



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, Lei nº 14.133/2021. Assinatura para acesso ao produto *online* Biblioteca Digital **MINHA BIBLIOTECA**, plataforma de leitura, consulta e armazenamento de livros dos catálogos das editoras Grupo A Educação S.A., Editoras Atlas Ltda., Gen-Grupo Editorial Nacional Participações S.A., Saraiva Educação S.A. e Editora Manole, em formato digital. Análise Jurídica.

I - RELATÓRIO

1. Vieram à exame desta Consultoria Jurídica os autos SEI nº 25.005625-9, que versam sobre a proposta de contratação da empresa Minha Biblioteca Ltda., inscrita no CNPJ sob nº 13.183.749/0001-63, cujo objeto consiste na aquisição de assinatura para acesso ao produto *online* **Minha Biblioteca**, plataforma de leitura, consulta e armazenamento de livros dos catálogos das editoras Grupo A Educação S.A., Editoras Atlas Ltda., Gen-Grupo Editorial Nacional Participações S.A., Saraiva Educação S.A., Editora Manole e outras, em formato digital.

2. Observa-se que foi acostada aos autos a proposta de preços (0896547) da empresa **MINHA BIBLIOTECA LTDA.**, substituída posteriormente pelo documento Sei nº 0925720, no valor de valor total de R\$ 58.860,00 (cinquenta e oito mil oitocentos e sessenta reais), referente à 200 (duzentas) licenças de acesso à plataforma digital para o período de 12 (doze) meses e despesas com “*SETUP*” que é o processo de configuração e desenvolvimento do sistema para o acesso dos usuários ao acervo bibliográfico contratado, além da gestão e disponibilização de relatórios para acompanhamento e análise.

3. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos, anexados eletronicamente:

- a) Documento de formalização de Demanda – DFD (0896487);
- b) Proposta da empresa (0896547);
- c) Notas fiscais que comprovam os valores praticados pela empresa proponente em outros contratos com a Administração Pública, de modo a justificar o preço (0900057, 0900062 e 0900071);
- d) Termo de ciência da indicação do gestor e fiscais do futuro contrato (0913463);
- e) Contrato Social da empresa proponente (0925727);
- f) Procuração da empresa Minha Biblioteca outorgando poderes de representação à Ana Laurinda Serra Alves (0925734);
- g) Documentos pessoais da procuradora (0925737);
- h) Certidões de regularidade fiscal, social e trabalhista (0924980, 0924141, 0924981, 0924982 e 0924983);
- i) Planilhas **COADM** (0925026 e 0925026);
- j) Autorização nº 239/2025 (0926009);
- k) DD-Detalhamento de Dotação nº 2025DD001254 (0926476);
- l) Termo de Referência nº 232/2025 (0924826);
- m) Estudo Técnico Preliminar – ETP (0918245);
- n) Mapa de Gerenciamento de Riscos (0915831);
- o) Análise Preliminar da **DIGAF** (0917982);

- p) Autorização do **GABPR** – Despacho nº 40695/2025 (0923669);
- q) Certidão CEIS/CNEP (0928237);
- r) Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos (0928240);
- s) Comprovante de inscrição no CNPJ (0929574);
- t) Minuta – Portaria de Inexigibilidade (0928255);
- u) Minuta – Contrato (0928346);
- v) Despacho nº. 42787/2025 (0929656), encaminhando os autos a esta Consultoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico.

4. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. Este opinativo não se manifestará sobre os aspectos técnicos e orçamentários do procedimento em epígrafe, restringindo-se tão somente à análise jurídica da contratação postulada.

III - Administração Pública. Dever de licitar. Regra. Contratação direta. Exceção.

6. A Constituição Federal expressamente dispõe, em seu art. 37, inc. XXI, que:

XXI – 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.

7. O referido dispositivo Constitucional traz consigo a marca da impessoalidade, corolário da isonomia, princípio que deve orientar as tomadas de decisões da Administração.

