Partes Interessadas:	**Processo n.º**
Secretaria Municipal de Segurança Pública	18712/2026

DESPACHO nº 002/2026/SECRETARIASUPRIMENTOS

Itaquaquecetuba/SP, 28 de agosto de 2026.

Ao
Gabinete da Secretária Municipal de Suprimentos

Ilma. Sra. Secretária,

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Segurança Pública com vistas à contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, de empresa especializada para a locação de 01 (uma) torre elevatória de vigilância instalada em reboque veicular, com plataforma de aproximadamente 7,5 metros, cabine climatizada e sistema CFTV com Inteligência Artificial, reconhecimento facial e leitura de placas (LPR/OCR), incluídos serviços de transporte, instalação, suporte técnico e desmobilização.

O Documento de Formalização da Demanda, às fls. 02/04, descreve a necessidade administrativa a partir da dimensão do evento, para o qual se estima público aproximado de 50.000 (cinquenta mil) pessoas por dia e 350.000 (trezentas e cinquenta mil) pessoas durante todo o período, com mobilização de aproximadamente 120 (cento e vinte) integrantes da Guarda Civil Municipal, além do apoio de outras forças de segurança.

O Estudo Técnico Preliminar consta às fls. 06/22, com anexos subsequentes, indicando-se como solução pretendida a utilização de equipamento denominado UP Tower, consistente em torre móvel instalada sobre reboque, dotada, dentre outros componentes, de cabine operacional, elevação pantográfica, câmeras de vigilância com inteligência artificial, reconhecimento facial, identificação de placas veiculares por tecnologia LPR/OCR, câmeras Speed Dome, gravação por NVR, monitores, comunicação 4G/5G, rádio, megafone e sirene.

Às fls. 09, o próprio ETP identifica a solução UP Tower e relaciona a inviabilidade de competição à proteção conferida por título de propriedade

53

industrial (protegida pela patente com o registro indicado), bem como à declaração de exclusividade emitida pela Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE).

Consta à fls. 23 documento referente ao modelo de utilidade denominado "DISPOSIÇÃO CONSTRUTIVA EM UNIDADE MÓVEL ELEVATÓRIA", depositado em 11 de agosto de 2025 e concedido em 07 de abril de 2026, tendo como titular SISTEMA ALTO TIETÊ DE COMUNICAÇÃO LTDA.

A documentação cadastral e societária de fls. 24/30 demonstra, por sua vez, que a pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob nº 19.052.058/0001-07 passou a adotar a denominação empresarial UP TOWER TECNOLOGIA E SEGURANÇA LTDA., em substituição à anterior denominação SISTEMA ALTO TIETÊ DE COMUNICAÇÃO LTDA.

Às fls. 31/32, foi acostada a Declaração de Exclusividade nº 050/26-DE, emitida pela ABIMDE em 14 de julho de 2026, declarando, "*de acordo com nosso melhor conhecimento, baseado em nossos registros de produtos e serviços de empresas produtoras de materiais de defesa e segurança*", que a empresa Sistema Alto Tietê de Comunicação Ltda. seria a única empresa, no País, fornecedora do produto ali especificado.

Às fls. 33, consta Nota Fiscal de Serviços Eletrônica emitida em 01 de julho de 2024 pela empresa Rádio e Televisão Alto Tietê Ltda., CNPJ nº 05.015.614/0001-60, em favor do Município de Mogi das Cruzes, no valor total de R$ 92.800,00 (noventa e dois mil e oitocentos reais), abrangendo serviços de monitoramento/acesso remoto e filmagem/gravação de eventos.

O Termo de Referência encontra-se às fls. 34/46 e estima a contratação em R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), reiterando o enquadramento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, em suma.

Vieram os autos para análise jurídica.

É o relatório do necessário.

II. DA NECESSIDADE DE SANEAMENTO

A contratação direta fundada no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 pressupõe a inviabilidade fática e jurídica de competição, em razão da inexistência de pluralidade de ofertantes capazes de satisfazer a necessidade administrativa concretamente delimitada.

Realizado o exame jurídico dos autos, apesar de toda a documentação já reunida, tem-se que a instrução, em seu estado atual, não permite a emissão de manifestação conclusiva favorável à contratação direta pretendida, sendo necessário o retorno dos autos à origem para adequado saneamento.

Assim diz o texto do art. 74 da Lei nº 14.133/2021:

> 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;
> [...]
> § 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.

A hipótese legal de inexigibilidade invocada não se satisfaz com a demonstração de que determinado produto possui características próprias, marca registrada, patente ou modelo de utilidade.

É necessário demonstrar que, **consideradas exclusivamente as características indispensáveis ao atendimento da necessidade pública**, não existe competição possível para o fornecimento da solução necessária.

Considerando que esse é o principal fundamento da pretensa contratação direta, deve-se dirigi-lo atenção especial e rigor na instrução processual, com vistas a atender as exigências legais e jurisprudenciais aplicáveis.

II.I. DO LEVANTAMENTO DE MERCADO E DA EFETIVA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

Às fls. 12/14, o Estudo Técnico Preliminar afirma que foram consideradas outras possibilidades, dentre elas aumento do efetivo, utilização de estruturas fixas, câmeras fixas e torre móvel de vigilância.

