objeto no prazo e condições estabelecidas neste contrato e respectivo [TR - Termo de Referência](#);
- III. exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela CONTRATADA, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta;
- IV. verificar minuciosamente, no prazo fixado, a conformidade do objeto recebido provisoriamente, com as especificações constantes deste contrato e da proposta, para fins de aceitação e recebimento definitivo;
- V. comunicar à CONTRATADA, por escrito, as imperfeições, falhas ou irregularidades verificadas, fixando prazo para a sua correção;
- VI. acompanhar e fiscalizar o cumprimento das obrigações da CONTRATADA, através de comissão ou de servidores especialmente designados;
- VII. efetuar o pagamento à CONTRATADA no valor correspondente ao fornecimento do objeto, no prazo e forma estabelecidos neste contrato e no [TR - Termo de Referência](#);
- VIII. a Contratante, ao efetuar o pagamento à Contratada, fica obrigada a proceder à retenção do Imposto de Renda (IR) ao Estado de Goiás com base na Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, e alterações posteriores;
- IX. emitir decisão sobre as solicitações e reclamações relacionadas à execução do contrato, ressalvados requerimentos manifestamente impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para a boa execução do contrato;
- X. ressarcir a CONTRATADA, nos casos de extinção de contrato por culpa exclusiva da CONTRATANTE, pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido, além de devolver a garantia, quando houver, e efetuar os pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção e pelo custo de eventual desmobilização;
- XI. adotar providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, quando se constatar irregularidade que configure dano à CONTRATANTE, além de remeter cópias dos documentos cabíveis ao Ministério Público competente, para a apuração dos ilícitos de sua competência;
- XII. prestar as informações e os esclarecimentos que venham a ser solicitados pela CONTRATADA.
- XIII. demais obrigações e responsabilidades previstas pela Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021 e demais legislações pertinentes.

8.20. Do Prazo de Vigência Contratual. Sabe-se que todo contrato deve ter prazo de vigência predefinido no próprio instrumento contratual, sendo vedado contratos administrativos por prazo indeterminado. Sendo assim, o prazo deve estar regulamentado de forma expressa e ser compatível com a disponibilidade orçamentária, a fim de fazer face às despesas decorrentes do negócio público.

8.21. A minuta de contrato prevê que o prazo de vigência contratual é de 12 meses, contados imediatamente após a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do Título III, Capítulo V, da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Ademais, fica determinado que o objeto contratado é de natureza não continuada, assim a vigência do contrato é não prorrogável, nos termos da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

8.22. As condições de pagamento ficaram definidas no Termo de Referência, em especial no Tópico 9 - Critérios de medição e

pagamento, sendo que o pagamento será realizado em parcela única no valor total.

8.23. Declaração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. Verifica-se que não foram incluídos os documentos referentes à previsão dos recursos orçamentários, como: a **Programação de Desembolso Financeiro com status “*liberado*”**, a **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira**, a **Declaração de Impacto Orçamentário** e a **Nota de Empenho da despesa**.

8.24. Pareceres técnicos e autorizações cabíveis. Para demonstrar o alinhamento técnico desta contratação aos planos governamentais, foi feita a Justificativa Técnica da pretensa contratação, deve ser feito no entanto, **a vinculação do serviço em referência ao Planejamento Estratégico da SEMAD**.

8.25. Ressalta-se que, somente após o ateste de previsão de recursos orçamentários, com a devida programação de desembolso financeiro, os autos serão encaminhados para o ordenador de despesas, que decidirá sobre o prosseguimento da contratação mediante a respectiva autorização.

9. Conclusão.

9.1. Ante do exposto, opina-se pela viabilidade da contratação por inexigibilidade de licitação, **desde que atendidas as recomendações delineadas ao longo dos capítulos 7 e 8 deste parecer.** Além disso, **repousa inteiramente sobre o gestor a responsabilidade quanto ao enquadramento na hipótese legal de inexigibilidade de licitação, inclusive quanto à adoção das providências necessárias para atestar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade, conforme Súmula TCU nº 255.**

9.2. Tecidas tais considerações, ressaltamos que não cabe a esta Procuradoria Setorial a responsabilidade pela aferição da regularidade da execução contratual, bem como por qualquer outro aspecto fático e técnico, inclusive a composição de preços, que repousa inteiramente sobre o órgão gestor do contrato pertencente à estrutura organizacional desta Secretaria de Estado, sendo aqui tomados como pressuposto.

9.3. Ante o exposto, devolvo os autos à **Gerência de Compras Governamentais – GECOM**, para conhecimento e providências.

GOIÂNIA, 21 de maio de 2025.

VITOR RODRIGUES SAMPAIO BARBOSA

Procurador - Chefe