



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 II, da Lei nº 14.133/2021. Contratação de empresa para emissão/renovação de certificado digital do tipo e-Servidor, para o domínio ws.tceto.tc.br. Análise Jurídica.

I - RELATÓRIO

1. Aportou nesta **ASSJ** os autos do processo SEI nº 26.000465-0, o qual tem como objeto a contratação de empresa especializada para emissão/renovação de certificado digital do tipo e-Servidor, com validade de 36 (trinta e seis) meses, para o domínio ws.tceto.tc.br, para atender às necessidades do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO.
2. Os autos vieram instruídos com a documentação, em especial:
 - a) Documento de Formalização de Demanda (Doc. Sei nº. 0949708);
 - b) Estudo Técnico Preliminar- ETP (Doc. SEI nº 0949747);
 - c) Termo de Referência nº 50/2026 (Doc. Sei nº 0961519);
 - d) Mapa de Gerenciamento de Riscos (Doc. Sei nº 0961592);
 - e) Termo nº. 15/2026 - Termo de Ciência e Concordância de Indicação para Gestor ou Fiscal de Contrato (Doc. Sei nº. 0950208);
 - f) Análise Preliminar da **DIGAF** (Doc. Sei nº. 0961154);
 - g) Despacho nº. 6639/2026 da **DIGAF** aprovando os artefatos de planejamento da contratação (Doc. Sei nº.0961910);
 - h) Despacho nº. 7134/2026 do **GABPR** autorizando o prosseguimento do feito (Doc. Sei nº. 0963124);
 - i) Pesquisa de preços/ Solicitações de orçamento da **COADM** (Docs. Sei nºs. 0965971, 0968141, 0965953, 0971722);
 - j) Planilha - **COADM** (Doc. Sei nº. 0972065);
 - k) Contrato Social (Doc. Sei nº. 0971783);
 - l) Documentação de Qualificação Técnica (Doc. SEI nº 0971779)
 - m) Documentação Representante Legal - (Doc. Sei nº. 0971782);
 - n) Autorização nº 51/2026 emitida pela Coordenadoria de Finanças contendo detalhamento da dotação orçamentária (Doc. Sei nº 0968949);
 - o) DD – Detalhamento de Dotação 2026DD000258 (Doc. SEI nº 0968964);
 - p) Relatório DESPLICT (Doc. SEI nº 0968983);
 - q) Certidão Negativa de licitantes Inidôneos – TCU e CEIS/CNEP (Doc. Sei nºs. 0972147, 0972149);
 - r) Minuta da Portaria de Dispensa (Doc. Sei nº 0972150);
 - s) Minuta de Contrato (Doc. Sei nº 0972158).

t) Despacho nº 10279/2026 emitido pela COLCC encaminhando os autos a esta Consultoria Jurídica para fins de análise e emissão de parecer jurídico (Doc. Sei nº 0972220);

3. Ressalta-se que para fins de análise dos custos da contratação pretendida, tendo como base os valores praticados pelo mercado, registra-se que houve uma pesquisa de preços ensejando a elaboração da Planilha COADM (0972065). Nesta planilha restou demonstrado que o valor médio total apurado para a contratação foi de R\$ 4.900,57 (quatro mil e novecentos reais e cinquenta e sete centavos), sendo que a empresa CERTIPE SERVIÇOS EM INFORMÁTICA LTDA, CNPJ: 22.677.427/0001-61, apresentou a proposta mais vantajosa, no valor total de R\$ 4.100,00 (quatro mil e cem reais), considerando as especificações constantes do Termo de Referência nº 50/2026 (0961519).

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. 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.”

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. Dentre as possibilidades de dispensa de licitação, o legislador tornou dispensável a realização de licitação para as compras/serviços nos casos em que o valor seja inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Nesses termos estabelece o inciso II do artigo 75, do referido diploma legal, *in verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

18. Valioso registrar que o valor mencionado acima foi atualizado com a edição do Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, passando, no caso do inciso II do art. 75, a importância de **R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos)**.

19. Não obstante, de todo modo, por tratar-se de serviços cujo valor não supera o limite consignado no art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021 é dispensável o processo licitatório, e, assim sendo, o Gestor poderá optar entre realizar ou não licitação.