Às fls. 13, consta a seguinte conclusão:

> Da pesquisa realizada, não foi identificado no mercado nenhum produto similar que reúna, simultaneamente, tais características. Não há, atualmente, equipamento

> concorrente que alie mobilidade à elevação pantográfica da estrutura de vigilância nos moldes exigidos, o que evidencia a singularidade da solução e a inviabilidade de competição.

Ocorre que, consultados os documentos integrantes dos autos, não foi localizado o levantamento de mercado que conduziu a conclusão supracitada.

Inclusive, consta às fls. 22 do ETP o seguinte (Anexo II):

> Pesquisas realizadas para estimativa do preço da contratação (locação de Torre de Vigilância Móvel).
> Deverão ser acrescentadas, como páginas seguintes, todas as pesquisas e documentos que dão suporte à estimativa de preço, tais como: proposta comercial do fornecedor exclusivo (Sistema Alto Tietê de Comunicação Ltda.); contratos e/ou notas fiscais de fornecimentos análogos realizados pela mesma empresa junto a outros órgãos e entidades públicas; e demais parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021. [...]

No entanto, não constam nos autos a indicação das empresas pesquisadas, equipamentos ou soluções consultadas, fabricantes encontrados, catálogos, endereços eletrônicos, registros das consultas realizadas, respostas obtidas, especificações comparadas ou estudo técnico que indique, concretamente, por que eventuais soluções alternativas seriam incapazes de satisfazer a necessidade da Guarda Civil Municipal.

Veja-se que, conforme colacionado acima, consta no próprio Anexo II do ETP (fls. 22) a necessidade de juntada de documentos de suporte destinados à formação da contratação.

Em contrapartida, analisados os documentos subsequentes, têm-se: Carta Patente (fls. 23); CNPJ (fls. 24); Certidão de Inteiro Teor da JUCESP (fls. 25); alteração do contrato social da UP TOWER TECNOLOGIA E SEGURANÇA LTDA (fls. 26/30); Declaração de Exclusividade (fls. 31/32); nota fiscal de outra empresa (fls. 33).

Isto é, faltam os próprios documentos citados às fls. 22 do ETP, como as pesquisas realizadas, proposta comercial, notas fiscais de fornecimentos análogos realizados pela mesma empresa junto a outros órgãos e entidades públicas etc.

O Tribunal de Contas da União, em sua obra Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª edição[1], ao tratar especificamente da contratação de fornecedor exclusivo, esclarece que **as características do objeto devem ser imprescindíveis ao atendimento da necessidade da Administração, vedando-se requisitos excessivos ou desnecessários que conduzam artificialmente a um único fornecedor** (grifou-se):

> A competição será inviável porque só há um fornecedor, empresa ou representante comercial para esse objeto no país (exclusividade absoluta) ou, a depender das circunstâncias do caso concreto, na praça de comércio de atuação do representante (exclusividade relativa ou geográfica).
> Importante mencionar que o art. 40, § 3º, inciso III, da Lei 14.133/2021 prevê que a exclusividade de fornecedor pode decorrer de processo de padronização, previsto nos art. 43 e 47, inciso I, da referida Lei.
> **Em qualquer caso, as características do objeto devem ser imprescindíveis ao atendimento da necessidade da Administração. Portanto, requisitos excessivos e desnecessários, como a preferência por uma marca específica, são proibidos. A indicação de marca só é permitida quando comprovada a sua necessidade por razões técnicas, formalmente justificadas, nas hipóteses estabelecidas pelo art. 41, inciso I, da Lei 14.133/2021**.

O Tribunal de Contas adverte também acerca da realização de levantamento de mercado deficiente ou a utilização de requisitos supérfluos, circunstâncias capazes de produzir conclusão equivocada acerca da inviabilidade de competição e, por consequência, contratação direta ilegal.

Para a Corte, ainda que afastada a existência de sobrepreço ou superfaturamento, a falta de pesquisa de mercado no âmbito do processo de contratação direta representa irregularidade grave, por descumprimento ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente para a aplicação de multa pelo TCU (Acórdão 4984/2018-TCU-Primeira Câmara).

Ainda, como já colacionado em outros processos de contratação no âmbito desta municipalidade, no Acórdão nº 6875/2021 – Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho, o Tribunal assentou que:

[1] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2025, p. 696.

> A demonstração de exclusividade de marca não comprova, por si só, o requisito de inviabilidade de competição necessário para fundamentar inexigibilidade de licitação.

Em sentido convergente, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo enfrentou questão semelhante no TC nº 023162.989.22-2, relativo à aquisição, por inexigibilidade de licitação, de **19 (dezenove) kits completos de "Laboratório Móvel" pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto**.

Na ocasião, **a Primeira Câmara julgou irregulares a inexigibilidade e o contrato**, entendimento posteriormente mantido pelo Tribunal Pleno no julgamento do Recurso Ordinário TC nº 015021.989.24-9, em sessão de 07 de maio de 2025.

