



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 308/2025 - PGDF/PGCONS

PROCESSO Nº 04039-00000931/2025-05

INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DF

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO.

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL DISTRITO FEDERAL – SEMA. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE. FORNECEDOR EXCLUSIVO. ART. 74, I, DA LEI N.º 14.133/2021. DECRETO DISTRITAL N.º 44.330/2023. AQUISIÇÃO E ATUALIZAÇÃO DE SOLUÇÃO TECNOLÓGICA GEOESPACIAL, INCLUINDO TREINAMENTOS E SUPORTE ESPECIALIZADO PARA LICENÇAS DO SOFTWARE ARCGIS.

I. RELATÓRIO

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal Distrito Federal – SEMA - submete à apreciação da PGDF proposta de contratação direta, por inexigibilidade de licitação com base no art. 74, I, da Lei n.º 14.1333/2021, da empresa IMAGEM GEOSISTEMAS E COMERCIO LTDA.

A contratação visa a aquisição e atualização de solução tecnológica geoespacial, incluindo treinamentos e suporte especializado para licenças do software ArcGIS (Environmental Systems Research Institute - ESRI), pelo período de 12 (doze) meses. A solução será instalada no data center da SEEC/SUTIC.

Trata-se de plataforma já em uso pela SEMA, que abarca análises geoespaciais, monitoramento e integração de dados geográficos, ambientais e geoeconômicos em larga escala, com o objetivo de subsidiar a atuação de gestores e técnicos nas ações de planejamento e acompanhamento da política de meio ambiente e gestão territorial do DF, assim como no auxílio de prevenção e combate aos ilícitos ambientais.

Segundo o processo, a contratação é realizada por inexigibilidade de licitação devido à exclusividade da empresa Imagem Geosistemas, que é a única representante da ESRI e fornecedora exclusiva da plataforma ArcGIS no Brasil, sistema este que, segundo informações do processo, é a plataforma líder mundial em sistemas de informações geográficas (cf. Nota Técnica 05/2025 - SEI 174916673).

O valor estimado para a aquisição é de R\$ 2.266.096,60 (dois milhões duzentos e sessenta e seis mil, noventa e seis reais e sessenta centavos)^[1], com condições de pagamento específicas. A contratação inclui renovações de licenciamento dos sistemas ArcGIS Image Server, ArcGIS Enterprise e ArcGIS Desktop, a aquisição de novas licenças, além de serviços técnicos especializados.

No mais, a Assessoria Jurídico Legislativa emitiu a Nota Jurídica 142/2025 - SEMA/GAB/AJL (175216304), no qual conclui pela viabilidade da contratação, desde que sanados os apontamentos descritos naquela nota jurídica.

Por fim, cabe registrar que a SEMA solicitou à PGDF urgência na emissão de parecer jurídico.

É o relatório.

II. FUNDAMENTACÃO.

II.1. – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL.

Preliminarmente, cabe registrar que a presente análise circunscreve-se aos aspectos jurídicos e formais da pretendida contratação direta, sob a perspectiva da Lei n.º 14.133/2021 e Decreto n.º 44.330/23, excluída qualquer apreciação quanto aos aspectos e especificações de natureza técnica ou quanto à conveniência e oportunidade da contratação.

Apresentada essa observação, cabe verificar as justificativas para a demanda apresentada pela SEMA, as quais são apresentadas no Memorando 6/2025 - SEMA/SUGAT/UNFA (169524555), bem como no Estudo Técnico Preliminar e também no Termo de Referência (SEI 175100552 e 175064863, respectivamente).

Segundo o processo, o objetivo desta contratação é renovar licenças, incluir novos módulos^[2], modernizar o Sistema Distrital de Informações Ambientais (SISDIA^[3]), que é o principal instrumento de inteligência territorial e suporte à tomada de decisão ambiental do Governo do Distrito Federal, além de aumentar o limite de acessos à plataforma, permitir um suporte técnico especializado (Suporte Técnico Premium On Site) e melhorar a capacidade de resposta a eventos críticos.

A teor das informações apreSENTADAS, o SISDIA é fundamental para o licenciamento ambiental, a fiscalização e a formulação de políticas públicas, de modo que haveria um risco elevado de descontinuidade desses serviços, o que poderia comprometer a gestão ambiental.

Confira-se, nesse aspecto, o Estudo Técnico Preliminar:

“o custo de R\$ 2,26 milhões anuais pode parecer elevado, mas cobre licenciamento, suporte premium, consultoria de créditos e 1600 créditos de serviços. Se comparado ao risco de interrupção do SISDIA (estimado em R\$ 5 milhões/ano de perdas de produtividade e multas ambientais), o investimento se paga em menos de um ciclo orçamentário.

(....)

(...) a não renovação inviabiliza os módulos especialistas. Sem atualização do ImageServer e das APIs, os algoritmos de detecção de mudança (NDVI, desmatamento, fogo) deixam de funcionar corretamente; novas imagens Sentinel-2/Planet não seriam processadas por incompatibilidade de formato. A alternativa cobre zero das seis necessidades de negócio”

(...)

