



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. Contratação de solução tecnológica especializada, na modalidade Software como Serviço (SaaS), denominada ContratosGov. Análise Jurídica.

I- RELATÓRIO.

1. Examina-se, no presente processo SEI nº 26.002426-0, a possibilidade jurídica da contratação direta da empresa ContratosGov Sistemas Ltda., inscrita no CNPJ sob nº 40.628.906/0001-70, 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, relativo à ferramenta *ContratosGov*.

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

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD (0986614);
- b) Proposta Técnica Comercial (0991333);
- c) Termo de Referência nº 122/2026 (0986616);
- d) Certidão da ABES - Associação Brasileira das Empresas de *Software* comprovando a exclusividade da empresa empresa ContratosGov Sistemas Ltda. em relação a comercialização da solução tecnológica *ConstratosGov* (0991339);
- e) Termo de Ciência e Concordância de Indicação para Gestor ou Fiscal de Contrato (0991446);
- f) Análise Preliminar da **DIGAF** (0994344);
- g) Despacho nº 18606/2026 do **GABPR** autorizando o prosseguimento do feito (0996628);
- h) Pesquisa de preços relativamente a outra contratação pública do mesmo objeto (0991395);
- i) Planilha **COADM** – 0997503 demonstrando que o preço praticado pela empresa ContratosGov Sistemas Ltda. em outra contratação pública é semelhante à sua proposta encaminhada a este Tribunal de Contas;
- j) Certidões de Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista (0997560, 0997563, 0997565, 0997568 e 0997604)
- k) Documentos relativos à habilitação jurídica (0997605, 0997607, 0997874 e 0997879);
- l) Certidão CEIS/CNEP e de Licitantes Inidôneos (0997990 e 0997991);
- m) Autorização nº 100/2026 contendo informações acerca dos dados orçamentário-financeiros relativamente a futura despesa (0997634);
- n) DDs-Detalhamento de Dotação nº 2026DD000547 (0997646);
- o) Minuta de Portaria de Inexigibilidade (0997994);
- p) Minuta de Contrato (0998046)
- q) Despacho nº 19538/2026 (0999252) da **COLCC** encaminhando os autos a esta Consultoria para análise e emissão de parecer jurídico.

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 este Consultor Jurídico 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 Nova 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 – 0986614, bem como no item 2 do Termo de Referência nº 122/2026 – 0986616 e, restando evidenciado nos autos a impossibilidade de competição e exclusividade da solução tecnológica ContratosGov. 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 *ContratosGov Sistemas Ltda.* já vem sendo utilizado por

outros órgãos públicos, tais como Tribunais de Contas dos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe e Rondônia; Supremo Tribunal Federal; Tribunais de Justiça de Goiás, Alagoas, Pará e Piauí, há alguns anos, sem que haja qualquer notícia de insatisfação dos seus usuários ou alguma ocorrência apontada pelos Órgãos contratantes.

15. Sobressai, portanto, que há possibilidade de realizar a contratação direta, considerando a “Certidão de Exclusividade nº 260203/45-025” (0991339) em nome da empresa ContratosGov Sistema Ltda., vez que as especificações técnicas únicas do produto ofertado se adequam 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 (0986614), Estudo Técnico Preliminar – ETP (0986615) e Mapa de Gerenciamento de Riscos (0991322), além do Termo de Referência (0986616). 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. Todavia, especificamente sobre o Documento de Formalização de Demanda-DFD, nota-se que há informação de que a demanda **não** consta do Plano de Contratação Anual – PCA deste Órgão. Sobre esse tema é pertinente explicitar que a contratação sem planejamento, embora possível, deve ser excepcional para garantir a eficiência administrativa e evitar fragmentação de despesas. Neste sentido, para além da justificativa e adequação orçamentária, é imprescindível que a Unidade Demandante realize a revisão do PCA, comunicando previamente à responsável pela elaboração do PCA acerca da presente demanda.

20. Quanto ao valor estimado da contratação nota-se que foi realizada uma pesquisa em banco de dados que exhibe contratação pública já realizada – nota de empenho emitida em favor da empresa ContratosGov Sistema Ltda. – sendo exibida, para tanto, uma contratação pública do mesmo produto e com valor semelhante ao ofertado a este Tribunal. Contudo, em cumprimento ao Inciso II do Art. 38 da Resolução Administrativa TCE/PLENO nº 7, de 29 de março de 2023, recomendamos que seja providenciada a juntada de pelo menos mais 02 (dois) 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 ao

TCE é igual ou inferior àquele cobrado de outras entidades públicas ou privadas.

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 (0998046) percebe-se que esta foi elaborada em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que se refere a lei de licitações e contratos administrativos, não havendo, pois, nenhuma adequação a ser sugerida.

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 constantes dos **itens 19 e 20** 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, CONSULTOR JURÍDICO**, em 29/05/2026, às 08:34, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **EVELLIN FAQUINI MOURA COELHO, CHEFE DE DIVISÃO**, em 02/06/2026, às 16:39, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **SAMARA COSTA BARBOSA, ANALISTA TÉCNICO**, em 02/06/2026, às 16:39, 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 **0999733** e o código CRC **53435057**.