A ementa do julgado registra[2] (grifou-se):

> INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATO. **INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NÃO CARACTERIZADA**. **IRREGULARIDADE. EXECUÇÃO CONTRATUAL**. BOA ORDEM. ADIMPLEMENTO DAS CONDIÇÕES PACTUADAS. TERMO DE RECEBIMENTO. CONHECIMENTO.
> 1. A indicação ou a preferência por marca só é admissível se restar comprovado que a escolha é a mais vantajosa **e a única que atende às necessidades da Administração**.
> 2. **A demonstração de exclusividade de marca não comprova, por si só, o requisito de inviabilidade de competição** necessário para fundamentar inexigibilidade de licitação.

Na fundamentação, a Corte de Contas registrou que a contratação por inexigibilidade pressupõe a **inexistência de outra solução capaz de atender ao interesse público, circunstância que deve estar demonstrada por estudos técnicos**.

Destacou, ainda, que a condição de fornecedor exclusivo do objeto escolhido não conduz, isoladamente, à inviabilidade de competição.

Embora o precedente tenha sido examinado sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a razão de decidir continua pertinente à disciplina atualmente prevista no art. 74, inciso I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

A exclusividade do fornecedor deve recair sobre solução cuja **necessidade e insubstituibilidade** tenham sido previamente demonstradas pela Administração, não sendo suficiente comprovar que determinado produto,

[2] Disponível em: < https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/1/9/3/952391.pdf>.

58

considerado em suas características particulares, é comercializado por uma única empresa.

Por sua vez, no Acórdão nº 1567/2018 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, que é muito pertinente para o caso em exame, consignou-se, no voto, que o planejamento adequado deveria demonstrar, dentre outras questões, **quais empresas atuam no mercado da solução pretendida, de que forma atuam, qual sistemática utilizam para formação de preços e qual alternativa melhor atende às necessidades administrativas**.

O excerto acima versa sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

Em abstrato, a necessidade administrativa descrita no Documento de Formalização da Demanda é de incrementar a capacidade de vigilância, visualização, monitoramento e resposta operacional da Guarda Civil Municipal durante evento de grande concentração de pessoas (fls. 02/04).

É a partir desse problema que deve ser construído o levantamento de mercado.

Somente depois de demonstrado que determinadas características são tecnicamente indispensáveis e que nenhuma outra solução disponível consegue atendê-las é que se poderá concluir, se for o caso, que a solução apresentada é insubstituível para a Administração.

De seu turno, constam nos autos especificações bastante particulares acerca da necessidade da Administração.

Não se afirma que tais características sejam desnecessárias, mesmo porque o conhecimento técnico necessário, que envolve atividade complexa de segurança pública, escapa ao âmbito desta análise jurídica.

O que se aponta é que não consta dos autos manifestação técnica individualizada demonstrando por que cada requisito potencialmente restritivo é imprescindível ao resultado pretendido, especialmente quando tais características, consideradas em conjunto, são posteriormente utilizadas para concluir que existe somente um equipamento capaz de atendê-las.

A Pasta demandante registrou o seguinte quanto ao levantamento de mercado e justificativa da solução escolhida (fls. 12/13):

> Preliminarmente, foram avaliadas as diferentes alternativas capazes de atender à necessidade levantada:

> - Ampliação do efetivo de segurança: não elimina os pontos cegos e não amplia a capacidade de monitoramento eletrônico;
> - Estruturas fixas: possuem baixa mobilidade e demandam montagem, sendo incompatíveis com a dinâmica do evento;
> - Monitoramento por câmeras fixas: apresenta cobertura limitada e reduzida flexibilidade operacional;
> - Torre de Vigilância Móvel: proporciona mobilidade, visão elevada e privilegiada, cobertura ampliada, monitoramento eletrônico integrado e rápida instalação, demonstrando maior eficiência operacional, causa um elevado efeito dissuasório, inibindo a prática de delitos e aumentando a sensação de segurança no local."
> - Da análise comparativa, a Torre de Segurança Móvel apresenta vantagens técnicas superiores – visão elevada, ampla cobertura, redução de pontos cegos, monitoramento em tempo real, gravação contínua, operação remota, mobilidade, rápida instalação e presença ostensiva –, relevando-se a solução que melhor atende ao interesse público e a mais vantajosa sob os aspectos da conveniência, economicidade e eficiência.

Contudo, nos presentes autos, tem-se aparente risco de inversão da lógica do planejamento: parte-se das características do produto específico para, em seguida, concluir pela inexistência de outro produto idêntico.

O procedimento correto é o inverso, até porque, se cada Órgão quiser individualizar absolutamente um bem ou serviço, ter-se-ia um contexto em que sempre seria inviável a competição.

Primeiramente, deve-se delimitar, com critérios técnicos, aquilo que a Administração efetivamente necessita; posteriormente, deve-se investigar o mercado para verificar quais soluções conseguem produzir o resultado desejado.