8. Com efeito, a obrigação de licitar abrange todos os órgãos administrativos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, a teor do art. 1º, inc. I, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

9. Por fim, imperioso reconhecer que, tanto o texto constitucional – em seu art. 37, inc. XXI (parte inicial) quanto a Lei de Licitações e Contratos Administrativo em seu art. 2º (parte final), estabelecem que a obrigatoriedade de licitar não é absoluta, podendo o Administrador Público não realizar o procedimento licitatório nos casos especificados na legislação, casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

IV- Contratação direta. Inexigibilidade de licitação.

10. Por conseguinte, a obrigatoriedade de licitar não é regra absoluta, eis que é mitigada pela própria Constituição da República que, em seu art. 37, inc. XXI, permite a contratação direta nas hipóteses descritas na legislação.

11. Depreende-se do texto constitucional que o constituinte delegou ao legislador a prescrição das hipóteses nas quais não será necessária a realização do certame, o que foi feito, especialmente, nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021 (NLLC), os quais preveem causas de inexigibilidade e de dispensa de licitação consoante a presença de certos pressupostos e requisitos legais.

12. As hipóteses de inexigibilidade de licitação derivam exatamente da impossibilidade de competição, o que decorre da ausência de pressuposto lógico, jurídico ou fático, que justifique a sua realização, sendo o caso do objeto da contratação que ora se analisa na presente peça opinativa.

V- Ferramenta de Pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública. Inviabilidade de competição.

13. Em análise detida dos autos observa-se que a avença tem por objeto a aquisição de assinatura para acesso ao produto online Biblioteca Digital denominada *MINHA BIBLIOTECA*, plataforma de leitura, consulta e armazenamento de livros dos catálogos das editoras Grupo A Educação S.A., Editoras Atlas Ltda., Gen-Grupo Editorial Nacional Participações S.A., Saraiva Educação S.A., Editora Manole e outras, em formato digital

14. Colhe-se, do Documento de Formalização de Demanda – DFD (0896487), que a Plataforma Digital *MINHA BIBLIOTECA* oferece acervo e diversidade de títulos, considerando que possui mais de 15 mil títulos, contemplando uma variedade ampla de áreas do conhecimento, incluindo obras atualizadas e publicações de editoras de referência, tais como: Atlas, Saraiva, LTC, Forense, Gen, Guanabara Koogan, Artmed, Bookman, Manole, Cengage, Almedina, Saraiva Educação e Blucher.

15. Complementa a servidora responsável pela elaboração do DFD que a biblioteca digital *MINHA BIBLIOTECA* possui a melhor experiência para o usuário, vez que a plataforma disponibiliza interface mais intuitiva, acessibilidade para pessoas com deficiência e compatibilidade com diferentes dispositivos (computadores, *tablets* e *smartphones*), bem como pesquisa inteligente, referências bibliográficas, recursos de estudo, recurso de leitura em voz alta, além de recursos pedagógicos e tecnológicos adicionais – ferramentas de anotações, leitura *offline*, relatórios de uso, integração com ambientes virtuais de aprendizagem e suporte técnico mais ágil.

16. Ademais, assevera o texto do DFD que a ferramenta tecnológica “*MINHA BIBLIOTECA*” é amplamente reconhecida como uma fonte segura e contínua de informação e orientação nos complexos e dinâmicos ramos do direito e das ciências sociais. Informa, por fim, que outros Tribunais de Contas já utilizam essa biblioteca digital, como é do caso do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Tribunal de Contas do Estado do Acre, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

17. Sabe-se que o produto online “Biblioteca Digital *MINHA BIBLIOTECA*” é fornecida, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, para diversos órgãos e entidades da União, Estados e Municípios, podendo citar, a título de exemplo, as contratações realizadas por alguns órgãos que podem ser visualizados nos links abaixo;

a) <https://pncp.gov.br/contratos/00509018000113/2025/3716>;

b) <https://pncp.gov.br/contratos/00509968000148/2025/3273>;

c) <https://pncp.gov.br/contratos/04801221000110/2024/79>;

18. Ressalta-se que a Lei nº. 14.133/2021 previu contratações diretas nos casos de dispensa e inexigibilidade:

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.

