



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Proposta de ajuste direto com fundamento na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso I da Lei Federal nº 14.133/1993. Licenciamento de programa de computador denominado OrçaFascio, produto exclusivo da empresa 3F Ltda., sendo a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, além da prestação de serviços de desenvolvimento, licenciamento e cessão de uso. Análise Jurídica.

I- RELATÓRIO.

1. Examina-se, no presente processo SEI nº 25.001665-6, a possibilidade jurídica da contratação direta da empresa **3F LTDA.**, inscrita no CNPJ sob nº 23.484.444/0001-45, por intermédio do instituto da inexigibilidade de licitação, em razão da exclusividade dessa empresa em atuar como desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo o território nacional e a prestar os serviços de desenvolvimento, licenciamento e cessão de uso relativo ao programa OrçaFascio.

2. Com relação a instrução processual nota-se que foram colecionados os documentos, em especial;

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD (0828378);
- b) Proposta Técnica Comercial (0830620);
- c) Termo de Referência nº 42/2025 (0831767);
- d) Declaração de Exclusividade expedida pela própria empresa 3F Ltda. (0832143);
- e) Certidões da ABES - Associação Brasileira das Empresas de *Software* (0832144);
- f) Certificado de Registro da Marca Orlafascio (0832146);
- g) Termo de Ciência e Concordância de Indicação para Gestor ou Fiscal de Contrato (0832259)
- h) Memorando **COMAT** encaminhando o Termo de Referência nº 42/2025 à **DIGAF** e expondo o propósito de contratação de empresa para fornecimento de licença para acesso a plataforma de orçamento de obras - OrçaFascio (0832266);
- i) Análise Preliminar da **DIGAF** (0832729);
- j) Despacho nº 11262/2025 do **GABPR** (0835100) ratificando o entendimento de que as contratações por inexigibilidade de licitação, cujo valor seja igual ou inferior ao valor indicado no inciso II do art. 75 (com as devidas atualizações), não necessitariam de emissão de Estudo Técnico Preliminar (ETP), bem como de Mapa de Gerenciamento de Riscos (;
- k) Pesquisa de preços públicos (0835484);
- l) Planilha **COADM** demonstrando que o preço praticado pela empresa 3F Ltda. em outras contratações públicas é semelhante à sua proposta encaminhada a este Tribunal de Contas (0835485);
- m) Certidões de Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista (0835640, 0835642, 0835644, 0835648 e 0835655)
- n) Documentos relativos à habilitação jurídica (0835660, 0835662 e 0835657);
- o) Certidão CEIS/CNEP e de Licitantes Inidôneos (0835613, 0837807 e 0837655);
- p) Certificado de Registro Cadastral no SICAF (0835615);
- q) Justificativa de preços e razão da escolha do fornecedor (0835606);
- r) Autorização nº 64/2025 contendo informações acerca dos dados orçamentário-financeiros relativamente a futura despesa (0836654);
- s) DD-Detalhamento de Dotação nº 2025DD000345 (0836663);
- t) Relatório DESPLICT (0836908);
- u) Minuta de Portaria de Inexigibilidade (0837584);
- v) Minuta de Contrato (0837652)

3. É o relatório, passa-se a análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Inicialmente, urge salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe. Incumbe a esta Assessora Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração deste Tribunal de Contas, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

5. As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, inciso XXI, da CRFB/88, o qual determina que, 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.

6. A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi inovada em âmbito nacional, por meio da promulgação da Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC).

7. Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

8. No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais.

9. Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

10. Cumpre ressaltar que, em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

11. Com efeito, a Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – trouxe a possibilidade da inaplicabilidade da regra referente à licitação quando **não** for viável a competição e para aquisição de materiais, equipamentos, gêneros ou serviços fornecidos por representante comercial exclusivo:

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 comerciais 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.

12. Pela leitura dos dispositivos acima nota-se que a primeira hipótese do instituto da inexigibilidade de licitação diz respeito à existência de fornecedor exclusivo. Neste caso, resta claro que a unicidade do produto (e não da marca) impossibilita a realização de procedimento licitatório, considerando que não seria possível obter mais de uma proposta.

Entretanto, ainda que se trate de fornecedor exclusivo, tal situação não exclui a necessidade de a Administração apresentar justificativa do porquê precisaria contratar, exatamente, um produto que apenas uma empresa pode fornecer.

13. No caso presente foi apresentada uma justificativa para contratação da empresa proponente no item 2 do DFD – 0828378, bem como no item 2 do Termo de Referência nº 42/2025 – 0831767 e, restando evidenciado nos autos a impossibilidade de competição e exclusividade do programa de computador Orçafascio. A despeito disso é oportuno afirmar que os documentos atinentes ao planejamento da contratação foram objeto de análise da **DIGAF**, sendo estes aprovados por aquela Diretoria Geral.