Nesse sentido, tem-se a preciosa lição de Niebuhr (2026, p. 187-188[3]):

> É frequente que os produtos ou serviços de qualquer empresa, fabricante ou fornecedor tenham características especiais, que os distinguem dos demais produtos ou serviços ofertados por seus concorrentes. Sob esse contexto – enfocando a questão de modo bastante débil –, qualquer produto ou serviço poderia ser reputado como exclusivo, na medida em que possui características que o diferenciam de suas concorrentes, e, por efeito disso, ensejar a inexigibilidade de licitação pública. Esse argumento acabaria por inverter a norma programática prescrita na parte na parte

[3] NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2026.

> inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, segundo a qual a licitação pública é a regra e a contratação direta, quer por inexigibilidade, quer por dispensa, a exceção, uma vez que qualquer produto ou serviço poderia ser considerado exclusivo e sua contratação realizada através de inexigibilidade.
> Por isso, não cabe aos agentes administrativos ressaltarem quaisquer características de produtos ou serviços, chegando mesmo a reputá-las exclusivas, justamente com o intento de declararem a inexigibilidade de licitação pública. Quer dizer que os agentes administrativos não devem ressaltar as características que bem ou mal entendam, mas devem se ater só àquelas que são determinantes para a satisfatória consecução do interesse público.

Aqui, é também pertinente o ensino de Carlos Ari Sundfeld (1995, p. 42, grifou-se)[4]:

> É quando escolhe as características do objeto a ser contratado que a Administração define a viabilidade ou não do certame. Tomando exemplos: se, pretendendo adquirir computadores, fixa-se naqueles com especificidades tais que só sejam atendidas por [determinada] empresa, inviabiliza qualquer licitação; se, ao contrário, admite espectro mais amplo de características, presentes nos produtos de diversas marcas, torna-a possível. **A determinação do objeto requer cuidados especiais para evitar a burla aos princípios da licitação, sobretudo ao da igualdade. A Administração só pode exigir que o bem ou serviço a ser contratado tenha certa característica na medida em que sua ausência torne o bem ou serviço imprestável ao específico interesse público determinante da contratação**.

Por isso, deverá a área técnica complementar o levantamento de mercado, indicando documentalmente as alternativas examinadas e as razões técnicas de sua inadequação, evitando-se que a exclusividade do produto seja confundida com a exclusividade da solução necessária à Administração, apresentando-se, ademais, os documentos indicados às fls. 22.

[4] SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e contrato administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

II.II. DA PATENTE E DA DECLARAÇÃO DE EXCLUSIVIDADE

Às fls. 23, encontra-se título de propriedade industrial referente ao modelo de utilidade BR 202025016829-0, denominado "DISPOSIÇÃO CONSTRUTIVA EM UNIDADE MÓVEL ELEVATÓRIA".

Entretanto, a titularidade de direito de propriedade industrial sobre determinado modelo construtivo não equivale, isoladamente, à demonstração de que apenas o titular possa locar, disponibilizar, operar ou prestar todos os serviços que compõem a solução pretendida pela Administração.

É necessário verificar, portanto, o alcance da exclusividade.

Deverá ser esclarecido se a titular autoriza terceiros a comercializar, locar, operar ou disponibilizar equipamentos fabricados ou licenciados a partir da tecnologia protegida e, ainda, se existem distribuidores, licenciados, representantes, empresas pertencentes ao mesmo grupo ou terceiros juridicamente autorizados a prestar o serviço.

O objeto ora demandado compreende sua disponibilização temporária, transporte, instalação, funcionamento durante o evento, suporte e posterior desmobilização e não a aquisição da solução.

Também deverá ser objeto de diligência a Declaração de Exclusividade nº 050/26-DE, de fls. 31/32.

A Súmula nº 255 do Tribunal de Contas da União estabelece:

> 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.

No âmbito municipal, o art. 47 do Decreto nº 8.397/2024, incorporando o entendimento jurisprudencial, estabelece (grifou-se):

> Art. 47. 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 n.º 14.133, de 2021.

Assim, não basta a simples juntada da declaração, sem qualquer manifestação relacionada à sua veracidade.

Deverá ser registrada nos autos eventual diligência destinada à confirmação de sua autenticidade, atualidade e alcance, inclusive mediante consulta à própria entidade emissora, tal como, aliás, é possibilitado pela informação constante às fls. 32.

Além disso, há questão cadastral que precisa ser esclarecida.

A declaração de fls. 31/32 identifica a empresa pela denominação SISTEMA ALTO TIETÊ DE COMUNICAÇÃO LTDA., enquanto os documentos cadastrais e societários de fls. 24/30 indicam que a atual denominação empresarial é UP TOWER TECNOLOGIA E SEGURANÇA LTDA., mantido o mesmo CNPJ nº 19.052.058/0001-07.

Também se observa diferença no endereço indicado: a declaração menciona o nº 360 da Rua Eudoxia Castello Branco, enquanto o cadastro empresarial de fls. 24 aponta o nº 401.

A manutenção do mesmo CNPJ indica, em princípio, tratar-se da mesma pessoa jurídica, com alteração de denominação empresarial, mas a instrução deve deixar isso esclarecido, evitando-se divergência entre os dados da pessoa jurídica declarada exclusiva e aquela que efetivamente poderá ser contratada.