19. Dessa forma, constata-se, no próprio dispositivo, a possibilidade de contratação de bens/serviços por meio de atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo. Assim, observa-se que consta nos autos a **Declaração de Exclusividade** subscrita eletronicamente pelos representantes da ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE SÃO PAULO, por meio do qual declara que a empresa MINHA BIBLIOTECA LTDA. comercializa com exclusividade para todo território nacional os catálogos dos *e-books* da BIBLIOTECA DIGITAL MINHA BIBLIOTECA. (Doc.

Sei nº. 0919716).

20. No Termo de Referência nº 232/2025 (Doc. Sei nº 0924826), especificamente no item 2, a Unidade Demandante, sendo esta a **COPDI**, trouxe a justificativa da contratação com a finalidade de demonstrar a necessidade e vantajosidade da contratação nos seguintes termos:

“2.1. O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCETO), por meio da Diretoria do Instituto de Contas 5 de Outubro, tem se empenhado em equipar a Biblioteca Conselheiro José Ribamar Meneses com recursos que subsidiem as atividades ofertadas aos seus usuários. O objetivo é assegurar um acesso ágil e seguro à informação, promovendo a excelência no controle externo e o aprimoramento da gestão pública em benefício da sociedade. Para isso, a biblioteca tem implementado uma filosofia de formação continuada voltada para membros, servidores, estagiários e demais colaboradores.

2.2. O objetivo da contratação é disponibilizar à comunidade do Instituto de Contas 05 de Outubro uma plataforma digital moderna e abrangente, que permita o acesso contínuo a livros e obras de referência, com destaque para o campo jurídico e das ciências sociais aplicadas. A adoção de uma biblioteca digital atende às necessidades de pesquisa, estudo e capacitação dos servidores, oferecendo praticidade, atualização constante e uso acessível em diferentes dispositivos.

*2.3. Destaca-se que a biblioteca digital é amplamente reconhecida como fonte segura, sustentável e eficiente de informação e orientação técnica, especialmente nos ramos do Direito, da Administração Pública e das Ciências Contábeis. A plataforma **Minha Biblioteca** reúne acervo com mais de **15 mil títulos de 59 editoras renomadas**, como Atlas, Saraiva, Forense, Gen, Manole, Cengage, Almedina e outras, garantindo alta qualidade editorial e diversidade de temas.*

*2.4. Dessa forma, justifica-se a contratação da empresa **Minha Biblioteca Ltda.**, por se apresentar como a fornecedora mais adequada para atender às demandas do Instituto, oferecendo **melhor custo-benefício, acervo atualizado e de referência, interface intuitiva e acessível, além de recursos pedagógicos e tecnológicos avançados**, como leitura em voz alta, anotações, relatórios de uso, integração com ambientes virtuais de aprendizagem e suporte técnico especializado.”*

21. Assim, à luz dessa informação eminentemente técnica, que foge à competência desta Consultoria Jurídica, parece-me devidamente ajustado o presente caso à hipótese de inexigibilidade, dada a inviabilidade fática de competição, na exata dicção do art. 74, inc. I, da Lei nº 14.133/2021.

VI - Da instrução processual

22. Conquanto, na hipótese de uma contratação direta por Inexigibilidade com espeque no art. 74, inciso I da NLLC, não se pode olvidar que há necessidade de se instruir o processo de contratação com os documentos reclamados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

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.

23. A seu turno, a Resolução Administrativa-TCE/TO nº 7, de 29 de março de 2023, prevê em art. 33 que as contratações deste Tribunal de Contas se submetem à realização da fase preparatória, incluindo, para tanto, a elaboração de artefatos de planejamento. No entanto, em algumas situações, são facultados e ou dispensados o ETP – Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Gerenciamento de Riscos, e, por razões óbvias, a elaboração de anteprojeto e projeto executivo, além da minuta de ato convocatório. *In casu*, foi apresentado o ETP (0918245) e o Mapa de Gerenciamento de Riscos (0915831).

