



MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA - ES
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. ART. 75, II. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. PROCESSO INSTRUÍDO COM DFD/REQUISIÇÃO, ETP, TERMO DE REFERÊNCIA, COTAÇÕES, MAPA COMPARATIVO, DECLARAÇÃO DE NÃO FRACIONAMENTO, AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE, DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ATA DE JULGAMENTO, JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA E PREÇO, DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO E MINUTA CONTRATUAL. NECESSIDADE DE CORREÇÕES PONTUAIS NA MINUTA E DE CONFERÊNCIA FINAL DA PUBLICIDADE, REGULARIDADE FISCAL, CONSULTAS RESTRITIVAS E COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE TERMO DE REFERÊNCIA, ATA, PROPOSTA E CONTRATO. VÍCIOS APARENTEMENTE SANÁVEIS. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado à Procuradoria-Geral do Município de Atílio Vivacqua/ES para análise jurídica prévia da **Dispensa de Licitação nº 013/2026 – FMS**, cujo objeto consiste na **contratação de empresa para fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis**, destinados ao atendimento das demandas da **Secretaria Municipal de Saúde**, notadamente para apoio às atividades administrativas, reuniões, capacitações, treinamentos, campanhas de saúde pública e demais ações institucionais da pasta.

O processo administrativo foi identificado como **Processo nº 2026-KMSDC**, tendo como unidade demandante a **Secretaria Municipal de Saúde**, representada nos autos pela Secretária Municipal de Saúde, **Andrea Pricila Teixeira Carvalho**, e pela Gerente do Fundo Municipal de Saúde, **Cintia Teixeira Narlim**.

Conforme extraído dos autos, a contratação foi estruturada como **dispensa de licitação em razão do valor**, com fundamento no **art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021**, tendo sido inicialmente estimado o valor global de **R\$ 42.237,77**, com posterior seleção da proposta da empresa **HGX Comercial de Produtos em Geral Ltda.**, CNPJ nº **55.958.048/0001-07**, no valor de **R\$ 39.558,60**, após comparação com propostas/cotações de outros fornecedores.

A instrução processual, conforme documentos examinados, apresenta a seguinte cronologia essencial:

Em **07/07/2026**, foi elaborado o **Estudo Técnico Preliminar**, tratando da necessidade administrativa, da estimativa de demanda e da solução pretendida. Em **08/07/2026**, houve autuação do processo no sistema e-Docs, elaboração do **Termo de Referência** e expedição da **Requisição de Compras nº 38/2026**. Em **09/07/2026**, consta a emissão do aviso/edital da dispensa, a declaração do núcleo de licitação quanto à modalidade e ao não fracionamento de despesa, bem como a autorização da autoridade competente. Em **13/07/2026**, foi juntada comprovação de publicação do aviso no Diário Municipal. Em **15/07/2026**, foi realizada a sessão, lavrada a ata e classificada a empresa **HGX Comercial de Produtos em Geral Ltda.** como vencedora. Em **17/07/2026**, foram juntados documentos de habilitação, emitida a justificativa de escolha e preço, elaborado o checklist e confeccionada a **Minuta do Contrato nº 019/2026-FMS**, remetendo-se os autos à Procuradoria para controle prévio de legalidade.

Constam dos autos, em síntese: requisição/DFD, ETP, Termo de Referência, cotações de mercado, mapa comparativo de preços, declaração de modalidade e de não fracionamento, autorização da autoridade competente, indicação de dotação orçamentária, aviso/edital de dispensa, comprovação de publicação, ata da sessão, justificativa de escolha do fornecedor e do preço, documentos de habilitação da empresa vencedora, certidões fiscais e trabalhistas, certidão de falência/recuperação judicial, consultas restritivas, checklist e minuta contratual.

A dotação orçamentária indicada nos autos vincula-se à Secretaria Municipal de Saúde, com classificação funcional **10.301.0012.2.0030 – Estratégia Saúde da Família**, natureza da despesa **3.3.90.30.07 – Gêneros de Alimentação**, ficha **538**, e fontes de recursos indicadas nos documentos orçamentários.

A minuta contratual submetida à análise corresponde ao **Contrato nº 019/2026-FMS**, a ser celebrado entre o **Fundo Municipal de Saúde de Atílio Vivacqua/ES**, CNPJ nº **14.355.640/0001-29**, representado pela Secretária Municipal de Saúde, e a empresa **HGX Comercial de Produtos em Geral Ltda.**, representada por **Jose Carlos Jordão Gomes**, com valor global de **R\$ 39.558,60** e vigência indicada até **31/12/2026**.

