



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 14.133/2021. Contratação de empresa especializada para cessão de uso do software SophiA Gestão Acadêmica (SGA), incluindo serviços de implantação, migração de dados, treinamento gerencial presencial, manutenção e suporte técnico, bem como atualização do ambiente Moodle. Análise Jurídica.

### I- RELATÓRIO.

1. Examina-se, no presente processo SEI nº 26.000619-0, a possibilidade jurídica da contratação direta da empresa **PRIMASOFT INFORMÁTICA LTDA.**, inscrita no CNPJ sob nº 69.112.514/0001-35, por intermédio do instituto da inexigibilidade de licitação, em razão da exclusividade dessa empresa em atuar como desenvolvedora e detentora dos direitos autorais, de comercialização em todo o território nacional, bem como de prestar serviços de desenvolvimento, licenciamento e cessão de uso relativo ao software SophiA Gestão Acadêmica.

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

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD ( 0952497);
- b) Termo de Referência nº 70/2026 (0967978);
- c) Termo 19 Ciência e Concordância de Indicação para gestor ou fiscal de contrato (0952500);
- d) Estudos Técnicos Preliminares- ETPs ( 0952503 e 0961791);
- e) Mapa de Gerenciamento de Riscos ( 0953150);
- f) Proposta (0952519);
- g) Certidão de Exclusividade (0953132);
- h) Análise Preliminar da **DIGAF** (0957607)
- i) Despacho nº 7220/2026 emitido pela **DIGAF** aprovando os artefatos de planejamento (0963372)
- j) Despacho nº 8345/2026 do **GABPR** (0966773);
- k) Comprovação da Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista ( 0967409, 0967412, 0967413, 0967414 e 0967415);
- l) Atestados de Capacidade Técnica ( 0967502, 0967505 e 0967508);
- m) Contrato Social da empresa ( 0967513);
- n) Documentação Representante Legal ( 0967516);
- o) Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ ( 0967526);
- p) Planilha **COADM** (0967600);
- q) Autorização nº 48/2026 contendo informações acerca dos dados orçamentário-financeiros relativamente a futura despesa (0968029);
- r) DD-Detalhamento de Dotação nº 2026DD000256 (0968049);
- s) Certidão CEIS/CNEP ( 0968326);
- t) Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos ( 0968327);
- u) Minuta de Portaria de Inexigibilidade ( 0968333);
- v) Minuta de Contrato (0968465)

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 esta Consultoria Jurídica 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. Todavia, a própria legislação admite hipóteses excepcionais de contratação direta, quando não for viável a competição.

8. Nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021:

*“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:  
I - aquisição de materiais, equipamentos ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.”*

9. Pela leitura do dispositivo, verifica-se que a inexigibilidade se justifica quando houver fornecedor exclusivo, situação em que a competição se torna inviável.

10. No caso em análise, consta dos autos certidão de exclusividade, a qual atesta que a empresa PRIMASOFT INFORMÁTICA LTDA. figura como desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização do software, sendo a única apta a fornecer sua cessão de uso, manutenção, suporte técnico e atualizações. Todavia, verifica-se que o documento apresentado **não** faz menção expressa ao sistema “SophiA Gestão Acadêmica”, referindo-se a “Software Sophia”, o que demanda esclarecimento quanto à identidade entre os produtos, a fim de assegurar a adequada comprovação da inviabilidade de competição, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

11. Observa-se, ainda, que a necessidade da contratação encontra-se devidamente justificada no Documento de Formalização da Demanda e no Termo de Referência nº 70/2026, evidenciando a inexistência de sistema acadêmico plenamente funcional para atendimento das atividades do Instituto de Contas – ISCON.

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 Documento de Formalização da Demanda, bem como no Termo de Referência nº 70/2026, restando evidenciado nos autos a impossibilidade de competição e exclusividade do software SophiA Gestão Acadêmica. 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. Observa-se, ainda, que a solução ofertada pela empresa PRIMASOFT INFORMÁTICA LTDA. apresenta aderência às necessidades institucionais deste Tribunal de Contas, conforme evidenciado no Documento de Formalização da Demanda e no Estudo Técnico Preliminar, os quais demonstram que o sistema contempla funcionalidades voltadas à gestão acadêmica, administrativa e educacional, possibilitando o controle de matrículas, emissão de documentos, integração com ambiente virtual de aprendizagem e suporte às rotinas institucionais, contribuindo para o aprimoramento da eficiência

operacional e da confiabilidade das informações

**15.** Sobressai, portanto, a possibilidade de realização da contratação direta, considerando a Certidão de Exclusividade (0953132), a qual atesta que a empresa PRIMASOFT INFORMÁTICA LTDA. figura como desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização do sistema SophiA Gestão Acadêmica, em âmbito nacional. Assim, considerando as características técnicas da solução e a demonstração da inviabilidade de competição, mostra-se juridicamente possível o enquadramento da contratação na hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, desde que esclarecida a identidade entre os produtos, conforme apontado no **item 10**.