20. Conquanto, na hipótese de uma contratação direta por dispensa de licitação com espeque no art. 75, inciso II 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, 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.

21. Pois bem, os atos em que se verifique a dispensa de licitações 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, mas devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete a necessidade de uma perfeita instrução processual que ateste o ato de dispensa. Nesse sentido, foram apresentados a documentação reclamada nos dispositivos precitados.

22. 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

23. Com relação a este documento, nota-se que foi devidamente preenchido pela unidade demandante, contendo a descrição do objeto, a justificativa da necessidade da contratação, a indicação do quantitativo pretendido e a informação de que a demanda consta no Plano de Contratações Anual. Assim, considera-se atendido, neste ponto, o inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

Estudo Técnico Preliminar- ETP

24. No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar, verifica-se que o documento apresenta a descrição da necessidade, o levantamento de mercado, a análise das soluções existentes, a justificativa da escolha da solução, a estimativa do valor da contratação, bem como a conclusão pela viabilidade da contratação direta, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com a Resolução Administrativa nº 7/2023-PLENO.

Termo de Referência - TR

25. No que se refere ao Termo de Referência nº 50/2026, após análise, observa-se que o documento contempla a descrição do objeto, justificativa da contratação, estimativa de valor, requisitos da contratação, forma de execução, critérios de seleção do fornecedor, critério de recebimento, dotação orçamentária, habilitação, garantia, obrigações das partes, subcontratação, vigência, gestão e fiscalização, condições de pagamento e sanções administrativas.

26. Não obstante, algumas observações merecem destaque:

a) no item “**FORMA, PRAZOS OU CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO**”, há coexistência de dois marcos temporais distintos para o início da execução: “até 5 (cinco) dias úteis após a formalização da contratação” e “05 (cinco) dias corridos a contar da publicação da contratação no Boletim Oficial do TCETO”. Recomenda-se uniformizar a redação, a fim de evitar dubiedade quanto ao termo inicial;

b) no item referente às condições de pagamento, há menção à consulta ao SIAFI para verificação de regularidade, quando, à luz do próprio texto e da prática administrativa, o adequado seria a referência ao SICAF. Recomenda-se revisão, inclusive para manter coerência com o restante do instrumento.

Mapa de Gerenciamento de Riscos

27. Atinente a este documento, verifica-se que foi providenciada a juntada do mapa de riscos, no qual foram identificados riscos relacionados ao objeto da contratação, com indicação de causas, consequências e medidas de tratamento. Assim, considera-se atendida a fase de gestão de riscos no planejamento da contratação.

Previsão de recursos orçamentários

28. Consigna-se ainda, que há informação quanto à disponibilidade orçamentária (0968923, 0968949 e 0968964). No tocante à instrução processual, verifica-se, contudo, que não consta nos autos, de forma expressa, a justificativa da escolha do fornecedor, exigida pelo inciso VI do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual recomenda-se a sua inclusão prévia à contratação, com a indicação dos critérios que evidenciem a vantajosidade da proposta selecionada.

Estimativa da despesa

29. Quanto à estimativa da despesa, verifica-se que esta foi obtida mediante pesquisa de preços com fornecedores do ramo, ensejando a elaboração da planilha de preços juntada aos autos. Nessa planilha, restou apurada média de R\$ 4.900,57, tendo a empresa CERTIPE SERVIÇOS EM INFORMÁTICA LTDA apresentado o menor preço, no valor de R\$ 4.100,00 (quatro mil e cem reais).

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^{OS} 0972147 e 0972149).

31. No tocante à comprovação de regularidade da futura contratada, verifica-se que constam nos autos as certidões de regularidade fiscal e trabalhista (0971769), abrangendo a regularidade perante a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, bem como a regularidade relativa ao FGTS e à Justiça do Trabalho, atendendo, assim, às exigências previstas no art. 68 da Lei nº 14.133/2021.

32. Superada a instrução processual, inobstante o fato de a presente contratação estar dentro dos limites

estabelecidos no art. 75, II da Lei nº 14.133/2021, o que justificaria, *per si*, a contratação direta, é imprescindível notar se, no caso presente, haveria uma eventual fragmentação de despesa, o que ensejaria afronta a Lei de Licitações.

33. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência recomendam que o Administrador deve planejar suas despesas dentro do exercício financeiro. Portanto, deve haver um planejamento para a realização das contratações, sejam de bens ou serviços, além disso, este planejamento deve observar o princípio da anualidade do orçamento. “Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da despesa no ano, quando isto for decorrente da falta de planejamento.” – (Manual TCU - “Licitações e Contratos – Orientações do TCU”, 4ª ed., 2010, p. 105, versão digital in <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>).

34. A Constituição Federal de 1988 determina a observância do princípio da anualidade do orçamento no art. 165, §5º, II. Paralelamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, em seu art. 16, §1º, inciso I, considera adequada a despesa que, somadas todas as de mesma espécie, realizadas e a realizar, não ultrapasse os limites estabelecidos para o exercício. Conclui-se, destarte, que o lapso temporal a ser observado para caracterização ou não do fracionamento indevido de despesas é o do exercício financeiro, que corresponde ao ano civil. (Leonardo Baes L. de Souza, in <https://jus.com.br/artigos/41108/caracterizacao-do-fracionamento-ilegal-de-despesas-sob-a-otica-do-tribunal-de-contas-da-uniao/2>)

35. No caso presente, foi exibido o documento intitulado Relatório DESPLICT (0968983). Com efeito, fazendo leitura deste documento é possível perceber que não houve até o momento nenhuma outra contratação de objeto da mesma natureza que somada a esta que se pretende superaria ao limite legal. Ademais, a COOFI afirma categoricamente que: “...o Relatório **DESPLICT**, é um documento que tem as informações de Empenhos, Liquidados e Pagos, que norteia esta Coordenadoria se há fracionamento do objeto ou não, na modalidade de Licitação: *Dispensa*.”

36. Neste particular, se considerarmos que essa informação traduz exatamente a realidade orçamentária, no que concerne à inexistência de outras contratações de serviços da mesma natureza, não haveria de se falar em fracionamento de despesas. Não obstante, cumpre ressaltar que a checagem quanto à existência ou não de realização de despesas anteriores da mesma natureza não compete a esta Consultoria Jurídica realizar tal verificação.

37. No tocante à minuta do instrumento contratual (0972158), percebe-se que ela foi elaborada em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que tange à Lei nº 14.133/2021 e à Resolução Administrativa nº 7/2023-PLENO.

38. Não obstante, entendemos serem necessários alguns ajustes:

a) na **Cláusula Quarta**, recomenda-se harmonizar os prazos de início da execução, tendo em vista que os itens 4.1 e 4.3 estabelecem marcos distintos (dias úteis e dias corridos, além de referências diferentes – formalização da contratação e publicação no Boletim Oficial), o que pode gerar dúvida quanto ao termo inicial; bem como ajustar a redação para deixar clara a distinção entre a vigência contratual (limitada à emissão e entrega do certificado), a validade técnica do certificado (36 meses) e o período de garantia/assistência técnica, evitando sobreposição ou interpretação equivocada de que a vigência contratual se estende por todo o período de validade do certificado.

b) na **cláusula décima sexta**, constam repetições de numeração no item 16.3, o que reclama correção formal.

III - CONCLUSÃO

39. Ante o exposto, manifestamos pelo **prosseguimento do feito**, com enquadramento na dispensa de licitação, alicerçado no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observada as seguintes recomendações:

a) Verificar o que restou consignado nos **itens 26, 28 e 38** desta peça opinativa;

b) Que seja analisada a possibilidade de realizar a dispensa de licitação na forma eletrônica

seguindo as instruções contidas no Manual Técnico Operacional de Aquisições desta Corte de Contas (págs. 38 a 52).

c) Que seja observada a regra do §3º do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

d) No que se refere à descrição do objeto, verifica-se que há menção à "emissão/renovação de certificado digital", contudo, considerando que se trata de nova contratação, recomenda-se explicitar de forma mais precisa o termo "renovação", indicando que este se refere à substituição de certificado anteriormente existente, a fim de evitar interpretação equivocada de que estaria promovendo mera prorrogação contratual, o que não se aplica ao caso concreto.

40. 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.

41. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

42. É o parecer, s.m.j.



Documento assinado eletronicamente por **EVELLIN FAQUINI MOURA COELHO, CHEFE DE DIVISÃO**, em 26/03/2026, às 17:46, 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 **0972605** e o código CRC **7ECA6764**.