24. Quanto a justificativa de preço e razão da escolha do contratado, em atendimento aos incisos VI e VII do art. 72 citado alhures, verifica-se que este requisito não foi atendido, devendo, pois, ser acostado aos autos documento contendo tais justificativas.

25. Ainda com relação a instrução processual, observa-se que foi providenciada a juntada aos autos, previamente à assinatura do contrato ou à emissão da Nota de Empenho, dos comprovantes de consultas realizadas perante o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), além da certidão negativa de inidoneidade, tudo em cumprimento à regra estampada no § 4º do art. 89 da RA nº 7/2021 (0928237 e 0928240).

VII - Justificativa de preços. Disponibilidade financeira e orçamentária.

26. Repisa-se que o procedimento de contratação direta se encontra submetido às exigências constantes dos incisos do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021.

27. Como já foi exposto no presente Parecer, a razão da escolha do fornecedor se deve à condição de inviabilidade de competição. E, no que se refere ao preço, o documento SEI nº 0925720 evidencia que 200 (duzentas) licenças de acesso ao produto MINHA BIBLIOTECA para o período de 12 (doze) meses, equivale a um investimento anual de R\$ 58.860,00 (cinquenta e oito mil oitocentos e sessenta reais).

28. Urge salientar, que no caso de contratações alicerçadas no instituto da inexigibilidade de licitação, a Resolução Administrativa nº TCE/PLENO nº 7, de 29 de março de 2023 assim estabeleceu:

Art. 38. A justificativa do preço em contratações de bens e serviços por meio de inexigibilidade de licitação deverá ser realizada, para cada item a ser contratado:

I – por meio da comprovação da razoabilidade de preços, a qual deverá ser verificada em pesquisa de preços, conforme procedimentos descritos nos arts. 48 a 52 desta Resolução Administrativa, para contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, desde que verificada a similaridade de cada item pesquisado;

II – quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no inciso I deste artigo, por meio da comprovação da regularidade de preços feita a partir da anexação de, no mínimo, 3 (três) documentos em nome do próprio proponente, referentes ao mesmo objeto e emitidos no período de até 1 (um) ano anterior à data de envio, que demonstrem que o preço ofertado à Administração é igual ou inferior àquele cobrado de outras entidades públicas ou privadas; e

III – caso a futura contratada não tenha anteriormente comercializado o mesmo objeto e fique evidenciada a impossibilidade de observância dos incisos I e II deste artigo, a regularidade dos preços poderá ser realizada por meio da apresentação de documentos que comprovem a execução ou o fornecimento por parte do próprio proponente de objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

29. Confrontando o caso concreto com os dispositivos citados acima pode-se concluir que a pesquisa de preços levaria em consideração outras contratações (no mínimo 03) realizadas pela própria empresa proponente com entidades públicas ou privadas, no período de até um ano, contando esse período a partir da proposta apresentada. Neste particular, verifica-se que foram acostadas aos autos 03 (três) notas fiscais

(NF nº 69182 – 0900057, NF nº 63110 – 0900062 e NF nº 64323 - 0900071). Porém, destas notas, somente a última especifica o número de licenças como sendo 200 (duzentas), alinhando com o objeto da proposta (0925720).

30. Além das notas fiscais foi juntado aos autos o documento Sei nº 0913566, que trata-se de declaração emitida pela própria empresa proponente de que o valor da sua proposta (0925720) estaria na conformidade com os preços praticados em contratações com outras instituições e órgãos. Neste documento cita uma contratação com o TCE-RR, semelhante à pretendida pela **DIGIC/COPDI**, sendo que esta foi devidamente comprovada por intermédio do documento Sei nº 0900071. Todavia, as demais (TJSC e MPE-AP) não possuem lastro, isto é, não foram comprovadas. Porquanto, recomenda-se que seja comprovada as informações constantes do documento Sei nº 0913566, seja por meio de cópias de contratos, notas de empenho ou notas fiscais.