É o relatório. Passo à análise.

II – DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação limita-se ao **controle prévio de legalidade** da contratação direta e da minuta contratual submetida à Procuradoria, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Não compete a este parecer substituir a análise técnica do setor demandante quanto à conveniência administrativa da contratação, aos quantitativos estimados, à efetiva necessidade dos itens, à suficiência do objeto, à aferição técnica da qualidade dos produtos, nem atestar, em caráter técnico-econômico, que os preços são os melhores ou mais vantajosos do mercado. A atuação jurídica verifica se o processo contém os elementos formais e materiais exigidos pela legislação para que a autoridade competente possa decidir.

A própria Lei nº 14.133/2021 define a atuação do órgão jurídico como controle prévio de legalidade:

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; III - (VETADO). § 2º (VETADO). § 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54. § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. § 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico. § 6º (VETADO).

Assim, a análise recai sobre: **regularidade da hipótese de dispensa, instrução processual, pesquisa de preços, justificativa de escolha e preço, habilitação, dotação orçamentária, publicidade, minuta contratual e eventuais vícios sanáveis ou insanáveis.**

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III.1 – Da contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor

A Constituição Federal estabelece a licitação como regra para as contratações públicas, admitindo exceções nos casos previstos em lei. O art. 37 da Constituição Federal dispõe:

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.

A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, admite a dispensa de licitação para contratações de pequeno valor. No ponto, o art. 75 da Lei nº 14.133/2021 prevê:

Art. 75. É dispensável a licitação: I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência) (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência (Vide Decreto nº 11.871, de 2023) Vigência (Vide Decreto nº 12.343, de 2024) Vigência (Vide Decreto nº 12.807, de 2025) Vigência 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 10.922, de 2021) (Vigência) (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência (Vide Decreto nº 11.871, de 2023) Vigência (Vide Decreto nº 12.343, de 2024) Vigência (Vide Decreto nº 12.807, de 2025) Vigência (...) § 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados: I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

No caso concreto, o objeto consiste em **compra de gêneros alimentícios**, enquadrando-se, em tese, na hipótese de “outros serviços e compras” do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021. O valor final indicado nos autos, de **R\$ 39.558,60**, encontra-se abaixo do limite ordinário previsto no dispositivo legal retornado pela base pesquisada e também abaixo do limite atualizado declarado nos próprios autos administrativos.

Há, ainda, declaração do Núcleo de Licitação no sentido de que a contratação **não constitui fracionamento indevido** e de que o somatório das despesas de mesma natureza não ultrapassa o limite aplicável ao exercício, informação que, embora se insira no campo de responsabilidade do setor competente, é juridicamente relevante para afastar, em juízo prévio, a principal vedação associada às dispensas por valor: a utilização artificial de contratações fracionadas para escapar do dever de licitar.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça que a contratação direta é exceção e deve decorrer de hipótese legal, não podendo o Município criar hipóteses próprias de dispensa fora da legislação federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DOAÇÃO E PERMUTA DE BENS IMÓVEIS. LEI MUNICIPAL QUE PREVÊ NOVA HIPÓTESE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. MODULAÇÃO DE EFEITOS. NÃO CABIMENTO. 1. Agravo interno contra decisão monocrática que deu parcial provimento ao recurso extraordinário interposto pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, para declarar a inconstitucionalidade do comando normativo previsto no inciso I do art. 107 da Lei Orgânica do Município de Araras/SP, no ponto em que previa hipótese de dispensa de licitação nos casos de doação e permuta de bens imóveis. 2. O Supremo Tribunal Federal já manifestou, de forma reiterada, ser vedada aos demais entes federados a criação de hipóteses de dispensa de licitação diversas das previstas na legislação federal, julgando inconstitucionais leis municipais nesse sentido. Precedentes. 3. Incabível a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por ausência de preenchimento dos requisitos legais (art. 27 da Lei nº 9.868/1999). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1419333 SP, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 03/07/2023, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-07-2023 PUBLIC 19-07-2023)