**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 tocante à instrução processual, verifica-se o atendimento aos requisitos previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, constatando-se a presença do Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, estimativa de preços, justificativa da escolha do fornecedor, demonstração de disponibilidade orçamentária, comprovação da habilitação e minuta contratual. Não obstante, chamou a atenção o fato de que, embora o objeto da contratação consista em solução de tecnologia da informação (software/plataforma), os autos não foram submetidos à análise do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (CETI), embora tenha passado pela **DINFO**. Nesse sentido, destaca-se que o art. 10, inciso III, da Resolução Administrativa nº 4/2023-PLENO, de 22 de março de 2023, atribui ao CETI a competência para analisar, supervisionar e priorizar, em conformidade com as políticas institucionais e com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), o planejamento anual de aquisições, contratações e serviços de TI, razão pela qual recomenda-se que, previamente ao encaminhamento dos autos ao **GABPR**, seja colhida a manifestação do referido Comitê.

**19.** No que diz respeito às documentações exibidas nos autos, observa-se que esta foi elaborada em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que se refere à Lei nº 14.133/2021. Todavia, sugere-se os seguintes ajustes:

#### **Em relação a minuta contratual**

a ) **Na Cláusula Segunda, subitem 2.1**, recomenda-se corrigir a divergência de valores constante do quadro, adequando-o ao valor total de R\$ 260.300,00;

b) No **item 2.2**, aconselha-se a correção do erro material de redação (parêntese duplicado);

### **Em relação ao Termo de Referência**

c) No **item 11.1.2**, relativo aos requisitos de habilitação, recomenda-se a exclusão da exigência de comprovação de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), por se tratar de informação meramente cadastral, não configurando requisito de regularidade fiscal, social ou trabalhista;

d) No **item 11.1.7**, recomenda-se a inclusão da exigência de comprovação de regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual, tendo em vista que consta apenas a exigência relativa à Fazenda Municipal;

e) No item “**Critério de Recebimento**”, tanto no Termo de Referência quanto na minuta contratual, recomenda-se a definição do marco inicial para contagem dos prazos de recebimento provisório e definitivo, a fim de evitar ambiguidades na execução contratual;

f) No que se refere à **vigência contratual**, verifica-se que o Termo de Referência estabelece prazo de 12 (doze) meses, sem explicitar a natureza continuada do serviço, tampouco a possibilidade de prorrogação. Contudo, no Documento de Formalização da Demanda, há menção a “período inicial de 12 meses”, o que induz à interpretação de que a contratação possui caráter continuado e admite prorrogação. Diante disso, recomenda-se a uniformização das informações constantes dos artefatos de planejamento, com a expressa caracterização do serviço como de natureza continuada e a previsão da possibilidade de prorrogação contratual, nos termos da Lei nº 14.133/2021.;

g) No **item 12**, relativo às condições de garantia, recomenda-se a especificação do objeto e do alcance da garantia, uma vez que a redação atual limita-se a indicar o prazo de 12 (doze) meses, sem definir sua abrangência. Ademais, verifica-se que as disposições relativas à assistência técnica encontram-se previstas em item diverso, notadamente na cláusula que trata das condições de execução (**item 4.2 da minuta contratual**), recomendando-se, assim, a adequação da redação dos instrumentos, com a inclusão e reorganização das disposições pertinentes no item próprio, de modo a concentrar as regras de garantia e assistência técnica em um único tópico, conferindo maior clareza, sistematização e segurança à execução contratual;

h) No que se refere às **condições de pagamento**, verifica-se que o Termo de Referência menciona a verificação da regularidade fiscal junto ao “SIAFE/TO”. Contudo, para fins de contratação pública, o sistema adequado para consulta da regularidade do fornecedor é o SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), conforme prática consolidada e normativos aplicáveis. Diante disso, recomenda-se a correção da redação, com a substituição da referência ao SIAFE/TO pelo SICAF, a fim de assegurar a adequada verificação das condições de habilitação da contratada.

i) Recomenda-se, por fim, que todas as alterações promovidas no Termo de Referência sejam, no que couber, refletidas na minuta contratual, a fim de garantir a necessária coerência entre os instrumentos e evitar inconsistências que possam prejudicar a execução contratual.

**20.** 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.

### **III - CONCLUSÃO**

**21.** 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.

**22.** Não obstante, aconselhamos que, previamente, sejam observadas as recomendações assinaladas nos **itens 10, 18 e 19** desta peça opinativa.

**23.** 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.

24. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

25. É o parecer, s.m.j.



Documento assinado eletronicamente por **EVELLIN FAQUINI MOURA COELHO**, **CHEFE DE DIVISÃO**, em 18/03/2026, às 15:09, 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 **0970033** e o código CRC **BD0A4859**.