Não há equivalente maduro ao ArcGIS Image Server para processamento raster em larga escala; a performance de algoritmos de detecção de mudança pode cair 40 %-60 %. A integração IDE-DF teria de ser reescrita, abrindo brecha para falhas no licenciamento ambiental e na fiscalização em campo”.

Nessa linha, a Subsecretaria de Gestão Ambiental e Territorial (SUGAT/SEMA-DF) teria identificado também um conjunto de necessidades para a expansão do Sistema Distrital de Informações Ambientais (SISDIA). As necessidades teriam sido levantadas a partir de relações com órgãos parceiros.

Confira-se nesse sentido:

Essa necessidade parte da constatação de que os desafios ambientais contemporâneos – como ocupações irregulares, gestão de resíduos sólidos, desmatamento, incêndios florestais, mudanças no uso do solo e degradação de áreas de preservação – demandam respostas mais ágeis, inteligentes e integradas por parte do Estado. Tais respostas só podem ser viabilizadas com a adoção de uma infraestrutura tecnológica moderna, interoperável e centrada em dados confiáveis, georreferenciados e em tempo real, tal qual como o SISDIA já se apresenta.

4.3. O SISDIA, como plataforma distrital de referência em dados ambientais, territoriais e socioeconômicos, tem sido fundamental no apoio à gestão pública, subsidiando o licenciamento ambiental, a fiscalização, o monitoramento do território, a formulação de políticas públicas e a proteção de áreas sensíveis. A continuidade da solução em operação é essencial para garantir a sustentação dos processos já consolidados, evitando descontinuidade de serviços críticos e prejuízos à execução de competências institucionais da SEMA-DF.

4.4. Neste sentido, a demanda contempla a renovação do parque de licenças da plataforma ArcGIS já utilizadas

Também segundo a SEMA, esse sistema permitirá a fiscalização remota e a detecção automática de infrações ambientais em tempo real, proporcionando uma atuação mais preventiva, eficiente e transparente na proteção ambiental. Além disso, haveria uma redução de até 30% no tempo de análise de licenciamento.

Ainda conforme noticiado pela Consulente, a implantação do SISDIA será realizada em fases, priorizando a continuidade do serviço e a atualização da infraestrutura existente. O cronograma inclui a preparação do ambiente, upgrade da plataforma, atualização do modelo de dados e customização dos módulos.

Apresentadas tais justificativas, entende-se que, de fato, subsiste o interesse público na contratação, entretanto, cabe aqui uma observação, que é a pertinência de juntar ao processo o contrato anteriormente firmado com a empresa IMAGEM GEOSISTEMAS E COMERCIO LTDA (Contrato 05/2024).

De fato, uma vez que o processo noticia que as soluções de T.I. titularizadas pela empresa já são fornecidos ao DF e são imprescindíveis para a operação e modernização do SISDIA, é pertinente verificar quando o outro contrato expirará e quais são os serviços por ele abarcados, além de uma eventual possibilidade de prorrogação dos serviços atuais, o que poderia gerar uma possível economia aos cofres públicos.

Além disso, cabe notar que a SEMA informa que estima em R\$ 5 milhões/ano o prejuízo decorrente de perdas de produtividade e multas ambientais, em caso de interrupção do sistema atual.

Em relação ao ponto acima, seria pertinente a SEMA trazer ao processo os dados concretos nos quais se baseou para estimar essas perdas anuais.

Prosseguindo, cabe registrar que a NLLC (Lei n.º 14.133/2021) consolidou a fase preparatória das licitações e deu especial ênfase à importância dessa etapa, considerando a primazia do novo princípio prescrito na lei: o Princípio do Planejamento.

Assim, com mais razão diante da vigência da nova lei, o planejamento passa a ser uma das etapas mais importantes do processo de contratação pública, e por meio dele é possível a obtenção de contratações mais eficientes.

Nesse vértice, tendo como base o planejamento, a fase preparatória deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (art. 18, NLLC).

Ainda sob essa ótica, tratando-se de contratação direta, importa notar que o artigo 72 da Lei n.º 14.133/21^[4] indica expressamente os documentos que devem instruir o processo, permitindo-se, além de uma padronização, uma gestão de riscos e a facilitação de eventuais ações de controle.

Além disso, em nível Distrital, o Decreto n.º 44.330/2023, que regulamenta a Lei Federal n.º 14.133/2021 no âmbito da Administração Pública local, prevê em seu artigo 223 que o processo de contratação direta, além dos documentos previstos no art. 72, da NLLC, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

- I - indicação do dispositivo legal aplicável;*
- II - autorização do ordenador de despesa;*
- III - consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Distrito Federal;*
- IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal n.º 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Distrito Federal;*
- V - lista de verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Distrito Federal, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.*

Ressalte-se, ainda, a aplicabilidade subsidiária da Instrução Normativa SGD/ME n.º 94/2022, que disciplina os procedimentos para a contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) na Administração Pública federal, cuja observância se estende, no âmbito distrital, em razão do disposto no art. 187 da Lei n.º 14.133/2021 e no art. 269-A do Decreto n.º 44.330/2023.