No mesmo sentido, embora em contexto de dispensa emergencial, o STF enfatizou a excepcionalidade da contratação direta e a necessidade de mecanismos de controle para evitar burla à regra licitatória:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 14.133/2021, art. 75, inc. VIII, parte final. Dispensa de licitação no caso de emergência ou de calamidade pública. Vedação à recontração de empresa já contratada com base no dispositivo. Constitucionalidade do preceito legal, que estabeleceu instrumento de controle da Administração Pública e do particular. Concretização do interesse público e da isonomia na celebração de contratos administrativos. Interpretação conforme à constituição à vedação prevista no texto legal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a parte final do art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, que veda a recontração da empresa contratada diretamente com fundamento na dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a vedação à recontração da empresa contratada diretamente em razão de urgência ou calamidade pública, prevista na parte final do art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, viola os princípios previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. III. Razões de decidir 3. A licitação, prevista no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, é procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Excepcionalmente, a legislação infraconstitucional pode autorizar a contratação direta pela Administração Pública. 4. A hipótese de dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública era prevista no art. 24, inc. IV, da Lei n. 8.666/1993, que estipulava o prazo máximo de 180 dias para duração do contrato emergencial, vedando sua prorrogação. No entanto, no regime da Lei n. 8.666/1993, como não existia impedimento para que a empresa contratada diretamente fosse recontraída, a consequência foi a permanência das contratações diretas, com seguidas recontrações de empresas contratadas com base na dispensa de licitação em situação emergencial ou calamitosa. 5. É nesse contexto que se insere o inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. O novo texto normativo aumentou de 180 (cento e oitenta) dias para 1 (um) ano o tempo máximo da contratação celebrada em razão de emergência e calamidade pública. Em contrapartida, impediu a recontração da empresa contratada com fundamento no dispositivo. 6. A parte final do art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, serve como verdadeiro instrumento de controle tanto da Administração Pública quanto do particular, coibindo situações em que sucessivas contratações emergenciais configuravam burla à regra da obrigatoriedade da licitação e da excepcionalidade da contratação direta. 7. A vedação incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a dispensa de licitação com base no art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021. Interpretação conforme à Constituição que afasta as alegações de violação aos princípios da eficiência e da economicidade ou de ocorrência de discriminação indevida. IV. Dispositivo 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, sem redução de texto, para restringir a vedação prevista no dispositivo à recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação, nos termos da tese de julgamento. Tese de julgamento: 1. É constitucional a vedação à recontração de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. 2. A vedação incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação ou seja contratada diretamente por fundamento diverso previsto em lei,

inclusive outra emergência ou calamidade pública, sem prejuízo do controle por abusos ou ilegalidades verificados na aplicação da norma. _____ Jurisprudência relevante citada: ADI 2.716/RO, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 07/03/2008 (STF - ADI: 6890 DF, Relator: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 09/09/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-09-2024 PUBLIC 18-09-2024)

Aplicando tais premissas ao caso, a hipótese de contratação direta **não decorre de criação local autônoma**, mas de fundamento expressamente previsto na Lei nº 14.133/2021. Ademais, não há, nos elementos extraídos dos autos, indicação direta de fracionamento doloso ou direcionamento ilícito, existindo cotações, disputa entre empresas e escolha da menor proposta. O ponto, contudo, deve permanecer condicionado à **manutenção e conferência documental da declaração de não fracionamento**, especialmente quanto ao somatório anual por unidade gestora e por objetos de mesma natureza.

III.2 – Da instrução do processo de contratação direta

O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 disciplina a instrução mínima 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.

No presente processo, foram identificados os seguintes documentos correspondentes aos incisos do art. 72:

Documento de formalização da demanda / requisição: consta a **Requisição de Compras nº 38/2026**, formulada pela Secretaria Municipal de Saúde, indicando a necessidade de aquisição dos gêneros alimentícios.

Estudo Técnico Preliminar: consta ETP elaborado em 07/07/2026, com justificativa da contratação, estimativa inicial e indicação da solução pretendida.

Termo de Referência: consta TR, com especificação dos itens, quantitativos, forma de fornecimento, obrigações, prazos e parâmetros de execução.

Estimativa de despesa e pesquisa de preços: constam cotações de mercado de três empresas — X Alimentos Ltda., JG Distribuidora Ltda. e HGX Comercial de Produtos em Geral Ltda. —, mapa comparativo e estimativa inicial de R\$ 42.237,77.

Compatibilidade orçamentária: consta dotação orçamentária, com classificação funcional, natureza da despesa, ficha e fontes de recurso.