Recomenda-se, inclusive, que a ABIMDE confirme ou atualize formalmente a declaração, fazendo constar a atual denominação empresarial e os dados cadastrais vigentes.

II.III. DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO

O ETP, às fls. 15, e o Termo de Referência, às fls. 44, estimam a contratação em R$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

O próprio ETP, entretanto, registra que a estimativa deveria ser formada a partir da proposta do fornecedor exclusivo e da correspondente pesquisa de preços.

O Anexo II do documento, às fls. 22, determina a juntada da:

> [...] proposta comercial do fornecedor exclusivo (Sistema Alto Tietê de Comunicação Ltda.); contratos e/ou notas fiscais de

fornecimentos análogos realizados pela mesma empresa junto a outros órgãos e entidades públicas; e demais parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Não foi localizada, no conjunto documental examinado, proposta comercial da pretensa contratada no valor de R$ 40.000,00.

Também não consta nos autos nota fiscal emitida pela própria futura contratada demonstrando a prática de preço equivalente ou semelhante a outros órgãos ou entidades públicas.

O documento existente à fls. 33 não supre essa ausência.

A nota fiscal apresentada foi emitida pela empresa Rádio e Televisão Alto Tietê Ltda., CNPJ nº 05.015.614/0001-60, enquanto a pretensa contratada está inscrita sob o CNPJ nº 19.052.058/0001-07.

Portanto, trata-se de pessoas jurídicas distintas.

Além disso, a nota fiscal é datada de 01 de julho de 2024, ao passo que a contratação é examinada em agosto de 2026, e contempla, conjuntamente, serviço de monitoramento/acesso remoto no valor de R$ 38.000,00 e filmagem/gravação de eventos no valor de R$ 54.800,00.

Não há manifestação técnica demonstrando identidade ou similaridade entre aquele conjunto de serviços e a contratação atualmente pretendida.

A Lei nº 14.133/2021 dispõe (grifou-se):

> 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**.

O art. 72 exige, de modo autônomo, tanto a estimativa da despesa calculada na forma do art. 23 quanto a justificativa de preço:

> 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: [...]
>
> II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; [...]
>
> VII - justificativa de preço; [...]

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União reafirmou recentemente, no Acórdão nº 391/2024 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que, na contratação por inexigibilidade, **a justificativa do preço deve ser previamente demonstrada mediante elementos que confiram objetividade à análise, a exemplo da comparação da proposta com valores praticados em contratos de objeto análogo**.

Dessa forma, deverá ser juntada a proposta comercial da empresa UP TOWER TECNOLOGIA E SEGURANÇA LTDA., bem como documentos aptos a demonstrar os valores praticados pela própria empresa em contratações idênticas ou semelhantes, preferencialmente no período definido no art. 23, § 4º.

Na impossibilidade, deverá a Administração valer-se de outro meio idôneo, justificando-o.

De todo modo, tem-se a necessidade de manifestação administrativa própria acerca da justificativa do preço, identificando os documentos considerados e demonstrando sua comparabilidade quanto ao objeto, período de disponibilização, quantidade, componentes tecnológicos, transporte, instalação, operação, suporte e desmobilização, ou quaisquer outros aspectos que se entender pertinentes.

Não é suficiente a mera indicação do valor de R$ 40.000,00, como realizada.

II.IV. DA ANÁLISE DE RISCOS

Não foi localizada nos autos análise formal de riscos da contratação.

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 prevê (grifou-se):

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...]
> X - **a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual**;

O art. 72, inciso I, estende a documentação de planejamento ao processo de contratação direta.

No âmbito municipal, dispõe o art. 17, § 2º, do Decreto nº 8.397/2024:

> Art. 17. [...]
>
> § 2ºA Administração, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, **deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual**.

Deverá, portanto, ser elaborado e juntado o correspondente documento.

Considerando as peculiaridades do objeto e sua complexidade operacional, a análise poderá abranger, por exemplo, dentre outros aspectos tecnicamente pertinentes, riscos relativos à instalação e estabilização da torre, indisponibilidade do equipamento durante o evento, falha de alimentação elétrica, perda de conectividade 4G/5G, indisponibilidade de câmeras ou gravação, suporte técnico, armazenamento e acesso às imagens, eventual integração com sistemas externos, tratamento de dados, segurança da informação e desmobilização.

Tais aspectos são citados apenas como exemplos.

II.V. DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL E DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O ETP, às fls. 07, e o Termo de Referência, às fls. 37, registram que a contratação não consta do Plano de Contratações Anual, sob a justificativa de que decorre de necessidade operacional específica e pontual destinada ao Itaquá Rodeio Fest 2026.

No ETP, constou (fls. 07):

> O objeto da contratação não está previsto no Plano de Contratações Anual, uma vez que decorre de necessidade operacional específica e pontual, voltada exclusivamente ao atendimento do evento "Itaquá Rodeio Fest 2026", a ser realizado no período de 06 a 12 de setembro de 2026, cuja demanda não integrava o planejamento ordinário do exercício.

A redação do TR é semelhante.