Em relação à norma acima referida, cabe notar que a IN SGD/ME 94/2022 prevê a vedação da contratação de mais de uma solução de TIC em um único contrato (art. 3º, I) ou que tenham por objeto os serviços dispostos no art. 3º do Decreto 9.507/2018, inclusive gestão de processos de TIC e gestão de segurança da informação (art. 3º, II).

A propósito, o Estudo Técnico Preliminar (SEI 174917218) atesta que a pretensa contratação foi elaborada em conformidade com a Instrução Normativa SGD/ME n.º 94/2022, in verbis:

17.1. Considera-se a contratação viável, pelas vantagens tecnológicas, operacionais e econômicas que a solução — renovação e ampliação do parque ArcGIS com suporte premium, créditos EEAP e operação assistida — apresenta em comparação às demais alternativas analisadas neste Estudo Técnico Preliminar. A escolha garante continuidade imediata dos serviços críticos do SISDIA, entrega integral das seis necessidades de negócio mapeadas, menor Custo Total de Propriedade no horizonte avaliado e risco operacional administrável.

17.2. Salienta-se, por fim, que o presente planejamento foi elaborado em conformidade com a Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022, recepcionada pelo Decreto DF nº 45.011/2023^[5] e demais normativos aplicáveis. Atende adequadamente às demandas de negócio formuladas; os benefícios pretendidos são mensuráveis; os custos previstos mostram-se compatíveis e caracterizam a economicidade; e os riscos envolvidos estão devidamente identificados e mitigados. A área requisitante compromete-se a prover todos os recursos materiais, humanos e processuais aqui descritos para a consecução dos benefícios pretendidos. Por todo o exposto, recomenda-se a aprovação da aquisição proposta.

Desse modo, salvo melhor juízo, tenho que a pretensa contratação atende os requisitos legais da Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022.

Prosseguindo, cabe notar que o processo é aberto pela Subsecretaria de Gestão Ambiental e Territorial, nos termos do Documento de Formalização da Demanda (SEI 173147279).

A composição da Equipe de Planejamento da Contratação foi formalizada por meio da Ordem de Serviço n. 57/2025 (SEI 173865463), publicada no DODF de 23/06/2025.

Essa equipe foi responsável pela elaboração do Mapa de Riscos (174022393), do Estudo Técnico Preliminar de Contratação (SEI 174917218)^[6], este último tendo recebido aprovação do Sr. Subsecretário de Gestão Ambiental e Territorial (SEI 174917218).

Da mesma forma, a equipe subscreve o Projeto Básico (SEI 175064863).

Além desses documentos, o processo é instruído com o Parecer Técnico nº 5, e respectivo adendo (SEI 174916673 e 175134833).

De outro lado, segundo a SEMA, a continuidade do sistema encontra respaldo nas metas estratégicas do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) 2023–2025 do órgão, especialmente no eixo de Modernização da Governança Ambiental e Territorial.

Informações mais detalhadas sobre o alinhamento desta demanda em face do PDTI e do Plano Anual de Contratações da SEMA são apresentadas nos Itens 2.4. a 2.6. do Projeto Básico.

Perceba-se, entretanto, que não identificamos a juntada do referido Plano de Anual de Contratação nos autos, o que é exigência dos arts. 12, VII, 18, caput e §1º, II da Lei n.º 14.133/21, e arts. 38 a 53 do Decreto Distrital n.º 44.330/2023. Tal omissão deve ser suprida.

Em relação à impossibilidade de parcelamento da Contratação, o processo informa que há interdependência técnica dos serviços e licenças e que haveria risco de perda de continuidade se a contratação for dividida em lotes distintos.

Sobre o Projeto Básico, no aspecto geral é de se ver que o documento (SEI 175064863) atende as determinações previstas no art. 6º, inciso XXV, e art. 18, I, da NLLC. No entanto algumas observações se fazem pertinentes.

Primeiramente cabe notar que o Projeto Básico não traz o ato formal de aprovação pela autoridade competente do órgão, embora conste a assinatura do Subsecretário de Gestão Ambiental e Territorial.

Tal ato deve ser providenciado.

De outro lado, em algumas passagens o P.B. faz referências à “licitante” (v.g. Itens 10.3.2. e 12.1.), o que não é adequado na situação presente, de modo que recomenda-se uma revisão geral desse documento, a fim de ajustá-lo à uma contratação direta.

Quanto ao regime de contratação, o P.B. informa que “*O contrato será executado sob o regime de empreitada por preço unitário, com escopo fechado e valor total previamente definido*” (Item 16.1.) e que “*considerando a natureza da contratação, que envolve fornecimento de bens (licenciamento de software) e prestação de serviços especializados (suporte, treinamento e consultoria técnica), as entregas e os serviços serão realizados sob demanda, mediante emissão de Ordens de Serviço (OS) pela Contratante*” (Item 16.2.).

Ademais, informa-se que a execução ocorrerá sob o regime de fornecimento de bens e prestação de serviços especializados sob demanda, com base em Ordens de Serviço (OS) previamente aprovadas pela Contratante (Item 7.1.1.). Além disso, as entregas ocorrerão de forma escalonada, obedecendo um fluxo de 07 (sete) fases (Item 7.1.3.), com previsão de reuniões de acompanhamento mensais.