Habilitação: constam documentos da empresa HGX Comercial, inclusive certidões fiscais, trabalhistas, FGTS, certidão de falência/recuperação judicial e consultas restritivas.

Razão da escolha do contratado: consta justificativa vinculada ao julgamento da proposta e à habilitação da empresa vencedora.

Justificativa de preço: consta justificativa baseada nas propostas válidas coletadas e no mapa comparativo.

Autorização da autoridade competente: consta autorização do Prefeito Municipal em 09/07/2026.

Parecer jurídico: é justamente a presente manifestação, apontada no checklist como pendente/“a realizar”.

Assim, sob o ponto de vista formal, a instrução apresenta os elementos centrais exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

III.3 – Da estimativa de preços, mapa comparativo e seleção da proposta

A Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado da contratação seja compatível com o mercado. O art. 23 prevê:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 um ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 seis meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No caso, a Administração realizou pesquisa direta com **três fornecedores**, consolidou os valores em mapa comparativo e selecionou a proposta da empresa **HGX Comercial de Produtos em Geral Ltda.**, no valor de **R\$ 39.558,60**, inferior à estimativa inicial de **R\$ 42.237,77**.

Sob a ótica jurídica, a existência de três cotações, mapa comparativo e justificativa de preço atende, em princípio, à exigência de instrução mínima. Todavia, recomenda-se que o setor responsável certifique expressamente que as cotações foram obtidas mediante solicitação formal, com identificação dos fornecedores, data, validade e assinatura/identificação do responsável pela proposta, bem como que os orçamentos não tenham sido obtidos com antecedência superior ao limite legal.

O Tribunal de Contas da União, em julgado localizado na pesquisa, aponta preocupação específica com a necessidade de justificativa econômica e pesquisa de preços também nas dispensas de pequeno valor:

pequeno valor, em afronta ao princípio da economicidade; Considerando a necessidade e suficiência de se encaminhar cópia desta deliberação e da instrução ao Departamento Nacional do Serviço Social do Transporte e ao Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte, para que avaliem a conveniência e a oportunidade de promover ajustes nos respectivos Regulamentos de Licitações e Contratos, com a finalidade de exigir justificativa em relação aos aspectos econômicos da dispensa de pequeno valor, definindo procedimentos para a realização de pesquisa de preços, a exemplo do estabelecido no art. 7º, §§ 4º e 5º, da IN-Seges/ME 65/2021; Considerando que, apesar da falha identificada, não estão presentes os requisitos necessários à concessão da medida cautelar, ante a ausência de perigo da demora, uma vez que o contrato objeto da representação está extinto e os serviços de manutenção predial estão cobertos por novo ajuste; Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM(TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): 00000000000033552026, Relator.: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 23/06/2026)

Desse precedente, extrai-se orientação prudencial aplicável ao caso: **a dispensa por pequeno valor não elimina o dever de justificar economicamente a contratação**, nem autoriza escolha desprovida de parâmetro mínimo de mercado. No presente caso, essa exigência parece ter sido observada pela juntada de cotações e mapa, mas recomenda-se o saneamento documental caso alguma cotação esteja sem assinatura, validade, CNPJ, data, especificação integral dos itens ou identificação do responsável.

III.4 – Do planejamento da compra e adequação do objeto

O objeto corresponde à aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis. Por se tratar de compra pública, deve observar as diretrizes de planejamento previstas no art. 40 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente; III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo; IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material; V - atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações: I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

No processo, o Termo de Referência descreve o fornecimento parcelado e sob demanda, com itens de panificação, frios, frutas, bebidas, confeitaria, carnes e hortifrúti, vinculados às atividades da Secretaria Municipal de Saúde.

Recomenda-se, entretanto, especial atenção aos seguintes pontos:

1. **Justificativa do quantitativo:** deve haver vinculação clara entre os quantitativos estimados e a expectativa de consumo da Secretaria Municipal de Saúde até o final da vigência contratual.
2. **Perecibilidade dos itens:** por envolver alimentos perecíveis, o TR e o contrato devem prever condições mínimas de entrega, validade, conservação, transporte, embalagem, substituição de produtos impróprios e rejeição de itens em desacordo.
3. **Local de entrega:** deve estar suficientemente indicado, evitando cláusula genérica que dificulte a fiscalização.
4. **Recebimento provisório e definitivo:** deve ser disciplinado em conformidade com o art. 140 da Lei nº 14.133/2021.

