



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 dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso IX, Lei nº 14.133/2021. Contratação de empresa para prestação de serviços gerenciados de computação em nuvem (SERPRO Multicloud). Empresa pública federal. Análise Jurídica.

I - RELATÓRIO

1. Aportou nesta **ASSJ** os autos do processo SEI nº 26.000317-4, o qual tem como objeto a Contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO para prestação de serviços gerenciados de computação em nuvem, sob o modelo de cloud broker (integrador) de multinuvem, por meio da solução SERPRO Multicloud, incluindo a disponibilização de infraestrutura, o acesso a serviços especializados de computação em nuvem e inteligência artificial, bem como o suporte técnico necessário, visando atender às demandas institucionais do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

- a) Documento de Formalização de Demanda (Doc. Sei nº. 0946722);
- b) Estudo Técnico Preliminar (Doc. Sei nº. 0946725);
- c) Termos de Referência nº 11/2026 e 47/2026 (Docs. Sei nº 0946726 e 0960925);
- d) Mapa de Gerenciamento de Riscos (Doc. Sei nº. 0948419);
- e) Proposta Comercial Serviço Serpro MultiCloud (Doc. Sei nº 0949106);
- f) Minuta Contratual - SerproMulticloud (Doc. Sei nº. 0948422);
- g) Análise preliminar (Doc. Sei nº. 0958425);
- h) Despacho nº. 5428/2026 da **DIGAF** aprovando os artefatos de planejamento da contratação (Doc. Sei nº. 0958426);
- i) Despacho nº. 6171/2026 do **GABPR** autorizando o prosseguimento do feito (Doc. Sei nº. 0960646);
- j) Certidões de regularidade social, fiscal e trabalhista (Docs. Sei nºs 0948429, 0962447, 0961819, 0961820, 0962448);
- k) Cadastro CNPJ (Doc. Sei nº. 0962527);
- l) Declaração designação Guilherme Alvares da Silva (Doc. Sei nº. 0963932);
- m) Declaração designação Bruno Silva de Oliveira (Doc. Sei nº. 0963935);
- n) Documentação responsável legal Guilherme Alvares da Silva (Doc. Sei nº. 0964322);
- o) Documentação representante legal Bruno Silva de Oliveira (Doc. Sei nº. 0964324);
- p) Planilha - **COADM** (Doc. Sei nº. 0962213);
- q) Autorização 42 (Doc. Sei nº. 0964574);
- r) DD – Detalhamento de Dotação 221 (Doc. Sei nº 0964585)
- s) Certidão Negativa de licitantes Inidôneos – TCU e CEIS/CNEP (Doc. Sei nºs. 0966239 e 0966244);

t) Minuta da Portaria de Dispensa (Doc. Sei nº0966245);

3. Registra-se que a estimativa da despesa consta da Planilha COADM (Doc. SEI nº 0962213), na qual foi indicado o valor estimado de R\$ 99.828,00 (noventa e nove mil, oitocentos e vinte e oito reais), correspondente à utilização estimada de 56.400 unidades de Cloud Services Brokerage – CSB, conforme parâmetros estabelecidos no modelo de cobrança da solução SERPRO Multicloud.

4. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. De início, deve-se salientar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o Gestor máximo do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

6. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da ligação estreita com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelas Unidades Técnicas, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária deste Tribunal de Contas, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

9. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.^[1]

10. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as

questões relacionadas à legalidade podem ser apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

11. No tocante à instrução processual, observa-se que o processo foi instruído com os artefatos de planejamento da contratação previstos na Resolução Administrativa nº 7/2023 – Pleno, notadamente Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Mapa de Gerenciamento de Riscos.

12. Pois bem, nos termos da Constituição Federal, art. 37, XXI, a contratação de obras, serviços, as compras e alienações realizadas pela Administração Pública deverão, em regra, ocorrer por meio de licitação pública. Assim dispõe o referido dispositivo:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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.”

13. Nessa linha, a licitação pública é processo seletivo, mediante o qual a Administração Pública oferece igualdade de oportunidade a todos os que com ela queiram contratar, preservando a equidade no trato do interesse público, tudo a fim de cotejar propostas para escolher uma ou algumas delas que lhe sejam a mais vantajosa. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução do interesse público. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa.

14. Um dos pressupostos da licitação é o tratamento isonômico, que deve ser assegurado pelo Estado, a todos os interessados que atuam no mercado e atendam as condições exigidas para a contratação. Entretanto, como exposto acima, existem situações em que o interesse público – pautado em razões de ordem técnica e/ou jurídica – demanda para a Administração, conforme previsão legal, uma contratação direta. Esta forma de contratação poderia representar violação ao princípio da isonomia, mas o interesse público justifica o tratamento diferenciado dado pelo legislador nesses casos, inclusive, com respaldo no acima citado dispositivo constitucional.