A motivação deve ser apreciada pela unidade competente e, se cabível segundo o procedimento municipal de planejamento, providenciada a correspondente atualização/inclusão da demanda no Plano de Contratações Anual, uma vez que o evento citado não é esporádico, tendo ocorrido também no ano de 2025.

O fato de o objeto decorrer de necessidade operacional específica e pontual não justifica a sua ausência no PCA, uma vez que o evento, juntamente com todo o aparato de segurança pertinente, era previsível.

É preciso, portanto, adequar a justificativa.

Quanto à matéria orçamentária, o Termo de Referência, à fls. 44, limita-se a indicar a classificação da dotação.

Entretanto, a mera indicação da classificação orçamentária não se confunde com a demonstração da existência de recursos disponíveis e de sua compatibilidade com o compromisso a ser assumido.

O art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 exige:

> 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: [...]
> IV - **demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido**;

Por sua vez, o art. 90 do Decreto Municipal nº 8.397/2024 dispõe (grifou-se):

> Art. 90. A adequação orçamentária da despesa e sua compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual **devem ser aferidas e declaradas pelo ordenador de despesa, com base em informações da unidade administrativa competente, consoante critérios**

e formatos indicados em regulamento específico e nos termos dos artigos 16 da Lei Complementar Federal nº. 101, de 4 de maio de 2000 e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim, deverá ser juntada a correspondente informação de disponibilidade orçamentária e manifestação do Ordenador de Despesas, na forma regulamentar.

II.VI. DA HABILITAÇÃO E DAS CONSULTAS PRÉVIAS

O Termo de Referência relaciona, às fls. 42/44, documentos de habilitação a serem exigidos da futura contratada.

No entanto, não foram localizados nos autos todos os documentos atualizados necessários à comprovação do preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima.

O art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 exige:

> 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: [...]
> **V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;**

Também deverá ser observado o art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial. [...]
> § 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

Deverão ser promovidas, ainda, as consultas exigidas pelo art. 40 do Decreto Municipal nº 8.397/2024, inclusive quanto aos registros de impedimento de licitar ou contratar aplicáveis à futura contratada (grifou-se):

> Art. 40. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, 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 impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Município;**
> 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 Município;

II.VII. DA NECESSIDADE DE INSTRUMENTO CONTRATUAL

Há, ainda, ponto a ser corrigido no Termo de Referência e na instrução dos autos.

Às fls. 36 e 38, admite-se que a contratação seja formalizada por "*contrato ou instrumento equivalente (Nota de Empenho/Autorização de Execução de Serviços)*".

A previsão é genérica e não se mostra adequada à hipótese examinada.

Dispõe o art. 95 da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 95. **O instrumento de contrato é obrigatório**, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
> I - dispensa de licitação em razão de valor;
> II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

A contratação sob exame não se enquadra nas exceções previstas, sendo o instrumento contratual obrigatório e regra legal.

Não se trata de dispensa em razão do valor, mas de inexigibilidade, também não conformando à hipótese do inciso II, de compra com entrega imediata e integral sem obrigações futuras.

O objeto envolve disponibilização temporária de equipamento, transporte, instalação, funcionamento durante vários dias de evento, suporte técnico, manutenção e posterior desmobilização.

Há uma complexidade aqui incompatível com instrumentos mais simples que o contrato.

Deverá, portanto, ser elaborada e juntada minuta de contrato administrativo, observadas as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, retificando-se o Termo de Referência quanto à possibilidade de substituição do instrumento contratual por mera Nota de Empenho ou Autorização de Execução.

II.VIII. DO RECONHECIMENTO FACIAL, TRATAMENTO DE IMAGENS E SEGURANÇA DAS INFORMAÇÕES

Aqui, tem-se um ponto que requer cuidado pela Administração.

O Documento de Formalização da Demanda, o ETP e o Termo de Referência preveem utilização de câmeras dotadas de inteligência artificial, reconhecimento facial, identificação automática de placas por LPR/OCR, gravação por NVR, acesso remoto e possibilidade de integração com sistemas externos.

Contudo, não se localizou nos autos disciplina suficiente acerca da governança desses dados e imagens.

O Termo de Referência deve esclarecer, na medida aplicável à solução, ao menos as responsabilidades pela coleta, acesso, gravação, armazenamento, transmissão, compartilhamento, retenção e eliminação das informações produzidas, bem como os mecanismos de segurança, controle de acesso e resposta a incidentes, tudo em conformidade com a Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados).

Considerando o elevado conteúdo tecnológico do objeto, deverá a área técnica verificar, ainda, seu eventual enquadramento como solução de tecnologia da informação e comunicação para fins de incidência das regras específicas do Decreto Municipal nº 8.397/2024 (art. 27 e seguintes da norma).