O art. 140 estabelece:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido: (...) II - em se tratando de compras: a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais; b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais. § 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato. § 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato. § 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.

A minuta contratual já contém cláusulas de recebimento e fiscalização, mas recomenda-se aprimorar a redação para explicitar que os produtos poderão ser recusados, total ou parcialmente, quando estiverem em desacordo com as especificações, prazo de validade, condições sanitárias, embalagem, temperatura, qualidade ou quantidade.

III.5 – Da habilitação e regularidade da empresa vencedora

Conforme documentos extraídos dos autos, a empresa **HGX Comercial de Produtos em Geral Ltda.** apresentou: contrato/ato constitutivo, CNPJ, documentos de representantes, certidões de regularidade fiscal federal, estadual e municipal, FGTS, débitos trabalhistas, certidão negativa de falência/recuperação judicial e consultas de inidoneidade.

Também foi informado que as certidões apresentavam validade futura em relação à data de análise, como: certidão federal válida até 07/09/2026, estadual até 13/10/2026, municipal até 12/11/2026, FGTS até 02/08/2026 e trabalhista até 09/09/2026.

A Lei nº 14.133/2021 exige, antes da formalização, verificação da regularidade fiscal e consulta aos cadastros restritivos:

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial. (...) § 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

Assim, embora a habilitação esteja, em princípio, documentada, a viabilidade jurídica deve ficar condicionada à **conferência da validade de todas as certidões na data da assinatura**, bem como à juntada/atualização das consultas ao **CEIS**, **CNEP**, certidão de inidoneidade, certidão de impedimento e certidão de débitos trabalhistas, se ainda não constarem de modo completo e atual.

IV – ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO Nº 019/2026-FMS

IV.1 – Elementos essenciais identificados

A minuta contratual contém, em linhas gerais, os seguintes elementos:

O **preâmbulo** identifica o **Fundo Municipal de Saúde de Atílio Vivacqua/ES**, CNPJ nº **14.355.640/0001-29**, como contratante, representado pela Secretária Municipal de Saúde, e a empresa **HGX Comercial de Produtos em Geral Ltda.**, CNPJ nº **55.958.048/0001-07**, como contratada, representada por **Jose Carlos Jordão Gomes**.

O **objeto** consiste no fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, destinados às demandas da Secretaria Municipal de Saúde.

Há cláusula de **vinculação** ao edital/aviso da Dispensa de Licitação nº 013/2026-FMS e à proposta vencedora.

O **valor global** indicado é de **R\$ 39.558,60**.

A **vigência** está prevista até **31/12/2026**, com início vinculado à publicação.

A minuta prevê **pagamento** mediante transferência bancária em até **30 dias úteis** após apresentação de nota fiscal devidamente atestada.

Há previsão de **entrega** após autorização de fornecimento, de fiscalização por representante da Administração, de não exigência de garantia, de sanções administrativas, de dotação orçamentária, de foro da Comarca de Atílio Vivacqua/ES e de anexos como Termo de Referência, edital e proposta.

A Lei nº 14.133/2021 exige cláusulas necessárias em todo contrato administrativo:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e o do efetivo pagamento; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; IX - a matriz de risco, quando for o caso; X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; (...) XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; (...) XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; XIX - os casos de extinção.

De modo geral, a minuta contempla os elementos nucleares do art. 92, mas exige **correções pontuais** para eliminar inconsistências internas e harmonizar o contrato com o Termo de Referência, ata, proposta e demais peças do processo.

IV.2 – Da obrigatoriedade ou facultatividade do instrumento contratual

Embora o art. 95 da Lei nº 14.133/2021 admita substituição do contrato por instrumento equivalente em dispensa por valor, a Administração optou por celebrar contrato formal, o que é juridicamente adequado, especialmente porque se trata de fornecimento parcelado/sob demanda até 31/12/2026, com obrigações futuras.

O art. 95 dispõe:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: I - dispensa de licitação em razão de valor; II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor. § 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei. § 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Portanto, a escolha pelo instrumento contratual formal não é vício; ao contrário, confere maior segurança jurídica à execução parcelada.

IV.3 – Inconsistências e ajustes necessários na minuta

Foram identificadas inconsistências que, em princípio, **não inviabilizam juridicamente a contratação**, mas devem ser corrigidas antes da assinatura:

a) Divergência quanto ao prazo de entrega.