15. Portanto, para assegurar o interesse público existem situações mencionadas em lei, e de caráter excepcional, em que se admite a contratação sem licitação, a nominada contratação direta. Essa forma direta de contratação não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa, pois o administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais.

16. Assim, a contratação direta se submete a um procedimento administrativo, ou seja, a ausência de licitação não equivale à contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem a devida instrução e motivação que demonstrem a sua legalidade. Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Não é raro que esse procedimento prévio à contratação se exteriorize como uma concorrência simplificada.

17. A dispensa de licitação nada mais é do que uma contratação direta pela Administração Pública e se configura nas hipóteses em que a licitação é possível, há viabilidade de competição, mas realizá-la importaria em sacrifício ou prejuízo desmedido ao interesse público. Portanto, visando o legislador resguardar o interesse público, permitiu à Administração Pública a dispensa de licitação nas hipóteses previstas em lei. Assim, o agente administrativo poderá dispensar a licitação e realizar a contratação direta nos casos expressamente autorizados por lei.

18. Dentre as hipóteses de dispensa de licitação, a Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de contratação direta de bens ou serviços fornecidos por empresa pública ou sociedade de economia mista criada para atender finalidade específica de interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 75, *in verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IX - para contratação de bens ou serviços fornecidos por empresa pública ou sociedade de economia mista criada para atender finalidade específica de interesse público, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

19. No caso em análise, pretende-se a contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, empresa pública federal especializada na prestação de serviços de tecnologia da informação para a Administração Pública.

20. Assim, considerando que o objeto da contratação guarda compatibilidade com a finalidade institucional da referida empresa pública, revela-se juridicamente possível a contratação direta com fundamento no art. 75, inciso IX da Lei nº 14.133/2021.

21. Conquanto, na hipótese de uma contratação direta por dispensa de licitação com espeque no art. 75, inciso IX da NLLC, não se pode olvidar da necessidade de se instruir o processo da contratação com os documentos reclamados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, os quais visam assegurar a regularidade da contratação direta, a transparência administrativa e a demonstração de que a escolha do fornecedor e o preço contratado são compatíveis com o interesse público, razão pela qual deverão constar dos autos, dentre outros elementos, o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a estimativa de despesa, a demonstração da compatibilidade orçamentária, a justificativa da escolha do contratado e a justificativa de preço, além da autorização da autoridade competente.

22. Pois bem, os atos em que se verifique a dispensa de licitação são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio. Assim, este tipo de ato trata-se de ato discricionário da Administração Pública, o qual, contudo, deve ser devidamente motivado e instruído com os elementos que demonstrem a adequação da contratação direta ao interesse público, bem como a compatibilidade do objeto contratado com a finalidade institucional da entidade fornecedora, especialmente quando se tratar da hipótese prevista no art. 75, inciso IX da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, considerando a natureza da contratação pretendida e a documentação acostada aos autos, verifica-se que foram apresentados os documentos reclamados nos dispositivos precitados, os quais permitem aferir a regularidade da instrução processual.

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. Assim, observa-se que constam nos autos o DFD e Termo de Referência, os quais passaremos a analisa-los.

Documento de Formalização de Demanda – DFD

24. Com relação a este documento nota-se que foi elaborado utilizando-se do modelo aprovado pelo GABPR nos autos do processo SEI nº 23.001458-5 – Doc. nº 0569862, não havendo, pois, nenhuma observação que mereça destaque quanto à sua estrutura formal, estando, desta maneira, atendido o requisito previsto no inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021. Ademais, verifica-se que o Documento de Formalização de Demanda apresenta a descrição da necessidade administrativa, a indicação da unidade demandante e a caracterização preliminar da solução pretendida, elementos que permitem identificar a pertinência da contratação no âmbito das atividades institucionais deste Tribunal de Contas. Dessa forma, entende-se que o referido documento cumpre a finalidade de formalizar a demanda administrativa e dar início à fase preparatória da contratação.

Termo de Referência - TR

25. No que se refere ao Termo de Referência nº 47/2026 (0960925), observa-se inconsistência quanto ao prazo da contratação. Isso porque, no trecho que descreve o objeto da contratação, consta que os serviços serão prestados pelo período de 12 (doze) meses, ao passo que, no item que trata da vigência da contratação, estabelece-se que o contrato terá prazo de 5 (cinco) anos, prorrogável por até 10 (dez) anos, nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021. Diante disso, recomenda-se que a unidade técnica promova a harmonização das disposições constantes no Termo de Referência, de modo a uniformizar a redação referente ao prazo de vigência da contratação.

26. Ademais, considerando a previsão de vigência contratual superior ao prazo anual inicialmente mencionado, recomenda-se também que seja esclarecido nos autos o enquadramento do objeto como **serviço contínuo**, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, o qual define como serviços contínuos aqueles destinados à manutenção das atividades administrativas decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas. Tal esclarecimento mostra-se pertinente sobretudo em razão da previsão de vigência contratual ampliada constante no Termo de Referência, a fim de conferir maior segurança jurídica à fundamentação adotada pela unidade técnica.