31. No concerne ainda a disponibilidade financeira e orçamentária, cabe mencionar que a diretriz traçada a respeito da disponibilidade financeira é que essa constitui condição para a emissão do empenho, sem o qual não se autoriza a contratação, conforme disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

32. Na espécie, a **COOFI** acostou a Autorização nº. 239/2025 (0926009), devidamente assinada pelo Gestor máximo do Órgão e pela Diretora de Orçamento, Administração e Finanças e pelo Coordenador de Orçamento e Finanças, bem como da DD-Detalhamento de Dotação - 2025DD0001254 (0926476) que dão conta de que a presente despesa possui adequação à Lei Orçamentária para o presente exercício e compatibilidade com o Plano Plurianual para os exercícios futuros. Entretanto, percebe-se que o valor da DD-Detalhamento de Dotação diverge do valor da contratação, devendo, pois, ser corrigida a referida inconsistência.

VIII -Regularidade fiscal e trabalhista.

33. Para a comprovação da regularidade fiscal, exigida mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, foram colacionados aos autos certidões negativas e de regularidade fiscal, trabalhista e de FGTS, em conformidade com o disposto no art. 68, da Lei nº 14.133/21.

34. Por oportuno, recomenda-se, que previamente à assinatura do contrato, as certidões que vierem a expirar a vigência ou que já estejam vencidas, como é o caso do Certificado de Regularidade do FGTS (0924981), devem ser reemitidas/atualizadas e acostadas aos autos.

35. Registre-se que a contratação direta, ou sem licitação, não afasta a exigência do preenchimento dos demais requisitos de habilitação previstos no art. 62, da Lei 14.133/21, o que restou satisfatoriamente atendido nos autos.

IX - Do exame da minuta contratual.

36. Uma vez verificado que a contratação direta aqui pleiteada se alinha aos ditames da legalidade, passo a avaliar a minuta contratual juntada (doc. Sei nº 0928346) e verifico que as cláusulas ali postas se encontram em harmonia com os requisitos essenciais preconizados pela Lei nº 14.133/2021, com o previsto no Termo de Referência (doc. Sei nº 0924826) e com as demais cláusulas consideradas imprescindíveis pela Administração em razão da peculiaridade do objeto deste contrato. Entretanto, recomenda-se que o texto dos **itens 5.1. e 5.2.** especifique a partir de qual referência seria contado os 10 (dez) dias úteis, além de substituir o link indicado no **item 2.2.** para 0925720, isto é, para a proposta com prazo de validade adequado.

X - Ato de Inexigibilidade de Licitação e Publicação.

37. Importante mencionar que a Lei n.º 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de o parágrafo único do artigo 72 do supracitado diploma normativo exigir que 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. Diante desse cenário, recomenda-se que o ato que autoriza a contratação direta e/ou o extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021). Ademais, sugerimos que a minuta da portaria de inexigibilidade (0928255) seja corrigida no sentido de substituir o vocábulo "forte" por "fonte" no segundo CONSIDERANDO.

XI - CONCLUSÃO

38. Com as considerações manifestas, restritamente aos aspectos jurídico-formais, esta **ASSJ**, observadas as recomendações constantes dos **itens 24, 30, 32, 34, 36 e 37** desta peça opinativa, opina pelo **prosseguimento do feito** e com fundamento no art. 74, inc. I, da Lei nº 14.133/2021.

39. Não obstante recomendamos, ainda, que seja colhida a assinatura, no documento Sei nº 0913463, da servidora Silvia Mota Sales, indicada para a exercer a função de fiscal técnico da contratação.

40. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

41. É o parecer, s.m.j.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 01/12/2025, às 10:51, 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 **0930191** e o código CRC **0A339DF3**.