Sem prejuízo da prévia definição quanto ao eventual enquadramento do objeto como solução de tecnologia da informação e comunicação, deverá a área competente observar, como parâmetro de conformação da contratação, as disposições do art. 28, § 3º, do Decreto Municipal nº 8.397/2024, tendo em vista que a

solução pretendida envolve captação, acesso, armazenamento e tratamento de imagens e informações pessoais, inclusive mediante reconhecimento facial e leitura automatizada de placas, devendo o Termo de Referência e a futura minuta contratual estabelecer obrigações específicas quanto às medidas de segurança, rastreabilidade das operações de tratamento, controle de acesso e demais providências necessárias à proteção das informações:

> Art. 28. [...]
>
> § 3º Nas contratações que envolvam acesso ou tratamento de dados pessoais controlados pelo contratante deverá haver cláusulas relativas à proteção dessas informações, com estabelecimento de obrigações específicas do contratado, cuja previsão incluirá exemplificativamente:
> I - apresentar evidências que indicam a aplicação de um conjunto de medidas técnicas e administrativas de segurança, para proteção de dados pessoais, conforme legislação de regência;
> II - manter registros de tratamento de dados pessoais que realizar, com condições de rastreabilidade e de prova eletrônica a qualquer tempo;
> III - facultar acesso a dados pessoais somente para o pessoal autorizado, cuja necessidade esteja pautada no exercício das atribuições inerentes à execução do objeto contratual e que tenha assumido compromisso formal de preservação da confidencialidade e segurança de tais dados, disponibilizando tal compromisso caso exigido pelo contratante;
> IV - permitir a realização de auditorias, bem como disponibilizar toda informação necessária para demonstrar o cumprimento das obrigações firmadas em torno da proteção de dados pessoais;
> V - auxiliar o contratante no atendimento de obrigações perante titulares de dados pessoais, legítimos interessados e autoridades competentes;
> VI - comunicar, formal e tempestivamente, o contratante sobre a ocorrência de riscos, ameaças ou incidentes de segurança que possam acarretar comprometimento ou dano a titular de dados pessoais;
> VII - descartar, de forma irrecuperável, ou devolver ao contratante, todos os dados pessoais e as cópias existentes, após a satisfação da finalidade contratual que justificava a manutenção dos referidos dados;
> VIII - Indicar encarregado pelo tratamento de dados pessoais.

O tratamento de imagens e informações pessoais constitui elemento da própria solução que se pretende contratar e deve estar suficientemente disciplinado antes da eventual celebração do ajuste.

III. DAS PROVIDÊNCIAS DE SANEAMENTO

Diante do exposto, deixa-se de emitir, por enquanto, manifestação jurídica conclusiva acerca da contratação direta pretendida, porquanto a solução das questões acima indicadas constitui pressuposto necessário para aferição do atendimento às disposições da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 8.397/2024.

A devolução para saneamento encontra respaldo, ainda, no art. 71, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, cuja aplicação é estendida, no que couber, à contratação direta pelo § 4º do mesmo dispositivo.

Assim, restituam-se os autos à unidade competente para que sejam adotadas as seguintes providências:

a) LEVANTAMENTO DE MERCADO E DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO: complementar os autos mediante levantamento de mercado documentalmente demonstrado, indicando empresas, fabricantes, equipamentos, tecnologias e demais soluções efetivamente pesquisadas, respectivas fontes de consulta e razões técnicas pelas quais não atenderiam à necessidade administrativa, **evitando-se que a pesquisa seja limitada à procura de produtos idênticos à marca UP Tower**;

b) JUSTIFICATIVA DAS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS: elaborar manifestação técnica circunstanciada demonstrando quais características do equipamento são **efetivamente indispensáveis** para o atendimento da GCM e justificando, especialmente, a necessidade da elevação pantográfica, altura requerida, configuração e quantidade de câmeras, inteligência artificial, reconhecimento facial, tecnologia LPR/OCR, Speed Dome, armazenamento, monitores e integrações tecnológicas previstas, **revisando ou flexibilizando requisitos que não sejam tecnicamente indispensáveis**;

c) ALCANCE DA PATENTE E EXCLUSIVIDADE DE FORNECIMENTO: esclarecer documentalmente se a titular do modelo de utilidade BR 20 2025 016829-0 autoriza terceiros, representantes, distribuidores, licenciados ou outras empresas a fabricar, comercializar, locar, operar ou disponibilizar o equipamento, **distinguindo-se a exclusividade do direito de propriedade industrial da efetiva exclusividade na prestação do objeto pretendido**;

d) CONFIRMAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE EXCLUSIVIDADE: proceder à diligência prevista no art. 47 do Decreto Municipal nº