Os requisitos funcionais encontram-se detalhados no Item 3 do P.B., restando pendente, entretanto, a Equipe de Planejamento atestar o atendimento de todas essas especificações e requisitos frente à proposta apresentada pela empresa.

Acerca do atendimento dos requisitos técnicos pela empresa, anote-se a declaração prevista no Item 13.8. do P.B.^[7] (SEI 174989316).

Outro ponto que chama atenção no Projeto Básico diz respeito à estimativa de vigência do contrato, que é de 12 (doze) meses (Item 6.1.).

Sobre este ponto, recomenda-se à Consulente que apresente justificativas para tal prazo, mormente porque se trata de contrato de valor expressivo.

Ou seja, seria pertinente a área técnica esclarecer se tal prazo não poderia ser estendido, a fim de evitar que ao cabo de apenas um ano esse valor tenha que ser despendido novamente.

Outra questão que merece registro refere-se às etapas da execução contratual. Perceba-se que a proposta da empresa informa as fases de fornecimento, instalação, treinamento, etc.

Recomenda-se à SEMOB verificar se o cronograma estabelecido no Projeto Básico (Item 7.1.3.) está em conformidade com as etapas e o cronograma de execução física previstas na proposta apresentada pela empresa.

Prosseguindo, cabe registrar a presença de despacho autorizando a continuidade do procedimento para a contratação por inexigibilidade, subscrita pelo Subsecretário de Administração Geral, no que foi ratificada pela Secretária de Estado do Meio Ambiente Substituta (SEI 175162637).

Cabe notar, entretanto, que esse despacho não substitui o ato formal de autorização para realização da despesa, exigido pelo art. 223, II, do Decreto Distrital 44.330/2023, nem tampouco a autorização da autoridade competente, nos moldes do art. 72, VIII, da Lei 14.133/2021.

Tais atos devem ser providenciados.

Em relação às informações sobre disponibilidade e compatibilidade orçamentária, o processo traz apenas a informação SEI 175165618, da Coordenação de Orçamento e Finanças/SEMA.

Segundo esse documento, não há no momento disponibilidade orçamentária suficiente para atender a contratação, no valor total de R\$ 2.266.096,60 (dois milhões, duzentos e sessenta e seis mil noventa e seis reais e sessenta centavos) e que *“apenas R\$ 398.923,00 (trezentos e noventa e oito mil novecentos e vinte e três reais) está disponível para emissão de nota de empenho, na presente data, ficando o valor residual de R\$ 1.867.173,60 (um milhão, oitocentos e sessenta e sete mil cento e setenta e três reais e sessenta centavos) condicionado ao atendimento, por parte a Secretaria Extraordinária de Finanças - SEFIN, do pedido de antecipação de cota e suplementação orçamentária, formalizado pelo processo SEI 04039-00001521/2025-73”.*

Dessa forma, cabe à SEMA atestar a existência de disponibilidade orçamentária prévia à contratação, uma vez que a falta de comprovação da disponibilidade orçamentária pode levar à anulação do contrato. Lembre-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a criação de novas despesas seja acompanhada de declaração do ordenador da despesa de que há adequação orçamentária.

De outro lado, deve ser providenciada a nomeação do gestor e do fiscal do contrato (item 5.2.1. do P.B.)

Prosseguindo, em relação aos documentos de habilitação, o processo traz (SEI 174910461 a 174910461; 174913452 e segts e 175336010 e segts): Certidão de Inscrição Municipal, Certidão de ISSQN e Taxa de Licença; Certidão Simplificada da Junta Comercial de São Paulo; Certidão Negativa Correccional emitida pela CGU; Certidão Negativa emitida pelo TCU; Certidão Negativa de Débitos da Dívida Ativa do Estado de São Paulo; Certidão Negativa de Débitos Federais; Certidão Negativa de Débitos Municipais;

Certidão Negativa de FGTS; Declaração SICAF; Contrato Social; Certidão negativa do CREA/SP.

Além desses documentos, o processo traz a comprovação de inscrição no CNPJ (SEI 175153063), documento de identificação da representante da empresa (SEI 174989693), Declaração de Compromissos Ambientais e declaração de que não possui empregados menores de idade em condições irregulares (incisos III e IV do art. 1º e no inciso III do art. 5º da Constituição Federal) e de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social (174989316 e 174989316). Bem assim, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (174910461) e Certidão Negativa de tributos distritais (175336010).

Encontra-se presente também consulta ao Portal de Transparência Federal (SEI 175336010), faltando, entretanto, as pesquisas junto ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS/Portal da Transparência e ao Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, atestando a inexistência de registros negativos relacionados ao CNPJ da empresa no âmbito distrital.

Também não localizamos o balanço atualizado da empresa, documento que deve se providenciado.

Por fim, a Consulente deverá verificar o cumprimento da determinação inserta no art. 3º, parágrafo 2º, do Decreto n. 32.751/2011 e o disposto no art. 5º do Decreto 39.978/2019, respectivamente transcritos logo abaixo:

§2º É vedada ainda a contratação direta, sem licitação, por órgão ou entidade da Administração Pública do Distrito Federal, de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção que seja familiar de qualquer autoridade administrativa e, no âmbito do mesmo órgão ou entidade, de familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança.

