



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. Aquisição de 06 (seis) assinaturas do pacote **Adobe Creative Cloud Pro for Teams (pacote completo)**. Análise Jurídica.

I - RELATÓRIO

1. Vieram à exame desta Consultoria Jurídica os autos do processo SEI nº 25.006115-5 o qual tem como objeto a aquisição de 06 (seis) assinaturas do pacote **Adobe Creative Cloud Pro for Teams (pacote completo)**, dando continuidade à atualização e modernização das ferramentas de software para criação de mídia digital do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins - TCE/TO, conforme condições e especificações contidas no Termo de Referência nº 215/2025 (0910448).
2. 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** 0913878. Nesta planilha restou demonstrado que o menor preço para o item foi da Empresa MAP DATA, com o valor total de R\$ 36.203,88 (trinta e seis mil, duzentos e três reais e oitenta e oito centavos), considerando as especificações constantes no Termo de Referência nº 215/2025 (0910448).
3. Os autos vieram instruídos com a documentação, em especial:
 - a) Documento de Formalização de Demanda (0907770);
 - b) Estudo Técnico Preliminar (0910445);
 - c) Termo de Referência nº 215/2025 (0910448);
 - d) Análise Preliminar da **DIGAF** (0909402);
 - e) Aprovação dos artefatos de planejamento pela **DIGAF** (0910676);
 - f) Autorização do Gestor deste Tribunal quanto ao prosseguimento do feito (0911569);
 - g) Proposta válida do menor preço (0913869);
 - h) Planilha **COADM** (0913878);
 - i) Autorização nº 210/2025 emitida pela **COOFI** e subscrita pela responsável desta unidade, além da diretora da **DIOAF** e do próprio Gestor deste Tribunal de Contas, a qual consta o detalhamento dos dados orçamentário-financeiros que farão face às despesas com a futura contratação (0914700);
 - j) DD – Detalhamento de Dotação nº 2025DD001157 (0914717);
 - k) Relatório DESPLICT 339040 (0914726);
 - l) Documentação atinente à habilitação da empresa detentora do menor preço (0914265, 0914266, 0914267, 0914270, 0914272, 0914313, 0914321, 0914323, 0914325, 0914346, 0914347, 0914349, 0914350, 0914380 e 0914402);
 - m) Certidão CEIS/CNEP (0915526);
 - n) Certidão Negativa de licitantes Inidôneos (0915527);
 - o) Minuta de contrato (0915585).
4. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. Inicialmente 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 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

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. 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 12.343, de 30 de dezembro de 2024, passando, no caso do inciso II do art. 75, a importância de **R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)**.

19. Não obstante, de todo modo, por tratar-se de bem 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. 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, no caso de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, como é o presente caso, 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*, observa-se que constam nos autos o DFD, ETP e Termo de Referência, os quais passaremos a analisá-los.

22. Com relação ao Documento de Formalização de Demanda – DFD **este encontra-se acostado aos autos** (0907770), 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, estando, desta maneira, cumprido o requisito do inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

23. Com relação ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, este encontra-se acostado aos autos (0910445) e observou-se que este documento foi elaborado a partir do modelo (Doc. Sei nº 0586208), também não havendo, pois, nenhuma observação que mereça destaque, estando, desta maneira, cumprido o requisito do inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

24. Encontra-se acostado aos autos o Termo de Referência nº 215/2025 (0910448), bem como a informação quanto à disponibilidade orçamentária (0914700 e 0914717). Entretanto, não foi providenciada a juntada da justificativa de preço e razão da escolha do prestador de serviços, embora tenha sido expressamente consignado no Despacho 37472 (0913908). Recomenda-se a juntada da referida justificativa, em atendimento aos incisos VI e VII do art. 72 citado alhures.

