



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. Ferramenta de pesquisa e comparação de preços praticados no âmbito da administração pública (Banco de Preços). Análise Jurídica.

### I - RELATÓRIO

1. Vieram à exame os autos SEI nº 24.005503-9, que versam sobre a proposta de contratação da empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA, para disponibilização de licenças de uso do software Banco de Preços, serviço exclusivo, contendo ferramenta de pesquisa de preços praticados pela administração pública, incluso capacitação, orientação e suporte aos usuários do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

2. Observa-se que foi acostada aos autos a proposta de preços (0770916) da empresa **NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº. 07.797.967/0001-95, no valor de valor total de R\$ 92.640,00 (noventa e dois mil, seiscentos e quarenta reais), sendo disponibilizadas o total de 8 (oito) licenças.

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

- a) Documento de formalização de Demanda – DFD (0770699);
- b) Certidão de Exclusividade (0771781);
- c) Proposta da Empresa (0770916);
- d) Análise Preliminar realizada pela **DIGAF** (0773732);
- e) Despacho nº.37722 (0773903);
- f) Termo de Referência nº.414/2024 (doc.0774212);
- g) Termo nº. 275/2024 de Ciência e Concordância de indicação para gestor ou fiscal de contrato (0774224);
- h) Nova Análise Preliminar realizada pela **DIGAF** (0774275);
- i) Aprovação dos artefatos pela **DIGAF** (0774290);
- j) Autorização do **GABPR** – Despacho nº 38433/2024 (0775956);
- k) Certidões de Regularidade Fiscal, Trabalhista e Social (0776253, 0776254, 0776255, 0776256 e 0776260);
- l) Documentos relativos à habilitação jurídica (0776262, 0776269, 0776270 e 0777239);
- m) Documentos que comprovavam os valores praticados pela empresa proponente em outros contratos com a Administração Pública, de modo a justificar o preço (0776275);
- n) Planilha – **COADM** (0776278);
- o) Autorização nº 303/2024 emitida pela Coordenadoria de Finanças contendo detalhamento da dotação orçamentária (doc. 0776445);
- p) Certidão CEIS/CNEP e Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos (0776988 e 0776989);

- q) Minuta Portaria de Inexigibilidade (0776990);
- r) Minuta de Contrato (0777003);
- s) Despacho n.º.38845/2024 (doc. 0777240).

#### **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 n.º 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 n.º 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 contratação de empresa especializada no fornecimento de assinatura de ferramenta de pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública, para o TCE/TO.

14. Colhe-se, do Documento de Formalização de Demanda – DFD, que a referida ferramenta de pesquisa de preços tem o condão de otimizar, de forma significativa, a construção de uma base de dados confiável e atualizada, que pode servir como referência para futuras compras.

15. Ademais, importa registrar que a “ferramenta de pesquisa de preços” desempenha um papel

fundamental na promoção da transparência, na economia de recursos públicos, na eficiência e na legalidade dos processos de licitação, contribuindo, sobremaneira, para uma gestão mais responsável e eficaz dos recursos.

**16.** Sabe-se que o produto “**Banco de Preços**” é fornecido, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, para diversos órgãos e entidades da União, Estados e Municípios.

**17.** Afora todos os fundamentos acima elencados, cumpre assinalar que o Tribunal de Contas da União adotou o instituto da inexigibilidade para a contratação da mesma ferramenta (TC 002.365/2022-7), haja vista presentes os requisitos permissivos para a não realização do certame, quais sejam, a ausência de competição por se tratar de uma ferramenta exclusiva, tornando-se a disputa inútil, contrária ao interesse público.