Art. 5º É vedada a contratação, por órgão ou entidade de que trata o art. 1º, de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção que tenham relação de parentesco com:

I - detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou pela contratação; ou

II - autoridade hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão ou entidade.

II.II. DA VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE.

Não obstante a licitação seja a regra definida para as contratações públicas, é verdade que o próprio Constituinte abriu espaço para que o legislador definisse casos em que o rigor procedimental de um processo seletivo prévio não se aplicaria, conforme artigo 37, XXI^[8].

Nesse mister, o legislador ordinário disciplinou algumas hipóteses de contratação direta, excepcionando a regra constitucional de dever de licitar, em situações nas quais admite-se a celebração de contratos sem a realização do prévio procedimento licitatório, observados alguns requisitos básicos, tais como a exigência de prévio procedimento administrativo e o dever de realizar a melhor contratação possível. Tratam-se dos casos de inexigibilidade (art. 74) e de dispensa (art. 75) de licitação.

Além disso, a leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – *legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável*^[9].

De outro lado, especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

No caso, a contratação apoia-se na hipótese prevista no inciso I do art. 74 da Lei n.º 14.133/2021, logo abaixo transcrito:

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;

(...)

Como bem se sabe, nesta hipótese de contratação é obrigatória a demonstração de que o objeto somente pode ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

No caso, as justificativas para a contratação direta por inexigibilidade encontram-se sintetizadas no Projeto Básico, a saber:

2.7.5. Trata-se de um caso típico de fornecedor exclusivo, situação que, por si, inviabiliza o procedimento competitivo. A plataforma ArcGIS é desenvolvida pela ESRI Inc. (Environmental Systems Research Institute), cuja representação oficial e exclusiva no Brasil é exercida pela empresa Imagem Geosistemas e Comércio Ltda., conforme declaração formal emitida pela própria fabricante (Carta 174501296).

2.7.6. A prestação de serviços especializados de suporte técnico, treinamento e manutenção de licenças ArcGIS só pode ser executada, com garantia de conformidade técnica, atualização de software e suporte contínuo, pela empresa Imagem Geosistemas, que detém a exclusividade de distribuição e atendimento técnico autorizado no território nacional.

2.8. DA ESCOLHA DO FORNECEDOR E SUA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

2.8.1. A empresa Imagem Geosistemas e Comércio Ltda. é reconhecida nacionalmente como a principal provedora de soluções baseadas na plataforma ArcGIS, com atuação há mais de 35 anos no mercado de geotecnologia no Brasil. Além de representante exclusiva da ESRI Inc., a empresa possui um corpo técnico altamente qualificado, com certificações internacionais, e larga experiência no fornecimento de soluções para órgãos públicos federais, estaduais e distritais.

2.8.2. Dentre seus clientes estão: IBGE, ANA, INPE, ICMBio, diversos órgãos estaduais de meio ambiente, bem como secretarias e autarquias do Governo do Distrito Federal. Sua notória especialização é amplamente demonstrada pelo acervo técnico, pelos contratos anteriores e pelas diversas certificações internacionais emitidas pela própria ESRI Inc.

2.8.3. A escolha da empresa justifica-se pela impossibilidade de substituição da solução ArcGIS sem ruptura tecnológica, perda de dados e retrabalho, além da inviabilidade de integração com os sistemas já consolidados no SISDIA. A contratação de outro fornecedor, que não detenha a titularidade ou autorização da ESRI Inc., implicaria risco jurídico e técnico, além de violar os princípios da eficiência, continuidade do serviço público e economicidade.)

(....)

2.8.5. A presente contratação não apenas atende a um interesse público relevante, como também representa a única solução tecnicamente viável para assegurar a estabilidade e evolução do SISDIA, resguardando o investimento público realizado nos últimos anos e garantindo a plena operacionalização da política ambiental distrital, fica plenamente justificada a contratação direta por inexigibilidade, com base no art. 74, caput da Lei n.º

14.133/2021, para a aquisição dos serviços e licenças necessários à sustentação do SISDIA.

(....)

13.1. A seleção do fornecedor será realizada por meio de inexigibilidade de licitação, conforme carta de exclusividade (174501296) e certificado ABES (174501613), que tem fundamento de aplicação no art. 74, caput, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a contratação direta nos casos em que há inviabilidade de competição, notadamente quando se tratar de fornecedor exclusivo.

13.2. Conforme documentação comprobatória anexada a este Termo de Referência, a empresa Imagem Geosistemas e Comércio Ltda. É a única representante oficial e autorizada no Brasil para comercialização, manutenção e suporte técnico da plataforma ArcGIS, desenvolvida mundialmente pela ESRI Inc., fabricante detentora dos direitos autorais e de propriedade intelectual da solução.

13.3. Além disso, a própria Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) reconhece formalmente a exclusividade da solução ArcGIS e da empresa Imagem Geosistemas, conforme evidenciado pelo Acordo Corporativo SGD nº 04/2023, ao qual a SEMA/DF está devidamente aderida, conforme Doc. SEI nº 174201367.