8.397/2024 e na Súmula TCU nº 255, confirmando junto à ABIMDE a autenticidade, vigência e alcance territorial e material da Declaração nº 050/26-DE, inclusive quanto à exclusividade para locação/prestação dos serviços e eventual existência de terceiros autorizados, juntando-se o resultado da diligência aos autos;

e) REGULARIZAÇÃO DOS DADOS EMPRESARIAIS: esclarecer a divergência de endereço constatada entre os documentos, providenciando-se, se possível, atualização ou ratificação da declaração de exclusividade e utilizando-se a denominação e os dados cadastrais atuais em todos os atos posteriores;

f) JUSTIFICATIVA DO PREÇO: juntar proposta comercial da futura pretensa contratada e comprovar a compatibilidade do preço ofertado com aquele praticado em contratações idênticas ou semelhantes, **mediante documentos da própria empresa** referentes ao período previsto no art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 ou outro meio idôneo devidamente justificado, elaborando-se manifestação administrativa suficientemente comparativa; deverá, ainda, ser esclarecida a pertinência da nota fiscal de fls. 33, emitida por pessoa jurídica de CNPJ diverso (objeto também aparentemente diverso) e em julho de 2024, não podendo ser utilizada como parâmetro suficiente sem demonstração de sua efetiva comparabilidade, **inclusive quanto ao objeto ora pretendido**;

g) ANÁLISE DE RISCOS: elaborar e juntar análise formal dos riscos da contratação, nos termos do art. 18, inciso X, e art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e art. 17, § 2º, do Decreto Municipal nº 8.397/2024, contemplando as peculiaridades técnicas e operacionais do objeto;

h) PLANO DE CONTRATAÇÕES E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: adequar a justificativa relativa à ausência da demanda no Plano de Contratações Anual, conforme apontado no item II.V deste despacho, bem como juntar manifestação de disponibilidade orçamentária e declaração do Ordenador de Despesas acerca da adequação orçamentário-financeira, nos termos do art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 e art. 90 do Decreto Municipal nº 8.397/2024;

i) HABILITAÇÃO E CONSULTAS: reunir documentação atualizada destinada à demonstração da habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira pertinente ao objeto, na medida exigível, além das consultas aos cadastros de impedimento, CEIS, CNEP e demais verificações previstas no art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 40 do Decreto Municipal nº 8.397/2024;

j) INSTRUMENTO CONTRATUAL: retificar o Termo de Referência para afastar a possibilidade de substituição do contrato por simples nota de

empenho ou autorização de execução, elaborando e acostando minuta de contrato administrativo, na forma dos arts. 92 e 95 da Lei nº 14.133/2021, com as particularidades e complexidade adequadas à contratação pretendida, observados também os termos da Lei Geral de Proteção de Dados;

k) TRATAMENTO DE DADOS E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO: complementar o Termo de Referência e a futura minuta contratual quanto às responsabilidades relativas ao reconhecimento facial, leitura de placas, gravação, armazenamento, acesso remoto, eventual compartilhamento ou integração das informações, segurança, controle de acesso, retenção e descarte dos dados, verificando-se, ainda, a incidência das disposições específicas do art. 28 do Decreto Municipal nº 8.397/2024 e sua aplicabilidade como parâmetro de controle;

No mesmo sentido, deverá a unidade demandante descrever o fluxo das informações produzidas pela solução, indicando, ao menos, os responsáveis pelo acesso, processamento, gravação, armazenamento, transmissão, eventual compartilhamento ou integração, prazo de retenção e procedimentos adotados após o encerramento da execução, de modo a permitir a adequada elaboração das cláusulas contratuais, em observância ao art. 28, § 3º, do Decreto Municipal nº 8.397/2024.

l) READEQUAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO: concluídas as diligências anteriores, revisar, se necessário, o ETP e o Termo de Referência para que suas conclusões reflitam os documentos efetivamente produzidos, evitando-se referências a exclusividade, estimativa de preço, denominação empresarial ou formalização contratual que não correspondam à instrução saneada;

m) RAZÃO DA ESCOLHA E AUTORIZAÇÃO: após o saneamento, elaborar ou complementar a razão da escolha da contratada e os demais atos previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

Registra-se que a presente manifestação não conclui pela possibilidade ou impossibilidade definitiva da inexigibilidade de licitação.

A conclusão jurídica dependerá do resultado das diligências.

Caso o levantamento de mercado demonstre a existência de pluralidade de fornecedores ou de outras soluções capazes de satisfazer, em condições adequadas, **os requisitos que forem tecnicamente considerados indispensáveis**, estará afastado o pressuposto de inviabilidade de competição previsto no art. 74, inciso I, devendo a Administração adotar procedimento competitivo cabível.

De outra parte, caso seja tecnicamente demonstrado que somente a solução em questão é capaz de atender às necessidades indispensáveis da Administração e que apenas a futura contratada se encontra legitimada e apta ao seu fornecimento, poderá a hipótese de inexigibilidade ser novamente examinada, desde que igualmente saneadas a justificativa de preço, habilitação, disponibilidade orçamentária, instrumento contratual e demais requisitos legais e jurisprudenciais que foram abordados no decorrer do presente parecer.

A proximidade da realização do evento recomenda celeridade no cumprimento das diligências, mas não autoriza que pressupostos constitutivos da contratação direta sejam presumidos ou dispensados.

Cumpridas as providências, retornem os autos a esta unidade de assessoramento jurídico para análise jurídica conclusiva, antes da eventual formalização da contratação.

Itaquaquecetuba/SP, 28 de agosto de 2026.

ANTONIO AUGUSTO MESQUITA GONÇALVES
PROCURADOR DO MUNICÍPIO – OAB/SP nº 44.8127

MICHAEL CRAVEIRO DA SILVA
PROCURADOR DO MUNICÍPIO | RGF 13341