**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 tais documentos acostados sob o Doc. Sei nº. 0771781.

**20.** No Termo de Referência nº.414/2024 (0774212), especificamente no item 2, a unidade demandante, sendo esta a COADM, trouxe a justificativa da contratação com a finalidade de demonstrar a necessidade e vantajosidade da contratação nos seguintes termos:

*2.1. A pesquisa de preços é um elemento essencial para a atividade contratual da Administração Pública, servindo como referência para os valores ofertados em certames públicos e para aqueles praticados nas contratações subsequentes. Esse procedimento é fundamental para garantir que o poder público tenha um parâmetro adequado sobre o valor médio de mercado, tanto de bens quanto de serviços, evitando sobrepreços e assegurando a eficiência nas aquisições.*

*2.2 Neste contexto, serão disponibilizadas quatro assinaturas da ferramenta de pesquisa de preços para a Coordenadoria Administrativa (COADM), conforme a quantidade de servidores lotados no setor, e quatro assinaturas para as unidades de Controle Externo, em conformidade com o Despacho N.º 35955 (0768470).*

*2.3 A disponibilização dessas assinaturas é necessária para que os servidores envolvidos na fase interna dos procedimentos de contratação e os responsáveis pelo controle externo possam acessar mecanismos ágeis e precisos que auxiliem na condução da pesquisa de preços. Tais ferramentas permitirão a aferição correta de custos e a identificação dos preços referenciais de mercado, contribuindo para maior eficiência e transparência nos processos de contratação pública.*

**21.** Assim, à luz dessa informação eminentemente técnica, que foge à competência deste órgão consultivo, 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 n.º 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*, optou-se pela **não** apresentação do ETP e mapa de gerenciamento de riscos, conforme justificativa da COADM (0774240) fundamentada no art. 40 da Resolução Administrativa nº. 07/2023 desta Corte de Contas.

**24.** Quanto a justificativa de preço e razão da escolha do contratado, em atendimento aos incisos VI e VII do art. 72 citado alhures, convém observar que não se visualizou nos autos.

**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 (0776988 e 0776989).

#### **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. 0662412 bem evidencia que o valor unitário (valor de uma licença) de R\$ 11.960,00 (onze mil novecentos e sessenta reais) cobrado ao TCE é o mesmo aplicado para outros órgãos públicos, o que afasta a hipótese de abusividade. Contudo, orienta-se que a COADM exaure as possibilidades de pesquisa para melhores aferições, comparações e comprovações os preços, conforme estabelecido no art. 48 e seguintes da RA/TCE/TO nº. 07/2023.

**28.** Diante da ausência da justificativa de preço, exposta no item 24 deste Parecer, em atendimento ao inciso VII do art. 72 citado alhures orienta-se sua confecção e juntada aos autos.

**29.** 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.

**30.** Na espécie, a COOFI acostou a Autorização nº. 303/2024, e o Despacho nº. 38597/2024, informando que há previsão orçamentária e financeira para o exercício de 2025 na **ação 2208 - Coordenação e**

**Manutenção dos Serviços Administrativos Gerais** para atendimento da presente demanda (doc. 0776465). Na ocasião, recomenda-se a retificação do “*valor estimado total*” constante na Autorização nº 303/2024.

#### **VIII -Regularidade fiscal e trabalhista.**

**31.** 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 n.º 14.133/21.

**32.** Por fim, recomenda-se, que previamente à assinatura do contrato as certidões que vierem a expirar a vigência devem ser reemitidas/atualizadas e acostadas aos autos.

**33.** 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.**

**34.** 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. 0777003) 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. 0774212) e com as demais cláusulas consideradas imprescindíveis pela Administração em razão da peculiaridade do objeto deste contrato.

#### **X - Ato de Inexigibilidade de Licitação e Publicação.**

**35.** 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).

#### **XI - CONCLUSÃO**

**36.** Com as considerações manifestas, restritamente aos aspectos jurídico-formais, esta **ASSJ** opina pelo **prosseguimento do feito** e com fundamento no art. 74, inc. I, da Lei n.º 14.133/2021.

**37.** Sem embargo, aconselhamos que seja observada a recomendação contida no **item 30** desta peça opinativa.

**38.** Encaminhe-se os autos à consideração superior.

**39. É o parecer, s.m.j.**



Documento assinado eletronicamente por **MARIA ALICE FRANCO LOGRADO**, **ASSESSOR III**, em 29/10/2024, 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 **0777488** e o código CRC **33B6A655**.