13.4. Para comprovação de que a empresa licitante possui capacitação técnica e experiência na entrega dos itens objeto desta contratação, a empresa deverá, juntamente com a documentação de habilitação necessária, comprovar que já forneceu itens previstos nesta aquisição, de bens de características técnicas compatíveis aos respectivos itens desta contratação, por meio da apresentação de atestado ou declaração de capacidade técnica, em nome da licitante, em documento timbrado, emitido por entidade da Administração Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta e/ou empresa privada.

De fato, o processo traz documentos que viriam atestar a exclusividade da empresa selecionada, quais sejam, a carta de exclusividade SEI 174501296 e o certificado ABES SEI 174910461.

Quanto à este último (certidão ABES), traz a seguinte informação:

“... a IMAGEM GEOSISTEMAS E COMÉRCIO LTDA é a ÚNICA distribuidora no Brasil da empresa Environmental Systems Research Institute, Inc. (ESRI), localizada em Redlands, California-USA, desenvolvedora e fabricante da família dos programas/softwares ESRI abaixo listados, e está autorizada a demonstrar, promover, comercializar, distribuir, instalar, dar suporte e oferecer treinamento e materiais, em todo território nacional, a eles relacionados: (...)”

Já o primeiro documento, que é relativamente extenso, foi atestado por tabelionato público, e traz informações sobre a exclusividade sobre os softwares ESRI no Brasil, trazendo uma extensa lista de produtos da família ArcGIS, abrangendo diferentes tipos e extensões.

Além dessas duas declarações de exclusividade, o processo traz uma outra, emitida pela Associação Comercial e Industrial de São José dos Campos (SEI 174910461), que também descreve os produtos ESRI/ArcGIS.

Também visando evidenciar a expertise da empresa foi juntado ao processo o Termo de Adesão ao Acordo Corporativo nº 04/2023 (SEI 174201367), firmado entre a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação do Governo Federal, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal e a empresa Environmental Systems Research Institute (ESRI), por meio de seu representante oficial autorizado no Brasil, a empresa Imagem Geosistemas e Comércio LTDA. Confira-se trecho desse documento:

“A ESRI é fabricante e proprietária exclusiva de diversos produtos e serviços que são utilizados pelos Órgãos e Entidades do SISP. E a Imagem foi nomeada única distribuidora

autorizada dos produtos ESRI no Brasil.”

Além disso, informações do processo dão conta de que “*O ambiente Enterprise da SEMA usa recursos IaaS previstos no acordo; a expansão das licenças depende da continuidade do provisionamento em nuvem*” (cf. Adendo ao Estudo Técnico Preliminar - SEI 175100552).

Bem assim, a informação apresentada no doc. SEI 175162637 (reproduzida no Item 13.3. do P.B), *verbis*:

“ressalta-se que em relação à Pesquisa de Preços (Doc. Sei nº 175173779), foi considerado na elaboração do Mapa de Preços, além das notas fiscais e/ou contratos apresentados aos autos, os valores apresentados no Catálogo de Soluções de TIC com Condições Padronizadas ESRI do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) (Doc. Sei nº 174922797), fruto do Termo de Adesão celebrado entre a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal e a empresa Imagem Geosistemas e Comércio Ltda, do qual se reconhece formalmente a exclusividade da solução ArcGIS e da empresa Imagem Geosistemas, conforme evidenciado pelo Acordo Corporativo SGD nº 04/2023, ao qual a SEMA/DF está devidamente aderida, conforme Doc. SEI nº 174201367, acatando totalmente as condições gerais por meio das quais poderá utilizar os valores de referência estabelecidos em conformidade com os termos e condições do Acordo.”

Acerca deste documento, recomenda-se à SEMA que junte ao processo o Acordo Corporativo nº 04/2023, firmado pela União.

Ademais, ainda acerca deste ponto, recomenda-se à Consulente que observe a exigência estampada na Súmula nº 255 do TCU e no art. 231 do Decreto Distrital n.º 44.330/23, respectivamente transcritos logo abaixo:

*“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 necessárias para **confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade**.”*

*Art. 231. Compete ao agente público responsável pelo processo de contratação direta, no caso de inexigibilidade de licitação, a **adoção de providências que assegurem a veracidade do documento de exclusividade apresentado pela futura contratada**, nos termos do § 1º do art. 74 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.*

(grifos nossos)

De outro lado, a fim de evidenciar a capacidade técnica da empresa, que é ativa desde 1992 e tem sede em São José dos Campos/SP, foram juntados três Atestados de Capacidade Técnica fornecidos por empresas privadas (SEI 174989472, 174989472 e 174989472) e um atestado fornecido pela PETROBRAS (SEI 174989472).

Sobre estes atestados, recomenda-se à SEMA que verifique se os serviços ali descritos correspondem aos serviços ora demandados pelo órgão.

II.III. DA PROPOSTA APRESENTADA E DOS VALORES ESTIMADOS.

A proposta da empresa ^[10] IMAGEM GEOSISTEMAS E COMERCIO LTDA é

apresentada no doc. SEI 174471184, e traz o valor total de R\$ 2.266.096,60, dividido em 19 (dezenove) itens diferentes, os quais serão executados e faturados em seis etapas (Item 4.1.).

