

PARECER JURÍDICO

Interessada: SETUR/CELAD

Processo NUP: 36001.000990/2026-61

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE COTAÇÃO ELETRÔNICA. AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO – UTENSÍLIO DOMÉSTICO (GARRAFA TÉRMICA PARA CAFÉ), DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DO TURISMO DO ESTADO DO CEARÁ. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 75, INCISO II, DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 C/C DECRETO ESTADUAL Nº 35.341, DE 09 DE MARÇO DE 2023. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I. DO RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca de solicitação formulada pela **Célula Administrativa – CELAD**, objetivando a aquisição de **15 (quinze) garrafas térmicas para café, com capacidade de 1,8 litros**, destinadas ao atendimento das necessidades administrativas da Secretaria do Turismo do Estado do Ceará – SETUR, mediante contratação direta por **Dispensa de Licitação**, utilizando-se o procedimento de **Cotação Eletrônica**, nos termos do artigo 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Conforme justificativa apresentada pela unidade demandante, a contratação visa assegurar melhores condições de apoio às atividades institucionais desenvolvidas no âmbito desta Secretaria, proporcionando adequado acondicionamento e conservação térmica da bebida disponibilizada aos servidores, colaboradores e visitantes, contribuindo para a organização, eficiência e regular funcionamento das atividades administrativas.

Consta, ainda, dos autos, que a contratação pretendida contempla a aquisição de **15 (quinze) unidades de garrafa térmica em inox, com capacidade de 1,8 litros**, observadas as especificações técnicas constantes do Termo de Referência, tendo sido estimado o valor da contratação mediante pesquisa de preços realizada em sítios eletrônicos especializados, conforme documentação acostada ao processo.

Para instrução do feito, foram acostados, dentre outros, os seguintes documentos:

1. Comunicação Interna nº 000039/2026/SETUR/CELAD, (p.02);
2. Documento de Formalização de Demanda- DFD, (p.03 e 04);
3. Minuta do Termo de Referência, (p.05 a 09);
4. Planilha de Custo – estimativa, (p.010);
5. Despacho do Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna, aprovando a demanda constante e determinando o prosseguimento da instrução processual, (p.011);
6. Termo de Referência, (p.013 a 018);
7. Mapa da Pesquisa de Preços, (p.020 a 021);
8. Relatório de Pesquisa de Preços no PNCP, (p.022 – 023);
9. Justificativa da Pesquisa de Preços, (p.024 - 030);

6. Declaração do Ordenador de despesas, (p.033);
7. Espelho da Pré Reserva, (p.034);
8. Despacho para Asjur (p.036);
8. Despacho complementar (p. 038-039);

É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrarmos ao mérito, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos e justificativas apresentados pela unidade consulente e constantes, até a presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe, presumindo-se verdadeiras as informações prestadas pelos setores competentes, presumindo-se verdadeiras as informações prestadas pelos setores competentes, por não dispor esta Assessoria Jurídica do conhecimento técnico inerente às atribuições da área demandante. Em razão disso, a presente manifestação possui natureza eminentemente jurídica, não se prestando a convalidar eventuais irregularidades ou suprir lacunas eventualmente existentes nas fases antecedentes da contratação.

Nesse sentido, e sob o manto do Princípio da Segregação de Funções¹, cabe a esta Assessoria prestar consultoria sob a perspectiva exclusivamente jurídica, sem adentrar em matérias sem adentrar em matérias afetas à competência da unidade demandante, da autoridade administrativa ou dos agentes responsáveis pelo planejamento da contratação, elaboração dos estudos técnicos, definição das especificações do objeto, pesquisa de preços, análise da vantajosidade, fiscalização da execução contratual e demais aspectos de natureza técnica, administrativa, orçamentária ou financeira.

Desse modo, a presente manifestação restringe-se exclusivamente à seguinte questão:

A contratação direta, mediante Dispensa de Licitação, com utilização do procedimento de Cotação Eletrônica, destinada à aquisição de 15 (quinze) garrafas térmicas para café, atende aos

¹ c) segregação de funções – princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria; (definição encontrada no relatório do Ministro Relator José Jorge, relativo ao Processo nº TC 009.380/2012-4, Sessão: 6/3/2013 – Ordinária, que gerou o Acórdão nº 413/2013 – TCU – Plenário).

Lucas Rocha Furtado, ilustrou o princípio: “Não é igualmente correto conferir responsabilidade ao órgão jurídico em razão de falhas técnicas ocorridas nos processos em que atua. Exemplo: se em determinado processo licitatório consta manifestação do órgão técnico que subsidiou a elaboração do projeto básico para a contratação de serviços de informática, e, posteriormente, constata-se que as especificações técnicas resultaram em evidente direcionamento do edital, não se pode atribuir responsabilidade ao advogado, salvo se tratar de falha ou irregularidade tão evidente que qualquer pessoa que *tenha* o mínimo de conhecimento de informática seria capaz de identificar.

A correta definição do papel do órgão jurídico é aspecto fundamental na definição da sua responsabilidade, especialmente quando se tratar de falhas técnicas nos projetos em que atua, em razão do princípio da segregação das funções. É dever do advogado verificar se constam nos autos os estudos e as exigências de qualificação técnica e econômico-financeiras constantes do edital da licitação. Não se deve esperar, especialmente em situações que requeiram elevado nível de conhecimento técnico, que os advogados sejam capazes de refutá-las em suas manifestações jurídicas.” (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e contratos administrativos. 4.ed.atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 178 e 179).

requisitos estabelecidos pelo artigo 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual nº 35.341, de 09 de março de 2023?

É sobre esse aspecto que recairá a presente análise.

No caso dos autos, verifica-se que trata de demanda oriunda da Célula Administrativa – CELAD, visando à aquisição de **15 (quinze) garrafas térmicas para café**, destinadas ao atendimento das necessidades da Secretaria do Turismo do Estado do Ceará, conforme especificações constantes do Termo de Referência.

De acordo com o **artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021**, é dispensável a realização de procedimento licitatório para contratações que envolvam valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), limite este que, posteriormente, foi atualizado para R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos), nos termos do Decreto Federal nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, conforme se verifica a seguir:

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 (Vide Decreto nº 12.807, de 2025);

Quanto ao procedimento a ser adotado, o Decreto Estadual nº 35.341, de 09 de março de 2023, regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a utilização da Cotação Eletrônica para contratação direta de bens e serviços comuns, estabelecendo sua utilização obrigatória nas hipóteses previstas no inciso II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, assim prescreve:

Art. 1º - Este Decreto regulamenta o procedimento da cotação eletrônica para contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública estadual, direta e indireta, nas seguintes hipóteses:

[...]

II – contratação de bens e outros serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

[...]

Art. 2º - Os órgãos da Administração Pública estadual direta, os fundos especiais, as autarquias e as fundações deverão, obrigatoriamente, utilizar-se da cotação eletrônica para contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, dispensáveis de licitação, nos termos do artigo 1º deste Decreto.

[...]

Art. 4º Para fins deste Decreto considera-se:

I - cotação eletrônica: conjunto de procedimentos para contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, dispensáveis de licitação, visando a seleção da proposta mais vantajosa, através da rede corporativa mundial de computadores;

Trazendo essas considerações para o caso em análise, constata-se que, em conformidade com o **Mapa da Pesquisa de Preços nº 2026/27260** (p.020 a 021), o valor estimado dos produtos a serem adquiridos perfaz a quantia de **R\$ 2.343,60 (dois mil trezentos e quarenta e três reais e sessenta centavos)**, montante inferior ao limite previsto no art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, razão

pela qual mostra-se juridicamente cabível a adoção da contratação direta, mediante o procedimento de Cotação Eletrônica.

Importante destacar, ainda, o cuidado que a área técnica deve ter ao deflagrar o procedimento de cotação eletrônica, **averiguando se a presente contratação não configura hipótese de fracionamento de despesa**, em observância aos princípios do planejamento, da economicidade e da legalidade. Sobre o assunto, valemo-nos dos esclarecimentos constantes do **Manual do Ordenador de Despesas**, disponibilizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, *in verbis*:

[...] O fracionamento irregular consiste na divisão das aquisições que poderiam ocorrer conjuntamente ou unitariamente para licitar em modalidades de menor exigências e formalidades ou até mesmo dispensar a realização de procedimento licitatório.

Os casos de dispensa ilegal de licitação ocorrem quando uma aquisição de alto valor é dividida em diversas pequenas aquisições de valores abaixo do teto estabelecido para dispensa de licitação nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Essa prática contraria o planejamento prévio, a padronização, a economia de escala, a moralidade e a legalidade. Afinal, conforme o art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93, a licitação é dispensável “desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.”

Reforçam esse entendimento o Acórdão TCU nº 834/2008 1ª câmara, Acórdãos TCU n.º 589/2010-1ª Câmara, Acórdão TCU n.º 1.620/2010-Plenário e Acórdão 2.557/2009 – Plenário:

(...) a jurisprudência da Corte de Contas é no sentido de que a ausência de licitação para contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa, demonstra falta de planejamento e implica fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa.

O fracionamento ilegal pode ser demonstrado quando as aquisições de bens ou serviços se tratarem de mesmo subelemento de despesa. Entretanto, aquisições em subelementos diferentes também podem ser consideradas irregulares quando, na verdade, apresentarem essência de mesma natureza. Afinal, conforme os princípios contábeis nacionais e internacionais, a essência deve prevalecer sobre a forma.

Isto é, a validade se encontra na essência da relação jurídica, econômica ou patrimonial (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Mais especificamente o Conselho Federal de Contabilidade normatiza que “os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo nos conflitos entre elas a essência sobre a forma”. (NBTC T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público; NBC T 16.5 – Registro Contábil).

Ou seja, para a contratação por dispensa de licitação com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021, deve-se observar o eventual “**fracionamento**” da despesa, atentando-se ao somatório dos valores despendidos no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, bem como ao somatório das despesas realizadas com objetos de mesma natureza, considerando-se aqueles pertencentes ao mesmo ramo de atividade.

Acerca da pesquisa de preços, diz o inciso II, art. 10 do Decreto nº 35.341/2023, que compete ao Promotor da Cotação Eletrônica “realizar pesquisa de preços na forma regulamentada em decreto do Poder Executivo estadual, para ser utilizada como valor referencial na contratação, previamente à elaboração do Termo de Participação”. O normativo mencionado é o Decreto Estadual nº 35.322 de 24 de fevereiro de 2023, que regulamenta no âmbito estadual o sistema de compras e indica no art. 29² como deve ocorrer a pesquisa de preços.

Conforme consignado na Justificativa de Pesquisa de Preços, a estimativa do valor da contratação foi elaborada em conformidade com o art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, o art. 29 do Decreto Estadual nº 35.322/2023 e demais normativos aplicáveis, observando os princípios do planejamento, da motivação, da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, mediante metodologia apta a assegurar a obtenção de preços de referência compatíveis com os praticados no mercado.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que a estimativa da despesa foi devidamente motivada e fundamentada, não se identificando irregularidades formais na metodologia adotada, competindo à área técnica a responsabilidade pela sua elaboração, pela fidedignidade das informações levantadas e pela definição do valor referencial da contratação.

Importa-nos trazer a lume a justificativa apresentada pela área demandante extraída do **Documento de Formalização de Demanda – DFD**, constante à p. 003:

[...] **2. Justificativa da necessidade da contratação:**

A presente demanda tem por objetivo a aquisição de garrafas térmica para café, com capacidade de 1,8 litros, destinada exclusivamente ao atendimento das necessidades administrativas da Secretaria do Turismo do Estado do Ceará (SETUR). A contratação visa garantir o adequado acondicionamento e conservação térmica da bebida disponibilizada aos servidores, colaboradores e visitantes, contribuindo para melhores condições de apoio às atividades institucionais, reuniões e atendimentos realizados no âmbito desta Secretaria. Ademais, a disponibilização do material proporcionará maior praticidade, organização e eficiência no ambiente administrativo, assegurando melhores condições de funcionamento das atividades internas.

Observa-se, portanto, que a contratação encontra-se devidamente motivada, revelando-se compatível com o interesse público e com as necessidades administrativas da Secretaria.

²Art. 29. A pesquisa de preços para instruir processo de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- I - preços adjudicados e de atas de registro de preços, publicados no Portal de Compras do Estado, e os constantes nos sistemas oficiais do governo federal, como o painel para consulta de preços e o banco de preços em saúde;
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente, se houver;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal, conforme o caso, e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
- IV - pesquisa direta com fornecedores do mesmo ramo do objeto da contratação, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício, contato telefônico ou endereço eletrônico, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que os orçamentos não tenham sido obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, devendo conter no mínimo:
 - a) descrição do objeto, valor unitário e total;
 - b) nome e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou razão social e número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
 - c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
 - d) data de emissão; e
 - e) nome completo e identificação do responsável.
- V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ou no Catálogo Eletrônico de Valores de Referência (CEVR), conforme disposto no artigo 36-A da Lei nº 12.670, de 1996.

No que concerne especificamente ao quantitativo de 15 (quinze) unidades, importa-nos destacar a justificativa complementar apresentada pela área demandante, constante às p.038 e 039:

“Atendendo ao solicitado, informa-se que o quantitativo de 15 (quinze) garrafas térmicas foi definido com base na necessidade das unidades administrativas da Secretaria do Turismo do Estado do Ceará – SETUR.

A definição do quantitativo considerou a distribuição de, em média, 02 (duas) garrafas térmicas por área (com e sem açúcar), de forma a atender adequadamente às demandas diárias de servidores, colaboradores e reuniões institucionais, garantindo a disponibilidade de café durante o expediente.

Ressalta-se que o estoque encontra-se zerado para esse item (conforme anexo), inexistindo unidades disponíveis para reposição. As garrafas atualmente em uso apresentam desgaste decorrente da utilização contínua e, por serem de modelo com menor resistência, têm registrado recorrentes quebras e reduzida vida útil, comprometendo sua utilização.

Dessa forma, a aquisição mostra-se necessária para suprir a demanda das unidades administrativas, possibilitar a reposição dos itens inservíveis e assegurar a continuidade das atividades de apoio desta Secretaria.”

A justificativa apresentada encontra respaldo, ainda, no Relatório de Posição do Estoque, emitido pelo Sistema de Gestão de Almoxxarifado e Bens Móveis da Secretaria do Turismo, com posição em 06/08/2026, acostado aos autos às p. 038-039, no qual consta quantitativo igual a 0 (zero) para o item “Garrafa térmica, capacidade 1,8 L, inox, pressão”, evidenciando a inexistência de saldo disponível em estoque para atendimento da demanda.

Diante dos elementos apresentados, verifica-se que o quantitativo de 15 (quinze) unidades foi dimensionado pela área demandante a partir da distribuição das garrafas térmicas entre as unidades administrativas, considerando-se a disponibilização média de 02 (duas) unidades por área, bem como a inexistência de estoque para reposição e o desgaste das unidades atualmente utilizadas.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, tem-se por suficientemente motivado o quantitativo pretendido, ressaltando-se que a definição de sua adequação técnica e administrativa compete à unidade demandante, responsável pelo planejamento e dimensionamento da contratação.

Em relação ao objeto da contratação, conforme as especificações constantes no **Termo de Referência** (p. 013-018), verifica-se tratar de itens de bem comum³, na medida em que as especificações apresentadas são as usuais de mercado e possibilitam definir objetivamente os padrões de desempenho e qualidade⁴, em conformidade com a definição do inciso III, artigo 4º do Decreto Estadual nº 35.341/2023.

³[...] bem ou serviços comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª ed, São Paulo: Dialética, 2009. p. 37). (gn.)

⁴ Decreto nº 35.341, de 09 de março de 2023.

Art. 4º Para fins deste Decreto, considera-se:

III - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo instrumento convocatório, por meio de especificações usuais de mercado;

Tendo em mira a norma estadual incidente no caso sob a nossa análise, importa-nos trazer o art. 5º, o qual estabelece a documentação instrutória mínima dos processos de cotação eletrônica, *ipsis litteris*:

Art. 5º O processo administrativo da cotação eletrônica deverá ser instruído com, no mínimo, os seguintes documentos:

I - documento de formalização da demanda com a justificativa da necessidade do objeto e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - estimativa de despesa ou justificativa de preço, se for o caso, na forma regulamentada em decreto do Poder Executivo estadual;

V - termo de participação, emitido no sistema de cotação eletrônica;

VI - certidão de cadastramento e publicação do processo de contratação, emitido no sistema de cotação eletrônica;

VII - certificado de registro cadastral – CRC do fornecedor, em situação regular;

VIII - ata de realização do procedimento, emitida no sistema de cotação eletrônica;

IX - relatório de conclusão do procedimento, emitido no sistema de cotação eletrônica;

X - ordem de compra ou serviço contendo a autorização do ordenador de despesa ou autoridade equivalente, emitida no sistema de cotação eletrônica;

XI - nota de empenho ou equivalente, referente ao processo de contratação, com o atesto de recebimento;

XII - comprovante de pagamento ao fornecedor.

§1º Na hipótese de registro de preços, de que dispõe o inciso IV do artigo 1º deste Decreto, somente será exigida a previsão de recursos orçamentários, nos termos do inciso II do caput, quando da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

§2º O ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal de Compras do Estado.

§3º A instrução do procedimento poderá ser realizada por meio de sistema eletrônico, de modo que os atos e os documentos de que trata este artigo, constantes dos arquivos e registros digitais, serão válidos para todos os efeitos legais.

Do rol de documentos acima listado, e fazendo a correta subsunção da norma à instrução processual, verificamos a presença da documentação prevista nos incisos I, II e IV do art. 5º do Decreto Estadual nº 35.341/2023, sendo que, com a emissão do presente parecer, restará igualmente atendido o requisito constante do inciso III do referido dispositivo.

Assim, **recomenda-se ao gestor** a observância dos demais requisitos indispensáveis à regular instrução da fase externa do procedimento, especialmente quanto à elaboração do Ato de Autorização da Dispensa, na forma do § 2º do art. 5º do mencionado Decreto, bem como à sua publicação no Portal de Compras do Estado.

Feitas tais considerações, verifica-se que o processo em análise encontra-se em conformidade com os parâmetros legais aplicáveis, não se vislumbrando, até o presente momento, óbice jurídico ao seu regular prosseguimento, na forma em que se apresenta.

III. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, restrita aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica não vislumbra impedimento legal à contratação pretendida pela Célula Administrativa – CELAD, consistente na *Aquisição de 15 (quinze) garrafas térmicas para café*, conforme especificações constantes no Termo de Referência, destinadas ao atendimento das necessidades administrativas da Secretaria do Turismo do Estado do Ceará, estando a necessidade da contratação e o quantitativo pretendido devidamente motivados pela área demandante, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, c/c o Decreto Estadual nº 35.341, de 9 de março de 2023.

Desta forma, com o objetivo de assegurar a adequada instrução processual, submetem-se os autos à apreciação da autoridade competente da Pasta (Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão Interna), a qual poderá, em caso de eventual divergência, afastar o entendimento ora esposado.

Em sendo acolhido o presente entendimento, recomenda-se o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Administrativo-Financeira – COAFI para ciência e adoção das providências necessárias ao prosseguimento do procedimento de Cotação Eletrônica, sem prejuízo da observância dos demais requisitos legais e regulamentares aplicáveis à contratação.

É o parecer.

Fortaleza/CE, * data da assinatura eletrônica.

Alex Curvello Arruda Lopes | OAB/CE nº 37.909

Coordenador - Assessoria Jurídica - Setur