14. Ademais, é cediço que o produto ofertado pela empresa 3F Ltda. já sendo utilizado tanto pela área quanto pela área fim deste Tribunal de Contas há alguns anos, sem que haja qualquer notícia de insatisfação dos seus usuários ou alguma ocorrência apontada pelos gestores e fiscais que acompanharam a execução de contratos pretéritos.

15. Sobressai, portanto, que há possibilidade de realizar a contratação direta, considerando a “Certidão de Exclusividade nº 241203/42.734” (0832144) em nome da empresa 3F LTDA., vez que as especificações técnicas únicas do produto ofertado adequa-se a Inexigibilidade de Licitação, tendo em vista que a disputa seria contrária à vontade do contrato tornando-se sem sentido.

16. Contudo, mesmo havendo a possibilidade jurídica do pleito, é imperioso verificar a regularidade do procedimento conforme as determinações da NLLC e da RA nº 7. de 29/03/2023.

17. Diz o art. 72 da Lei nº. 14.133/2021:

Do Processo de Contratação Direta

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.

18. No que concerne as etapas do planejamento da contratação e exame jurídicos dos respectivos documentos que instruem o processo administrativo em comento, constata-se a presença do Documento de Oficialização da Demanda (0828378) e do Termo de Referência (0831767), não tendo sido apresentado o ETP, nem tampouco o Mapa de Gerenciamento de Riscos, em razão do valor ínfimo da contratação, bem como do entendimento exarado no Despacho nº 11262/2025 do **GABPR** (0835100). Não seria demais repetir que esses documentos passaram pela análise da **DIGAF** à luz da Lei 14.133/2021 e RA nº 7, de 29/03/2023, sendo todos aprovados.

19. Não Obstante, com relação ao Termo de Referência nº 42/2025 é relevante fazer algumas considerações que reclamam ajustes, a saber:

- a) No **item 7.1.** foi usada o termo “inelegibilidade” que diz respeito a tornar alguém inapto a alguma eleição à determinado cargo. O termo adequado seria inexigibilidade que na

verdade não se trata de uma modalidade licitatória e sim de uma hipótese de contratação direta, ou seja, sem procedimento licitatório.

- b) No **item 1.1.**, bem como no quadro do **item 3**, informa que a licença seria anual, no entanto tal informação está dissonante da proposta apresentada pela 3F Ltda (0830620). Vale dizer que o Memorando (0832266) também faz menção a uma licença anual e, assim sendo, é imprescindível que seja verificado qual seria, de fato, a validade da licença.

20. Quanto ao valor estimado da contratação nota-se que foi realizada uma pesquisa em banco de dados que exibem contratações públicas já realizadas – ferramenta Banco de Preços – sendo exibida, para tanto, 03 (três) contratações públicas do mesmo produto e com o mesmo valor ofertado a este Tribunal.

21. Quanto aos demais documentos exigidos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, observa-se que foram acostados aos autos documentos que comprovam a previsão de dotação orçamentária para fazer face as despesas com a pretendida contratação.

22. No que diz respeito a minuta do contrato exibida nos autos (0837652) percebe-se que esta foi elaborada em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que se refere a lei de licitações e contratos administrativos. Todavia, sugerimos alguns ajustes no texto, quais sejam:

- a) No **Preâmbulo** convém corrigir o número do CNPJ da empresa contratada;
- b) Na **Cláusula Segunda**, notadamente no quadro de especificações do subitem 2.1. é preciso corrigir o texto, vez que a licença não seria anual e sim por 24 (vinte e quatro) meses, conforme proposta comercial (0830620);
- c) Na **Cláusula Quarta**, especificamente no **subitem 4.3.** recomenda-se substituir o termo “deverá” por “poderá”, ou se preferir, por: “*O software deve permitir o acesso simultâneo de até 5 (cinco) usuários*”.

III - CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, manifestamos pelo **prosseguimento do feito**, com enquadramento na inexigibilidade de licitação, alicerçado no artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

24. Não obstante, aconselhamos que, previamente, sejam observadas as recomendações assinaladas nos **itens 19 e 22** desta peça opinativa.

25. Por fim, alerta-se para que sejam realizadas as publicações de praxe, especialmente em atendimento o §3º do art. 89 (RA nº 7/2023), bem como que os autos sejam remetidos ao Núcleo de Controle Interno deste Órgão, consoante prevê o inciso X do art. 33 da RA nº 7 de 2023.

26. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

27. É o parecer, s.m.j.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO**, **ASSESSOR IV**, em 07/04/2025, às 17:15, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **0841068** e o código CRC **E028C055**.