Em relação aos itens abarcados pela proposta estão 12 (doze) diferentes tipos de serviços. Além disso, inclui o licenciamento do produto “Software ArcGIS Monitor for ArcGIS Server até 4 Cores” e também os treinamentos.

Neste ponto, cabe reiterar a necessidade de que a Equipe de Planejamento da Contratação verifique se todos os itens demandados e descritos no Projeto Básico, tanto qualitativa quanto quantitativamente, estão abarcados pela proposta apresentada. Perceba-se, nesse aspecto, que o Projeto Básico elenca 18 (dezoito) itens, com os respectivos preços unitários e totais (Item 9.1.).

Essa recomendação vale também para as garantias dos produtos/serviços.

Ademais, verifica-se que a proposta foi emitida em 25/06/2025, com validade de 15 dias após o envio. Recomenda-se, assim, que seja verificado se ainda está válida.

Sobre as estimativas e respectivas pesquisas de preços, percebe-se o que noticia o Projeto Básico:

9.3. A pesquisa de preços, neste caso, foi realizada com base em:

9.3.1. Proposta Técnica / Orçamentária (174471184) comercial oficial da fornecedora exclusiva (Imagem Geosistemas);

9.3.2. Valores históricos de contrato semelhante (Contrato nº 05/2024 - SEMA/DF);

9.3.3. Preços de referência estabelecidos no Catálogo de Soluções de TIC da SGD/MGI (versão 2.0).

Ainda sobre os preços estimados, o processo traz o que seria o resultado da pesquisa realizada pelo órgão, conforme Mapa Comparativo de Preços (SEI 175173779) e Despacho - SEMA/SUAG/COGIN/DICP/NUPREC (SEI 175174967).

Além disso, tal como anotou a AJL/SEMA, veja-se trecho que é extraído da Autorização 5/2025 (SEI 175162637):

Além disso, ressalta-se que em relação à Pesquisa de Preços (Doc. Sei nº 175173779), foi considerado na elaboração do Mapa de Preços, além das notas fiscais e/ou contratos apresentados aos autos, os valores apresentados no Catálogo de Soluções de TIC com Condições Padronizadas ESRI do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) (Doc. Sei nº 174922797), fruto do Termo de Adesão celebrado entre a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal e a empresa Imagem Geosistemas e Comércio Ltda,

Como se vê, o Mapa Comparativo de Preços – SEI 175173779 – baseia-se em outras notas fiscais emitidas pela empresa para a Prefeitura de São José dos Campos (SEI 175063074), além dos preços divulgados pela Secretaria de Governo Digital no catálogo de valores unitários de soluções padronizadas ESRI – Environmental Systems Research Institute -, que faria parte do Acordo Corporativo 04/2023, firmado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEI 174922797).

Confira-se, sobre esse ponto, a informação apresentada na Nota Técnica n. 05/2025:

Quanto à justificativa de preços, adotou-se como referência o catálogo de soluções de TIC com condições padronizadas da ESRI (Doc. SEI nº 174922797), que consolida os valores praticados em território nacional e internacional para a comercialização das licenças e serviços associados à solução ArcGIS, assegurando a compatibilidade com os preços de mercado, conforme previsto no §2º do mesmo artigo da Lei.

Informa-se, ainda, que não foram encontrados registros no Painel de Mapa de Preço de Notas Fiscais Eletrônicas do Distrito Federal (175173618). Além disso, não foram encontrados preços públicos.

Bem assim, para dez dos itens pesquisados não foram encontrados três preços válidos tendo em vista que não foram localizadas 03 notas fiscais emitidas dentro dos últimos 12 meses (cf. SEI 175173779).

Sobre este ponto, recomenda-se à SEMA que complemente sua pesquisa, procurando valores cobrados pela empresa para diferentes órgãos públicos do Brasil, que já teriam adquirido esses serviços.

Smj não seria difícil obter tais informações, uma vez que o processo sinaliza que a empresa presta serviços para órgãos federais e estaduais. Inclusive um dos atestados apresentados pela empresa (firmado com a PETROBRAS – SEI 174989472) traz os valores unitários ali praticados.

Desta forma, procura-se obter parâmetro de preço ajustado à realidade das contratações públicas. Ademais, nunca é demais advertir que a Administração deve, ao máximo, obter um comparativo amplo de preços, visando resguardar-se quanto ao eventual pagamento de um preço fruto de um possível monopólio.

Bem assim, não identificamos tentativa de negociação da SEMA em torno do valor total apresentado pela fornecedora, que foi aceito pelo órgão. Tal diligência é recomendável.

II.IV. DA MINUTA CONTRATUAL

Em relação à minuta de contrato (SEI 126757321), a SEMA deverá primeiramente verificar as recomendações feitas nos tópicos anteriores que tenham impacto sobre o instrumento contratual. Essa recomendação é de fundamental importância.

De outro lado, valem outras recomendações, conforme a seguir.

- Preâmbulo – Deve mencionar o inciso I do art. 74 da NLLC como fundamento da contratação. Bem assim, deve-se fazer referência à Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022.