25. Encontra-se, também, acostado aos autos o Termo nº 148/2025 (0908008) que trata da ciência da indicação dos servidores indicados e analisado o Termo em epígrafe, verifica-se que o mesmo foi devidamente assinado pelo gestor do contrato, fiscal técnico e fiscal administrativo, em atendimento ao disposto no §2º do Art. 5º da Resolução Administrativa nº 07, de 29 de março de 2023. Entretanto, constatou-se que a servidora indicada para atuar como substituta do gestor do contrato - Dhenia Gerhardt, assessora especial de comunicação, matrícula 24.394-3 - não após sua assinatura no referido Termo. Diante do exposto, recomenda-se que seja oficiada a servidora para que assine o Termo nº 148/2025, regularizando assim a situação e garantindo a segurança jurídica do ato.

26. Quanto à estimativa de despesa verifica-se que esta foi obtida por meio de pesquisa de preços a 3 (três) empresas do ramo do objeto (0912526, 0913123 e 0913869), bem como também foram consultados preços públicos por meio de Banco de Preços – Compras Governamentais (0913997), onde restou apurada a média de preços, ensejando, por conseguinte, na elaboração da Planilha **COADM** 0913878. Desse modo, considera-se cumprido o inciso II do art. 72 da Lei 14.133/2021 e inciso VI do art. 33 da RA nº 7/2021.

27. 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) – 0915526 e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), além da Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos - 0915527, tudo em cumprimento à regra estampada no § 4º do art. 89 da RA nº 7/2021.

28. No tocante a comprovação de que a futura contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, observa-se que o Termo de Referência nº 215/2025 (0910448) trouxe exigências relativas as qualificações técnicas, jurídicas e econômico-financeira, além das certidões de regularidade fiscal, social e trabalhista.

29. Com relação as documentações citadas no item acima, observou-se que a futura contratada juntou aos autos os documentos exigidos para fins de comprovação relativas a habilitação jurídica (0914313 e 0914321), qualificação econômico-financeira (0914325) certidões de regularidade social, fiscal e trabalhista (0914267, 0914265, 0914270, 0914272, 0914323, 0914346, 0914380, 0914402 e 0914266) e atestados de capacidade técnica (0914347, 0914349 e 0914350), cumprindo os requisitos exigidos no Termo de Referência nº 215/2025 (0910448).

30. 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.

31. 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>).

32. 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>)

33. No caso presente, foi exibido o documento intitulado Relatório DESPLICT (0914726). Com efeito, fazendo leitura deste documento é possível perceber que houve outra contratação de objeto da mesma natureza, porém, que somada a esta que se pretende, não superaria ao limite legal. Ademais, a COOFI ressaltou ainda, que “o Relatório **DESPLICT** (0914726), é um documento que tem as informações de Empenhos, Liquidados e Pagos, que norteia se há fracionamento do objeto ou não, na modalidade de Licitação: Dispensa.”

34. 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.

35. Concernente a minuta da Portaria de Dispensa, observa-se que esta está de acordo com as normas que regulamentam o presente processo licitatório de dispensa.

36. No que se refere a Minuta do Instrumento Contratual (0915585) exibida nos autos, percebe-se que essa foi elaborada em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que tange a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

III - CONCLUSÃO

37. 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, observadas as recomendações assinaladas nos **itens 24 e 25** desta peça opinativa, além de se atentar para a regra do §3º do art. 75^[2], considerando que não restou comprovado nos autos o seu cumprimento.

38. Por fim, alerta-se para que sejam realizadas as publicações de praxe, especialmente em atendimento ao §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.

39. É o parecer, s.m.j., o qual submetemos à consideração superior.

[1] Acórdão 1492/2021 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas)

Licitação. Parecer jurídico. Conteúdo. Competência. Contratação integrada. Fundamentação técnica.

Não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos para adoção do regime de contratação integrada.

[2] § 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas

adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.



Documento assinado eletronicamente por **VITÓRIA LARA COSTA REIS ANDRADE, ASSESSOR II**, em 30/10/2025, às 09:44, 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 **0917293** e o código CRC **DAD13B91**.