

Parecer Prévio nº 807 2025 – Inexigibilidade de licitação, exclusividade. CONDOR. Aquisição de espargidores para a PMGO (Contratação nº 117800. SEI 202500005039735) RALC

EMENTA – CONTRATAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE. 1. Aquisição de espargidores spray de agente lacrimogêneo (CS) de menor potencial ofensivo, destinados ao atendimento das demandas operacionais da Polícia Militar do Estado de Goiás, com recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública. 2. Análise da Minuta do Termo de Homologação de Contratação Direta e da Minuta Contratual. 3. Recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, modalidade fundo a fundo, exercício 2024. 4. Manifestação favorável, com condicionantes.

## RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre a Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação (Contratação nº 117800, Processo SEI nº 202500005039735), destinada à aquisição de espargidores spray de agente lacrimogêneo (CS) de menor potencial ofensivo, para atendimento das demandas operacionais da Polícia Militar do Estado de Goiás, observadas as quantidades e especificações constantes na Minuta do Termo de Homologação – Contratação Direta (SEI nº 310556) e na Minuta Contratual (SEI nº 310578), conforme definido no Termo de Referência (SEI nº 300584). O ajuste será celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Segurança Pública – SSP/GO, e a empresa Condor S/A Indústria Química, inscrita no CNPJ nº 30.092.431/0001-96.

2. O valor total estimado da contratação é de **R\$ 1.010.919,00 (um milhão, dez mil, novecentos e dezenove reais)**, conforme detalhado no Documento de Oficialização de Demanda – DOD (SEI nº 300461), no Estudo Técnico Preliminar – ETP (SEI nº 300577) e no Termo de Referência (SEI nº 300584). A despesa será custeada com recursos federais, oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, transferidos na modalidade fundo a fundo, exercício financeiro de 2024, nos termos do respectivo Plano de Ação – RMVI e do Termo de Adesão nº 25/2024.

3. Elaborada a Minuta de Termo de Homologação de Inexigibilidade (SISLOG 310556), assim como a Minuta Contratual (SISLOG 310578), foram os autos encaminhados a esta Procuradoria Setorial, para a manifestação preconizada no art. 53, da Lei nº 14.133/21.

4. É o relatório, à manifestação.

## DA COMPETÊNCIA DESTA PROCURADORIA SETORIAL

5. Preliminarmente, cumpre registrar que nos termos da atual redação do art. 47, §1º, da Lei Complementar nº 58, de 04 de julho de 2006, compete ao Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial o exame dos ajustes com valores de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Na espécie, cuida-se de contratação com valor total inferior a esse limite, o que justifica a atuação desta Procuradoria Setorial.

6. Outrossim, na esteira do fluxo previsto na Nota Técnica nº 01/2021 - PGE/GAPGE (disponível em <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Notatecnica/2021/Tecnica1.pdf>), R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) faz-se necessária a elaboração de dois pareceres por parte da Procuradoria Setorial, um prévio e outro conclusivo, este imediatamente anterior à remessa do feito à PGE/GO. Em se tratando de ajuste inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), basta uma única manifestação por parte da Procuradoria Setorial - o que não afasta, por evidente, outras(s) manifestação(ões) quando tal se mostrar necessário ao esclarecimento de alguma dúvida pontual e concreta.

7. Assim, não compete a esta Procuradoria Setorial validar e realizar adequações em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, alterado pela LCE nº 164/2021, bem como considerando interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica nº 01/2021, salvo, quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consulente.

## DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021

8. Ao feito se aplica a Lei n. 14.133/2021, que "estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (art. 1º).

9. Trata-se de norma geral que substituiu, a um só tempo, as Leis n. 8.666/1993 e 10.520/2002, assim como os arts. 1º a 47-A da Lei n. 12.462/2011.

10. A propósito da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foram editados os seguintes decretos regulamentares: Decreto nº 10.139/2022 (Plano de Contratações); Decreto nº 10.207/2023 (etapa preparatória das contratações); Decreto nº 10.216/2023 (agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas); Decreto nº 10.240/2023 (regras de transição); e Instrução Normativa nº 5/2023 (regulamenta a contratação direta no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás).

#### **DO PROCESSO FORMAL DE CONTRATAÇÃO DIRETA – ART. 74, I DA LEI Nº 14.133/2021**

11. Preliminarmente, é válido observar que a análise feita por esta Procuradoria Setorial se restringe a questões de ordem jurídica, a partir da estrita observância do arcabouço legal, de acordo com a legislação aplicável vigente, sem considerar outros elementos de ordem técnica, sendo essas atribuições destinadas aos órgãos técnicos competentes desta Pasta, não competindo adentrar na esfera da conveniência e da oportunidade de atos a serem praticados.

12. Salienta-se que, como regra, toda contratação efetivada pela Administração Pública deve ser precedida de regular procedimento licitatório, consoante o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, desse modo, a contratação direta por inexigibilidade apenas se presta a atender casos excepcionais, se preenchidos os requisitos legais.

13. Com efeito, ante a mudança legal, no cenário das contratações públicas dispõe o inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/21, *in verbis*:

“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;**  
(...)”

14. Sendo assim, a inexigibilidade de licitação, no caso do dispositivo citado, decorre da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro fornecedor que não aquele que detém a exclusividade de fornecimento. As características dos produtos são relevantes, de modo que a Administração Pública não tem outra escolha.

15. Entre as razões para a contratação direta por inexigibilidade de licitação está a exclusividade do fornecedor. Nesse caso, é responsabilidade da Administração provar a impossibilidade de competição, por meio de um atestado de exclusividade, um contrato de exclusividade, uma declaração do fabricante ou outro documento que comprove que o bem ou serviço é fornecido ou prestado exclusivamente por um produtor, uma empresa ou representante comercial, vedada a preferência por uma marca específica – redação do §1º do art. 74 da Lei 14.133/21.

16. Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2023, p. 998) trata-se inicialmente, de única hipótese de solução e um único particular em condições de executar a prestação, tornando a realização de um procedimento licitatório imprestável. Em suma, não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas.

17. Nesse contexto, a Unidade Requisitante fundamenta a presente contratação direta por inexigibilidade de licitação no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, sob o argumento de inviabilidade de competição, em razão da inexistência de alternativas aptas a permitir ao Administrador Público a escolha da proposta mais vantajosa por meio de procedimento competitivo. Para o adequado enquadramento da hipótese legal invocada, faz-se necessária a comprovação cumulativa de dois pressupostos: (a) a existência de fornecedor exclusivo da solução pretendida no mercado nacional; e (b) a demonstração de que a solução especificada é a única capaz de atender, de forma adequada, às necessidades públicas identificadas, justificando-se, de maneira objetiva, a inadequação de outras soluções eventualmente disponíveis, ainda que de fabricantes ou marcas distintas.

18. Para atendimento a tais requisitos, foram promovidas diligências à Unidade Responsável, com vistas ao esclarecimento quanto à efetiva inviabilidade de competição e à caracterização da exclusividade do objeto, conforme registros constantes no SISLOG,

cujas manifestações técnicas passam a ser analisadas.

19. Conforme se extrai da Manifestação Técnica (301566) juntada aos autos, o objeto da contratação — espargidores spray de agente lacrimogêneo (CS), classificados como instrumentos de menor potencial ofensivo (IMPO) — possui fabricação e fornecimento exclusivos no mercado nacional, conforme declarado pelo Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa – SIMDE, entidade representativa do setor. A análise técnica consignou, ainda, que não existem, no território nacional, outros fabricantes ou fornecedores que comercializem produto com a mesma finalidade, funcionamento e especificações técnicas exigidas no Termo de Referência, aptas a atender às necessidades operacionais da Polícia Militar do Estado de Goiás.

20. A escolha da empresa Condor S/A Indústria Química decorre de conclusão técnica expressa no sentido de que não há, no mercado nacional, instrumentos de menor potencial ofensivo com características equivalentes às do objeto pretendido, especialmente no que se refere ao agente químico do tipo CS, ao modo de dispersão, ao alcance, à segurança operacional e à compatibilidade com as doutrinas, técnicas e procedimentos atualmente adotados pela Polícia Militar do Estado de Goiás. Ademais, a área técnica esclarece que, embora existam produtos similares no mercado internacional, tais soluções não são conhecidas, testadas ou homologadas para uso pela Corporação, de modo que sua eventual adoção demandaria procedimentos adicionais de habilitação, testes, certificações e treinamentos extensivos, com elevado custo financeiro e operacional, além de riscos à padronização e à segurança das operações, conforme consignado na Manifestação Técnica (SISLOG nº 301566).

21. Por sua vez, constam dos autos Declarações de Exclusividade vigentes, emitidas pelo SIMDE (Sislog 300607), com prazo de validade atualizado, as quais atestam que a empresa Condor S/A Indústria Química é a única fabricante e fornecedora nacional do produto especificado no Termo de Referência. Soma-se a isso a existência de contratações similares realizadas por outros órgãos integrantes da área de segurança pública, inclusive no âmbito da própria Secretaria de Estado da Segurança Pública, sob o mesmo fundamento de inexigibilidade, o que reforça a coerência e a razoabilidade da solução adotada.

22. Outrossim, a manifestação técnica detalha que a necessidade da contratação não decorre de preferência por marca, mas sim da finalidade específica e do funcionamento técnico do objeto, inexistente em outros produtos disponíveis no mercado nacional. Ressalta-se que os espargidores de agente lacrimogêneo CS enquadram-se no conceito de instrumentos de menor potencial ofensivo, nos termos da Lei Federal nº 13.060/2014, bem como são classificados como Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro, conforme o Decreto nº 10.030/2019, circunstâncias que reforçam a especificidade técnica e regulatória do objeto.

**23. De outro norte, cumpre ressaltar que compete à Unidade Contratante analisar de forma criteriosa as documentações necessárias às contratações por inexigibilidade, verificando se a empresa é de fato detentora da exclusividade do fornecimento do objeto. Nesse sentido, a Súmula nº 255 o Tribunal de Contas da União:**

**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 das providências necessária para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.**

24. Registra-se que, para fins de contratação por inexigibilidade, não basta a existência de declaração de exclusividade. Segundo o TCU, no TC-001.658/2001-6:

“(…) Ocorre que não basta que determinada empresa seja fornecedora exclusiva de um bem ou serviço para que se dê guarida legal a sua contratação por inexigibilidade de licitação. É necessário mais que essa simples verificação. É imprescindível que o objeto a ser contratado seja o único a satisfazer as necessidades da Administração, bem como não haja no mercado nenhum outro de características similares, capaz de satisfazer as necessidades da Administração.”

25. Por fim, entende-se necessário consignar, de forma expressa, que a mera circunstância de existirem outras soluções no mercado internacional que não sejam conhecidas, testadas ou homologadas pela Corporação, por si só, não se revela suficiente para caracterizar a inviabilidade de competição exigida para a inexigibilidade, na medida em que o desconhecimento institucional não se confunde, automaticamente, com a inexistência de alternativas aptas ao atendimento da necessidade pública. Todavia, reconhece-se que a padronização técnica e operacional, quando devidamente demonstrada, pode constituir fundamento juridicamente idôneo para a adoção da inexigibilidade. Assim, recomenda-se que a Unidade Técnica aprofunde a justificativa, esclarecendo, de modo objetivo e técnico, em que medida as demais soluções mencionadas — ainda que existentes em tese — não atendem, concreta e comprovadamente, às necessidades operacionais da PM, seja por incompatibilidade com os sistemas atualmente utilizados, por riscos à interoperabilidade, à segurança da informação, à continuidade do serviço ou por comprometerem a padronização já consolidada, de forma a demonstrar, com maior densidade técnica, a efetiva inviabilidade de competição no caso concreto.

## DA ETAPA DE PLANEJAMENTO

26. A realização de contratação direta por inexigibilidade pressupõe a observância de adequada fase interna de planejamento, na qual a necessidade administrativa deve ser devidamente caracterizada e justificada. Nos termos do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação compreende fases sequenciais, sendo a etapa preparatória a primeira delas. No âmbito do Estado de Goiás, tal fase encontra-se disciplinada pelo Decreto nº 10.207/2023, que trata da etapa preparatória das contratações, bem como pela Instrução Normativa nº 5/2023-SEAD, que regulamenta os procedimentos aplicáveis às contratações diretas, inclusive por inexigibilidade.

27. De uma forma geral, a doutrina destaca "a cogência do planejamento na ordem jurídica administrativa do Estado Brasileiro", salientando que os "desequilíbrios da gestão estatal" decorrem, em muitos casos, das medidas tomadas sem o prévio e adequado planejamento (Prefácio de Jessé Torres Pereira Junior em GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos. Casos e polêmicas. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 28 e 29). Como salientado anteriormente, o Decreto n. 10.207/2023 versa sobre a etapa preparatória das contratações.

28. Segundo seu art. 6º, "a etapa preparatória da contratação deverá abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, mediante a elaboração dos documentos relacionados no art. 7º deste Decreto, e compreenderá todos os atos até a divulgação do edital de licitação ou da contratação direta".

29. Os documentos que materializam a etapa preparatória foram indicados no art. 7º do mesmo decreto:

- I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD; (requisito cumprido)
- II – portaria de designação das funções essenciais da contratação; (requisito cumprido)
- III – Estudo Técnico Preliminar – ETP; (requisito cumprido)
- IV – matriz de riscos; (não se aplica)
- V – orçamento estimado da contratação; (requisito cumprido)
- VI – termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; (requisito cumprido)
- VII – previsão dos recursos orçamentários; (requisito cumprido)
- VIII – minuta do edital de licitação, do ato de dispensa ou inexigibilidade ou aviso de dispensa eletrônica ou da ata de registro de preços, quando for o caso; (requisito cumprido)
- IX – minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual; (requisito cumprido)
- X – pareceres técnicos e autorizações cabíveis; (cumprido)
- XI – parecer jurídico prévio; e (documento que ora se elabora)
- XII – autorização do ordenador de despesas. (requisito cumprido)

30. É possível que alguns desses documentos sejam dispensados, conforme o caso (a exemplo do que se dá com a matriz de risco e/ou parecer técnico), os quais deverão ser acompanhados, por outro lado, dos "subsídios técnicos e informacionais que os embasam" (art. 7º, parágrafo único).

31. Feitas essas considerações, cumpre passar em revista os instrumentos legais atinentes ao planejamento da contratação que se busca com a presente inexigibilidade.

32. Pela minuta de Termo de Julgamento e Homologação (SISLOG 310556), fundamenta-se a inexigibilidade do processo licitatório com base na exclusividade das soluções oferecidas.

33. Nessa esteira, ressalta-se que foi formulada justificativa a respeito da escolha da solução, no Estudo Técnico Preliminar (SISLOG 300577):

### **“Justificativa da Contratação:**

A presente contratação justifica-se pela necessidade de:

A presente contratação justifica-se pela necessidade de equipar adequadamente as unidades do Comando Missões Especiais (CME), quanto aos instrumentos de menor potencial ofensivo, garantindo assim, uma atuação compatível com as leis e normas vigentes, sobre a utilização subsidiária de armas letais. Em especial, no que tange a utilização de espargidores lacrimogêneos CS, visto que tal espécie de agente químico possui efeitos mais efêmeros do que espargidores de pimenta.

A título de informação, os efeitos do agente químico tipo CS, dura em média 15 minutos em um ser humano, enquanto que o agente químico tipo OC (pimenta) leva em média 45 minutos para a descontaminação. Muitos operadores de IMPO, em especial aqueles que operam em ambientes fechados, como: partidas de futebol, shows e demais eventos argumentam que caso necessitem de utilizar o agente pimenta (OC), acabam por provocar grandes

prejuízos aos eventos, devido à demora na descontaminação.

Quanto aos efeitos em animais, especialmente os cães utilizados pelo Batalhão de policiamento com Cães e equinos, utilizados pelo Regimento de cavalaria montada, o espargidor de pimenta pode afetar tais animais, causando evidentemente prejuízos às operações. Já em relação ao espargidor do tipo CS, esses efeitos não são sentidos pelos animais. Esta é a orientação técnica repassada pelos operadores destas unidades em específico.

**1.6.** A ausência do objeto desta contratação poderá ocasionar os seguintes prejuízos:

a) impossibilidade de aplicação de meios menos que letais na atividade policial.

b) falta de capacitação adequada aos operadores da segurança pública, na utilização de meios menos que letais”

**34.** Quanto aos demais requisitos, transcrevemos abaixo os incisos do art. 72 da NLL, como forma de apontar o cumprimento ou não de cada um deles:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo (requisito cumprido)

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei (constante nos autos);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos (neste momento, está sendo elaborado o parecer jurídico e o **parecer técnico consta no evento Sislog 301566**);

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (**parcialmente cumprido – necessário juntar IPOF com status Liberado**);

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (requisito cumprido);

VI - razão da escolha do contratado (cumprido);

VII - justificativa de preço (cumprido);

VIII - autorização da autoridade competente (requisito cumprido)

**35.** Quanto à justificativa de preço, constam dos autos o comparativo de preços (SISLOG nº 300615), bem como notas fiscais de contratações anteriores (SISLOG nº 300610, 300613 e 300615). Embora se trate de contratação por inexigibilidade, em contexto de inviabilidade de competição, verifica-se que a estimativa de preços foi instruída com base no Decreto estadual nº 9.900/2021, mediante cotação do fornecedor exclusivo e apresentação de notas fiscais pretéritas, metodologia que se revela compatível, em essência, com os parâmetros admitidos pela Instrução Normativa nº 65/2021. **Todavia, considerando a utilização de recursos federais, recomenda-se a adequação formal da metodologia de orçamentação aos ditames da referida norma federal (IN 65), como medida de reforço à plena conformidade jurídica do procedimento.**

**36.** Consta dos autos a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG nº 309446), bem como o Instrumento de Planejamento, Orçamento e Finanças – IPOF nº 2025295000474, atualmente juntado com status “RASCUNHO” (SISLOG nº 309416), razão pela qual **se faz necessária a posterior juntada do referido instrumento com status “LIBERADO”**, como condição para o prosseguimento válido da contratação. Registre-se que fora juntado o autorizo do Secretário da SSP (SISLOG 308403).

## VI. DO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO

**37.** Vale enfatizar que não cabe a esta Procuradoria Setorial emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade da referida contratação, tampouco acerca dos cálculos, valores ou aspectos eminentemente técnicos nela contidos. A presente manifestação cinge-se à análise jurídico-formal do processo administrativo, amparando-se exclusivamente na documentação que o instrui até o presente momento, a qual é tomada como pressuposto de veracidade.

**38.** Recomenda-se à Unidade Requisitante a estrita observância dos prazos estabelecidos pelo Decreto estadual nº 10.807/2025 para o encerramento do exercício financeiro de 2025, especialmente no que se refere ao prazo-limite para emissão de empenhos das despesas classificadas nos Grupos de Natureza da Despesa 3, 4 e 5, fixado em **14 de novembro de 2025**, bem como ao prazo para a respectiva liquidação, até **12 de dezembro de 2025**.

**39.** Nesse contexto, eventuais atos de adjudicação e homologação deverão considerar, de forma expressa, a viabilidade material e temporal da emissão do empenho dentro dos prazos regulamentares, a fim de evitar comprometimentos à regularidade fiscal e ao adequado cumprimento das diretrizes de encerramento do exercício financeiro.

**40.** Registre-se, ainda, que o Decreto estadual nº 10.807/2025 autoriza a continuidade dos projetos, procedimentos licitatórios e demais etapas preparatórias no exercício de 2025, desde que os correspondentes desembolsos financeiros estejam previstos exclusivamente para o exercício de 2026, nos termos do art. 5º, inciso III, da referida norma.

**41.** Recomenda-se, portanto, que a Unidade Requisitante faça constar expressamente nos autos manifestação quanto à previsão de que o desembolso financeiro decorrente da contratação ocorrerá apenas no exercício subsequente, de modo a compatibilizar o regular andamento do processo com as diretrizes fiscais e orçamentárias aplicáveis ao encerramento do exercício de 2025. Além disso, é necessário a adequação das peças orçamentárias ao novo exercício financeiro.

## CONCLUSÃO

**42.** Para a perfeita juridicidade do feito, recomenda-se:

(1) aposição das assinaturas pertinentes em momento prévio à publicação das Minutas de Termo Homologação – Contratação Direta e Minuta Contratual;

(2) publicação no DOE, DOU e sítios oficiais da SSP e da PMGO;

**43.** Calha recordar a necessidade de publicação da presente contratação direta por inexigibilidade, na imprensa oficial, na forma estatuída pelo art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/21, como condição para eficácia do ato.

**44.** Por todo o exposto, manifestamo-nos favoravelmente ao prosseguimento do feito, desde que atendidas as recomendações elencadas nos itens 23, 25, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 e 43.

45. Encaminhem-se os autos à **GERÊNCIA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS (2902)**, para os fins de mister.

**Paulo André Teixeira Hurbano**

Procurador do Estado

Procurador-Chefe da Procuradoria Setorial

Referência Interna: Parecer Prévio nº 807/2025