- Cláusula 2.1. – Deve ser retirada a remissão aos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021, uma vez que não restou caracterizada no processo a natureza contínua dos serviços a serem contratados.

- Cláusula Décima Quarta – Incluir cláusula com a seguinte redação:

“DA RESCISÃO AMIGÁVEL

O Contrato poderá ser rescindido por acordo entre as partes, reduzido a termo no processo da contratação, desde que haja conveniência para a Administração e não haja motivo para rescisão unilateral, devendo para tanto, o ato ser precedido de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente”.

Por fim, vale lembrar, que o Decreto nº 44.162, de 25 de janeiro de 2023 (estabelece

normas para controle da despesa no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal) prevê, em seu art. 5º, que é obrigatório o cadastramento dos contratos administrativos, bem como os respectivos termos aditivos, apostilamentos e termos de rescisão no Sistema de Gestão de Contratos - e-ContratosDF.

São essas as observações e recomendações a serem feitas.

III. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, conclui-se que o processo poderá ter seguimento se forem previamente superadas as deficiências presentes na instrução processual e observadas as recomendações e ressalvas apontadas no corpo do opinativo.

É o parecer, *sub censura*.

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 10 de julho de 2025.

Romildo Olgo Peixoto Júnior
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF 28.361

[1] Esse valor é estimativo e os pagamentos dependem dos quantitativos efetivamente fornecidos.

[2] Desenvolvimento de módulos para gestão de resíduos sólidos e disponibilidade hídrica.

[3] instituído pelo artigo 43 da Lei Distrital nº 6.269/2019

[4] 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;

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

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. **O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.**

[5] Acrescentado pelo Decreto DF nº 45.011/2023: “A Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, excetuadas as empresas estatais independentes, adotará a regulamentação editada pela União sobre as contratações de bens e serviços de tecnologia da informação”.

[6] Acerca do ETP, cabe notar que o mesmo foi juntado ao processo após a proposta da empresa selecionada, quando o correto seria a elaboração do ETP antes da proposta.

[7] 13.8. Apresentar Declaração, sob as penas da lei, que: 13.8.1. está ciente e concorda com as condições contidas no TR e seus anexos, bem como de que a proposta apresentada compreende a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de sua entrega em definitivo e que cumpre plenamente os

requisitos de habilitação definidos neste instrumento”

[8] Art. 37, XXI, CF/88: [...] “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”

[9] Art. 5º, Lei 14.133/2021: Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

[10] Extrai-se os seguintes trechos:

“A presente proposta técnica tem como finalidade apresentar para a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA-DF) uma solução de geoprocessamento com atualização, treinamento e suporte especializado de licenças de software ArcGIS (Environmental Systems Research Institute - ESRI) por 12 meses. Esta contratação é essencial para a continuidade e o aprimoramento dos serviços de geoprocessamento prestados pelo Sistema Distrital de Informações Ambientais (SISDIA), buscando a modernização da plataforma SISDIA por meio da aquisição e manutenção de licenças de software, além de serviços de suporte e treinamento.”

“Atualmente, a SEMA-DF já opera um ambiente de data center que utiliza soluções da Esri ArcGIS Enterprise em ambientes de produção, as quais oferecem recursos avançados para o processamento e análise de dados geográficos, integrados aos sistemas corporativos do órgão. Com a renovação do parque e a contratação de serviços técnicos especializados, espera-se uma ampliação significativa na capacidade de atendimento à sociedade, proporcionando maior eficiência nas atividades diárias, no cumprimento das metas institucionais do Estado e na conformidade com a legislação ambiental vigente.”



Documento assinado eletronicamente por **ROMILDO OLGO PEIXOTO JUNIOR - Matr.0171650-6, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 11/07/2025, às 10:07, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **175861113** código CRC= **352F36AE**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620000 - DF
Telefone(s):
Sítio - www.pg.df.gov.br



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Consultivo
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 04039-00000931/2025-05

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER N° 308/2025 - PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Romildo Olgo Peixoto Júnior, com o seguinte acréscimo.

A minuta contratual, em sua cláusula segunda, permite a prorrogação do ajuste na forma dos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/21, que tratam da vigência de ajustes de serviços e fornecimentos contínuos. Dessa forma, a possibilidade de prorrogação está diretamente relacionada às características do objeto, devendo a consulente, se o caso, demonstrar nos autos que a contratação em tela enquadra-se no conceito de serviços e fornecimentos contínuos. Em sendo essa a hipótese, recomendável que haja análise técnica quanto à definição inicial de sua duração, considerando a possibilidade legal, em razão especialmente do ganho econômico de escala, de que seja de até 5 (cinco) anos. Acaso efetivamente não se tratem de serviços e fornecimentos contínuos, deve-se seguir a orientação do parecer, de exclusão de referência aos arts. 106 e 107 da NLLC.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Por fim, saliento que o teor do pronunciamento desta Procuradoria não obsta a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

Procuradora-Chefe

(parecer aprovado em única instância nos termos da Portaria 305/2025 PGDF)



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe**, em 11/07/2025, às 13:26, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=175895436)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=175895436)
verificador= **175895436** código CRC= **739F10F7**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF

