

PARECER JURÍDICO Nº 189/2026 – COJUR/SEUMA

Processo administrativo: P466119/2026

Interessada: Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (SEUMA), Coordenadoria de Fiscalização (COFIS)

Objeto: aquisição de 2 (duas) trenas digitais a laser, alcance de 40 m, por dispensa de licitação em razão do valor, forma eletrônica

Valor estimado: R\$ 654,89

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. ART. 75, II, DA LEI Nº 14.133/2021. AQUISIÇÃO DE BEM COMUM (TRENA DIGITAL A LASER). INSTRUÇÃO PROCESSUAL DO ART. 72. PESQUISA DE PREÇOS (ART. 23). PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE ME/EPP (ART. 48, I, DA LC Nº 123/2006). VIABILIDADE JURÍDICA RECONHECIDA, CONDICIONADA AO SANEAMENTO DAS INCONSISTÊNCIAS APONTADAS.

RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Coordenadoria Jurídica para análise da legalidade da contratação direta de 2 (duas) trenas digitais a laser, com fundamento no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, nos termos do art. 53 c/c art. 72, III, do mesmo diploma.

Instruem o processo, no que interessa:

1. CI nº 239/2026 – COFIS/SEUMA, com solicitação e autorização de abertura do processo, assinadas em 30/09/2026;
2. Documento de Formalização de Demanda (DFD), assinado em 30/09/2026, que justifica a necessidade das trenas para vistorias, medições de campo, avaliações imobiliárias e fiscalizações, classifica o bem como material permanente e informa que a demanda **não consta** do PCA 2026, justificando-a como superveniente;
3. Anexo 1, justificativa para ausência de Estudo Técnico Preliminar, com base no art. 123, § 2º, I, do Decreto Municipal nº 3.737/2025;
4. Anexo 2 (capa) e Mapa da Pesquisa de Preços nº 2026/28259, de 04/08/2026, com três preços (R\$ 250,00, R\$ 382,33 e R\$ 350,00), média unitária de R\$ 327,44 e total de R\$ 654,89;



5. Anexo 3, justificativa de preços, e Anexo 4 (capa de propostas), além de três extratos do PNCP (Avisos de Contratação Direta nºs 202611797/2026, 202619926/2026 e 202627142/2026);

6. CI nº 240/2025 – COFIS/SEUMA, com autorização da Secretária para a contratação por dispensa, assinada em 30/09/2026;

7. Termo de Desentranhamento, de 28/09/2026, do Termo de Referência, da minuta contratual e do modelo de proposta, para correção;

8. Novo Termo de Referência, assinado em 01/10/2026 pela comissão, aprovado pelo Coordenador da COFIS e com "de acordo" da Secretária;

9. Anexo A (minuta do contrato) e Anexo B (modelo de carta proposta readequada);

10. Indicação de dotação orçamentária: Órgão 24.01, Projeto/Atividade 04.122.0009.1.393, Elemento 4.4.90.52.00, Fonte 1.500.0000.00.

É o relatório. Passo a opinar.

Registro, de início, que a análise é restrita aos aspectos jurídico-formais, nos termos do art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, não alcançando o mérito administrativo, a conveniência e oportunidade, nem os aspectos técnicos e financeiros, de responsabilidade das áreas competentes. O parecer tem natureza opinativa e não vincula a autoridade decisória.

FUNDAMENTAÇÃO

ENQUADRAMENTO NA DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR (ART. 75, II)

A contratação é juridicamente enquadrável no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021. O valor estimado de R\$ 654,89 é muito inferior ao limite legal para compras, atualizado anualmente por decreto federal na forma do art. 182, que desde 2024 supera R\$ 60.000,00.

O objeto é bem comum (art. 6º, XIII), com especificação usual de mercado, e não é bem de luxo (art. 20 e Decreto Municipal nº 2.745/2021). Não há, portanto, óbice material à contratação direta.

Resta, contudo, uma verificação indispensável: o § 1º do art. 75 manda somar as despesas **de mesma natureza** realizadas no exercício pela mesma unidade gestora. Recomenda-se que a Coordenadoria Administrativo-Financeira certifique nos autos o somatório das aquisições de instrumentos de medição e equipamentos congêneres em 2026, afastando o fracionamento indevido.

INSTRUÇÃO PROCESSUAL (ART. 72)

O quadro abaixo confronta os requisitos do art. 72 com o que consta dos autos.

Inciso do art. 72	Situação nos autos	Providência
I. DFD, ETP, TR e anteprojeto	DFD presente. ETP dispensado com justificativa (art. 123, § 2º, I, Decreto nº 3.737/2025). TR presente, com inconsistências (item II.4)	Corrigir o TR
II. Estimativa de despesa (art. 23)	Mapa nº 2026/28259 presente, com falhas de comparabilidade (item II.3)	Refazer ou complementar a pesquisa
III. Parecer jurídico	Este parecer	Atendido
IV. Compatibilidade com recursos orçamentários	Dotação indicada, sem documento de reserva	Juntar nota de reserva ou pré-empenho
V. Habilitação e qualificação mínima	Fase futura	Verificar após a disputa (item II.5)
VI. Razão da escolha do contratado	Fase futura	Menor preço na dispensa eletrônica
VII. Justificativa de preço	Fase futura	Compatibilidade do preço final com o mercado
VIII. Autorização da autoridade competente	CI nº 240 autoriza o procedimento antes do TR e deste parecer	Autorização final após a disputa

Planejamento e PCA. Há contradição entre os documentos. O item 4.3 do TR afirma que o objeto consta do PCA 2026, enquanto o item 6 do DFD afirma o contrário e justifica a demanda como superveniente. Prevalece, por ser o documento de origem e motivado, a informação do DFD. O TR deve ser corrigido, e a justificativa extra-PCA deve receber a aprovação da autoridade competente, nos termos do art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação municipal.

Ausência de ETP. A dispensa do ETP está adequadamente motivada. O valor ínfimo, a natureza padronizada do bem e a faculdade prevista no Decreto Municipal nº 3.737/2025 justificam a medida, em atenção aos princípios da eficiência, da economicidade e da proporcionalidade (art. 5º).

Cronologia e numeração dos atos. Há registros que merecem saneamento formal:

- o Mapa de Preços é de 04/08/2026 e já cita o processo P466119/2026, enquanto a CI nº 239/2026, que solicita a abertura do processo, é de 30/09/2026, e o desentranhamento é de 28/09/2026;
- a CI de autorização foi numerada como "240/2025", embora assinada em 2026;
- a CI nº 240 cita o "Mapa nº 2026/28290", ao passo que o mapa juntado e o DFD indicam o nº 2026/28259.

Recomenda-se despacho saneador da Coordenadoria Administrativo-Financeira que esclareça a sequência dos atos (provável reprodução de documentos após o desentranhamento) e retifique as numerações, preservando a rastreabilidade exigida pelo art. 12, I, e pelo princípio da segurança jurídica.

Momento da autorização. A CI nº 240 autoriza a contratação em 30/09/2026, antes da aprovação do TR (01/10/2026) e deste parecer. Deve

ser lida como autorização para o prosseguimento do procedimento. A autorização da contratação direta propriamente dita (art. 72, VIII) deve ser proferida após a disputa eletrônica, a habilitação do fornecedor e a manifestação jurídica, com divulgação do ato no sítio oficial (art. 72, parágrafo único).

PESQUISA DE PREÇOS (ART. 23)

A pesquisa de preços, como está, não demonstra com segurança o valor de mercado do objeto. Dos três preços que formam a média, dois se referem a bens de especificação diversa e a valores apenas estimados, e não contratados.

O art. 23, § 1º, II, admite como parâmetro "contratações similares" da Administração, em execução ou concluídas no período de um ano. A jurisprudência do TCU exige comparabilidade efetiva entre o objeto pesquisado e o pretendido, e privilegia preços efetivamente contratados ou homologados sobre valores meramente estimados. O confronto com os extratos do PNCP juntados aos autos revela o seguinte:

Preço do mapa	Origem	Objeto efetivamente cotado	Natureza do valor	Avaliação
R\$ 250,00	Colégio da Polícia Militar do Ceará (Dispensa 2026/10815)	Trena digital 40 m, mesmo código 1153539, marca Vonder	Adjudicado	Comparável e idôneo
R\$ 382,33	FUNCEME (Aviso nº 202627142/2026, item 4)	Trena digital ultrassônica , mira laser até 80 m , emborrachada	Estimado (o total homologado da compra foi inferior ao estimado)	Objeto diverso; valor não contratado
R\$ 350,00	EEM Nossa Senhora da Assunção (Aviso nº 202619926/20)	Trena topográfica , sensor de inclinação 360°, alcance	Estimado (o total homologado da compra foi inferior ao	Objeto diverso e superior; valor não contratado



Preço do mapa	Origem	Objeto efetivamente cotado	Natureza do valor	Avaliação
	26, item 18)	até 200 m	estimado)	
Não utilizado	EEEP Francisco Paiva Tavares (Aviso nº 202611797/2026, item 9)	Trena digital 40 m, especificação idêntica à do TR	Estimado: R\$ 175,00	Comparável, juntado aos autos e desconsiderado

Chama atenção que o único extrato com especificação idêntica e menor valor (R\$ 175,00) foi juntado ao processo, mas não integrou o mapa. Os dois preços incluídos referem-se a equipamentos de maior alcance e funcionalidade, o que tende a elevar artificialmente a estimativa.

Há, ainda, inconsistências de fundamentação:

- o Mapa invoca o art. 29 do Decreto nº 35.322/2023 (norma estadual), enquanto o DFD e a Justificativa de Preços invocam o art. 19 do Decreto Municipal nº 3.737/2025, e o quadro da justificativa menciona o "Decreto Municipal nº 3.213/2023";
- a justificativa assinala o inciso I no quadro, mas o texto cita os incisos II e III;
- a justificativa afirma o uso de média e mediana, mas o mapa utilizou apenas a média;
- o Anexo 4 (Propostas) consiste apenas em capa, sem cotações anexadas.

O risco concreto é mitigado por dois fatores: o valor é ínfimo e a dispensa eletrônica com disputa tende a fixar o preço final abaixo da estimativa. Ainda assim, o valor estimado funciona como preço máximo aceitável, e sua formação deve ser hígida (art. 23, caput, e art. 72, II).

Recomendação: refazer ou complementar o mapa, (a) substituindo os preços da FUNCEME e da EEM Nossa Senhora da Assunção

por contratações de objeto equivalente, preferencialmente com valores homologados; (b) avaliar a inclusão do item da EEEP Francisco Paiva Tavares, buscando seu valor homologado; (c) se necessário, complementar com cotações de fornecedores ou sítios especializados com data e hora de acesso (art. 23, § 1º, III e IV); (d) uniformizar a fundamentação no Decreto Municipal nº 3.737/2025 e a metodologia declarada; e (e) atualizar DFD, TR e demais peças com o novo valor estimado.

TERMO DE REFERÊNCIA

O TR contém os elementos essenciais do art. 6º, XXIII, mas apresenta contradições internas que precisam ser corrigidas antes da divulgação do aviso, sob pena de insegurança na execução e na aplicação de sanções.

Item do TR	Problema	Correção sugerida
4.3	Afirma que o objeto consta do PCA 2026; o DFD diz que não	Alinhar ao DFD (demanda extra-PCA justificada)
6.1.2	Classifica o bem como material de consumo; DFD e elemento 4.4.90.52 tratam como permanente	Material permanente
3 ("1.3.1")	Vigência de 12 meses com prorrogação nos moldes de contratos contínuos ("preços vantajosos")	Fornecimento integral não continuado: vigência suficiente para entrega, recebimento e pagamento, sem cláusula de prorrogação típica do art. 107; eventual prorrogação por escopo, art. 111
7.1	Prazo de execução de 12 meses a partir da primeira ordem, incompatível com entrega integral em 10 dias úteis	Suprimir ou ajustar ao prazo de entrega
7.2 (duplicado), 13.1.2 e DFD 3.1	Antecedência para alteração pelo contratante: 2 ou 5 dias úteis (DFD: 3); comunicação de atraso pelo contratado: 1 dia, 5 dias úteis ou 24 horas	Manter um único item 7.2 com prazos uniformes



Item do TR	Problema	Correção sugerida
	(DFD: 2 dias úteis)	
6.1 "Da sustentabilidade"	Não traz critério de sustentabilidade algum; os subitens tratam de qualificação	Prever, por exemplo, embalagem reciclável e logística reversa de pilhas e baterias (Lei nº 12.305/2010, art. 33)
6.1.4.1, 6.1.4.2, 6.5 e 10.2	Exigências genéricas de experiência, infraestrutura e boa situação financeira, além de qualificação econômico-financeira, para compra de R\$ 654,89	Suprimir, com base no art. 70, III (item II.5)
9.2.4 a 9.2.6 e 13.1.6	Remissão ao SICAF, sistema federal	Adaptar ao cadastro municipal ou à verificação de certidões em sítios oficiais
7.3	Garantia apenas "do fabricante"	Fixar garantia mínima (sugestão: 12 meses), sem prejuízo da garantia legal do CDC
13.1.8, 13.1.9, 13.1.15 a 13.1.19	Obrigações próprias de serviços com mão de obra	Suprimir ou adaptar ao fornecimento de bens
Numeração geral	Itens "1.3.1", "1.2.3.1", "4.5.1", "6.5" e "6.6" repetidos ou fora de ordem	Renumerar

A participação exclusiva de ME, EPP e cooperativas (item 2.2) é obrigatória para itens de até R\$ 80.000,00 (art. 48, I, da LC nº 123/2006, aplicável por força do art. 4º da Lei nº 14.133/2021, e art. 34 da Lei nº 11.488/2007). A exceção do art. 49, IV, da LC nº 123/2006 não alcança as dispensas em razão do valor. O item está correto.

HABILITAÇÃO PROPORCIONAL

O art. 70, III, da Lei nº 14.133/2021 permite dispensar, total ou parcialmente, a documentação de habilitação nas contratações de valor inferior a 1/4 do limite de dispensa para compras e nas de entrega imediata. É o caso.

Recomenda-se exigir apenas habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista (art. 68) e as declarações legais, dispensando a

qualificação técnica e a econômico-financeira. A regularidade perante a Seguridade Social é inafastável (art. 195, § 3º, da Constituição Federal).

MINUTA CONTRATUAL (ANEXO A)

Para dispensa em razão do valor, o art. 95, I, faculta substituir o contrato por nota de empenho, ordem de fornecimento ou instrumento equivalente, desde que observadas, no que couber, as cláusulas do art. 92. Considerando o valor e a entrega integral, **recomenda-se a substituição do contrato por nota de empenho acompanhada de ordem de fornecimento**, com remissão expressa ao TR. Caso se opte por manter a minuta, são necessárias as seguintes correções:

- preâmbulo: "Contrato nº ____/2025" deve passar a 2026;
- cláusulas 2.1, 5.1 e 8.1: substituir "edital" por "aviso de contratação direta";
- cláusula 4.1: vigência contada da divulgação no PNCP, enquanto o TR conta da assinatura; a divulgação no PNCP é condição de eficácia (art. 94), e o termo inicial deve ser uniforme nos dois documentos;
- cláusula 9.2: o índice "INCP" não existe; indicar índice oficial (sugestão: IPCA), mantendo a cláusula de reajuste exigida pelo art. 92, V e § 3º;
- cláusula 12.2.4.3 (alíneas f, h, i, j, l, n) e 12.2.4.5: hipóteses de multa próprias de serviços com mão de obra; suprimir;
- cláusula 12.2.4: as multas diárias devem observar o teto do art. 156, § 3º (máximo de 30% do valor do contrato), o que convém constar expressamente;
- cláusula 14.1: as despesas correm à conta do Tesouro **Municipal**, e não Estadual;
- cláusula 17.1: registrar o prazo de divulgação no PNCP de 10 dias úteis para contratação direta (art. 94, II).

As demais cláusulas (sanções e processo do art. 158, desconconsideração da personalidade jurídica do art. 160, CEIS/CNEP do art. 161, reabilitação do art. 163, LGPD e foro de Sobral, art. 92, § 1º) estão em conformidade com a lei.

PUBLICIDADE

A dispensa deve ser precedida de aviso em sítio eletrônico oficial por, no mínimo, 3 dias úteis (art. 75, § 3º). O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato do instrumento deve ser divulgado no sítio oficial (art. 72, parágrafo único) e no PNCP (art. 94, II).

CONCLUSÃO

“EX POSITIS”, esta Coordenadoria Jurídica opina pela **viabilidade jurídica** da aquisição de 2 (duas) trenas digitais por dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, **condicionada ao cumprimento das seguintes providências:**

1. Certificar o somatório das despesas de mesma natureza no exercício de 2026 (art. 75, § 1º);
2. Refazer ou complementar a pesquisa de preços com objetos equivalentes e valores preferencialmente homologados, uniformizando fundamentação e metodologia, e atualizar o valor estimado nas peças (item II.3);
3. Corrigir o Termo de Referência conforme o quadro do item II.4, especialmente PCA, natureza permanente do bem, vigência, prazos de entrega e requisitos de habilitação;
4. Simplificar a habilitação, nos termos do art. 70, III, mantendo a regularidade fiscal, social e trabalhista (item II.5);

5. Substituir o contrato por nota de empenho e ordem de fornecimento (art. 95, I) ou, mantida a minuta, promover as correções do item II.6;

6. Juntar nota de reserva orçamentária ou pré-empenho (art. 72, IV);

7. Proferir despacho saneador sobre a cronologia e as numerações dos atos (CI nº 240/2025 e Mapa nº 2026/28290);

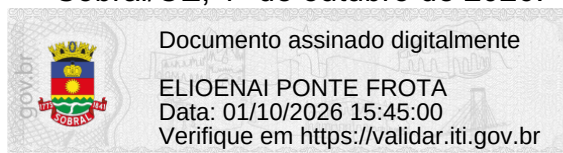
8. Após a disputa, juntar a habilitação do fornecedor, a justificativa do preço final e a autorização da contratação direta, com a devida publicidade (art. 72, V a VIII e parágrafo único; art. 94, II).

Cumpridas as providências 1 a 7, fica dispensado o retorno dos autos a esta Coordenadoria, salvo se a área técnica alterar substancialmente o objeto ou o valor, cabendo ao gestor atestar o atendimento das recomendações (art. 53, § 1º, e art. 7º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

Sugere-se, por fim, avaliar a edição de ato normativo, nos termos do art. 53, § 5º, que dispense a análise jurídica em contratações de baixo valor e baixa complexidade com minutas padronizadas, em homenagem à eficiência administrativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 1º de outubro de 2026.



Elioenai Ponte Frota
Coordenador Jurídico, SEUMA
OAB/CE nº 22.740