Mapa de Gerenciamento de Riscos

27. Atinente a este documento (0948419) verifica-se que a unidade técnica optou pela apresentação do Mapa de Gerenciamento de Riscos, em consonância com as diretrizes da RA nº 7/2023.

Previsão de recursos orçamentários

28. Consigna-se ainda que consta nos autos documentação relativa à previsão de recursos orçamentários para suportar a despesa decorrente da contratação pretendida, notadamente a Autorização nº 42/2026 (Doc. Sei nº 0964574) e o Detalhamento de Dotação nº 221 (Doc. Sei nº 0964585), nos quais se verifica a indicação da Unidade Gestora 030100, Programa de Trabalho 01.126.1171.2311 – Manutenção de serviços de informática, Fonte de Recursos 0500 – Recursos não vinculados de impostos, Natureza de Despesa 3.3.90.40 – Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica, Subitem 02. Tais documentos evidenciam, em princípio, a compatibilidade da contratação pretendida com a programação orçamentária do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Ademais, na Autorização nº 42/2026 há declaração expressa do ordenador de despesas acerca da adequação orçamentária e financeira da despesa, bem como de sua compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conformidade com o disposto no art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Dessa forma, considera-se atendido, em princípio, o requisito previsto no inciso IV do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, relativo à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, sem prejuízo das verificações complementares que competem às unidades técnicas responsáveis pela execução orçamentária e financeira.

Estimativa da despesa

29. Quanto à estimativa de despesa verifica-se que esta foi obtida a partir das informações constantes da proposta comercial apresentada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, bem como da planilha de estimativa de custos juntada aos autos (Planilha COADM – Doc. Sei nº 0962213), na qual se considerou o modelo de cobrança praticado no âmbito da solução SERPRO Multicloud, baseado na utilização estimada de unidades de Cloud Services Brokerage – CSB. Assim, observa-se que o valor total estimado da contratação foi fixado em R\$ 99.828,00 (noventa e nove mil, oitocentos e vinte e oito reais), conforme parâmetros técnicos indicados pela Unidade Demandante. Desse modo, considera-se atendido o requisito do inciso II do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, no que se refere à estimativa da despesa, uma vez que o valor da contratação encontra-se devidamente demonstrado nos autos, possibilitando à Administração aferir a compatibilidade da despesa com o objeto pretendido.

30. 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) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), além da certidão negativa de inidoneidade, tudo em cumprimento à regra estampada no § 4º do art. 89 da RA nº 7/2021 (Doc. Sei nº 0966239 e 0966244).

31. No tocante a comprovação de que a futura contratada preenche os requisitos de habilitação jurídica e qualificação mínima necessária, observa-se que consta nos autos os Documentos Sei nº 0948429, 0962447, 0961819, 0961820, 0962448.

32. Superada a instrução processual, verifica-se que a presente contratação encontra fundamento na hipótese de dispensa prevista no art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual não se mostra necessária a realização de procedimento licitatório, desde que demonstrada a compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado e a adequação da contratação à finalidade institucional da empresa pública contratada.

33. Concernente à minuta da Portaria de Dispensa (Doc. Sei nº 0966245), verifica-se que o documento foi

elaborado em conformidade com os elementos essenciais à formalização do ato de contratação direta, contendo a indicação do fundamento legal, a identificação do objeto, da contratada, do valor da contratação e da dotação orçamentária correspondente, bem como referência aos documentos que instruem o processo administrativo. Desse modo, em análise estritamente jurídica, não se identificam inconsistências que impeçam o prosseguimento do feito.

Minuta Contratual

34. Referente à minuta do instrumento contratual apresentada nos autos (Doc. Sei nº 0948422), verifica-se tratar de modelo padronizado do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, elaborado em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que a Cláusula 14.1 estabelece que o contrato terá vigência inicial de 12 (doze) meses, prorrogável até o limite máximo de 120 (cento e vinte) meses, nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, bem como que a Cláusula 4.1 classifica o serviço como de natureza continuada. Assim, recomenda-se que o Termo de Referência seja ajustado para manter correspondência com as disposições constantes da minuta contratual, instrumento que regerá a execução da avença.

III - CONCLUSÃO

35. Ante o exposto, manifestamos pelo **prosseguimento do feito**, com enquadramento na dispensa de licitação, alicerçado no artigo 75, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observando o que restou consignado nos **itens 25, 26 e 34** desta peça opinativa.

36. 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.

37. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

38. **É o parecer, s.m.j.**



Documento assinado eletronicamente por **EVELLIN FAQUINI MOURA COELHO, CHEFE DE DIVISÃO**, em 11/03/2026, às 15:53, 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 **0967377** e o código CRC **2CFC3CDE**.