Foi identificada divergência entre documentos: o Termo de Referência teria previsto prazo de entrega de até **5 dias úteis**, enquanto a minuta contratual prevê **10 dias** após a autorização de fornecimento. Em outra extração dos autos, consta referência a prazo de 10 dias no próprio TR, o que revela necessidade de conferência manual do documento original. De todo modo, deve-se **uniformizar o prazo de entrega** em todos os instrumentos — TR, edital/aviso, proposta, ata e contrato —, adotando-se o prazo efetivamente aprovado pela autoridade competente.

b) Divergência quanto ao prazo de pagamento.

Consta indicação de que o Termo de Referência estipula pagamento em até **10 dias úteis** após a nota fiscal, enquanto a minuta prevê **30 dias úteis**. A divergência deve ser sanada antes da assinatura, pois o contrato deve refletir as condições de pagamento previamente estabelecidas no TR e consideradas pelos fornecedores na formulação das propostas.

c) Divergência quanto ao critério de julgamento.

Foi apontada inconsistência entre “menor preço global” e “menor preço unitário” na documentação. A contratação deve indicar com precisão o critério efetivamente utilizado. Se a adjudicação se deu por **menor preço global**, a ata, o termo de adjudicação/resultado, o mapa e a minuta devem refletir essa opção. Se houve julgamento por item/preço unitário, o contrato deve espelhar os itens adjudicados e seus valores unitários. A ausência de uniformidade pode gerar dúvida sobre a seleção da proposta mais vantajosa.

d) Data incorreta na minuta.

A minuta apresenta data de assinatura como **05 de maio de 2026**, incompatível com a cronologia do processo, iniciado em julho de 2026. Trata-se de erro material relevante, porém sanável, devendo ser corrigido para a data efetiva de assinatura.

e) Fiscal do contrato.

Embora conste indicação de **Anderson Falcão Caldeira Torres** em decreto/designação e no campo de assinatura, recomenda-se inserir na cláusula de fiscalização a identificação expressa do fiscal do contrato e, se houver, do respectivo substituto, com referência ao ato de designação. O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 exige acompanhamento por fiscal designado:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência. § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

f) Recebimento dos produtos.

A cláusula deve prever recebimento provisório e definitivo, rejeição de itens em desacordo, substituição de produtos impróprios e responsabilidade da contratada por qualidade, validade, acondicionamento e transporte.

g) Publicidade e eficácia contratual.

A minuta deve prever a divulgação no PNCP e em sítio eletrônico oficial, observando que o art. 94 da Lei nº 14.133/2021 condiciona a eficácia do contrato à divulgação no PNCP:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: I - 20 vinte dias úteis, no caso de licitação; II - 10 dez) dias úteis, no caso de contratação direta. § 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

h) Reajuste e reequilíbrio.

A minuta prevê preços fixos por um ano e reajuste pelo IPCA. Como a vigência se encerra em 31/12/2026, o reajuste ordinário pode não ocorrer, mas a cláusula é admissível e deve manter data-base vinculada ao orçamento estimado, conforme orientação do art. 92, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, constante no dispositivo retornado.

i) Sanções.

A minuta prevê advertência, multa, suspensão/impedimento e declaração de inidoneidade. Recomenda-se adequar a nomenclatura e gradação às sanções da Lei nº 14.133/2021, especialmente para distinguir **impedimento de licitar e contratar** e **declaração de inidoneidade**, com observância do devido processo administrativo, contraditório e ampla defesa.

j) Vinculação entre anexos e contrato.

A cláusula de vinculação deve deixar claro que integram o contrato, independentemente de transcrição, o Termo de Referência, o aviso/edital de dispensa, a proposta da contratada, o mapa de preços e a autorização da contratação direta, prevalecendo, em caso de divergência, a ordem normativa definida pela Administração, sem contrariar a Lei nº 14.133/2021.

V – DOS VÍCIOS IDENTIFICADOS: SANÁVEIS OU INSANÁVEIS

Não foram identificados, com base nos documentos examinados, vícios manifestamente insanáveis que imponham, desde logo, parecer pela impossibilidade jurídica da contratação.

Os problemas observados são, em princípio, **vícios formais e inconsistências internas sanáveis**, especialmente:

1. divergência de prazo de entrega;
2. divergência de prazo de pagamento;
3. inconsistência entre critério de menor preço global e menor preço unitário;
4. data incorreta na minuta;
5. necessidade de identificação expressa do fiscal e substituto;
6. necessidade de reforço das cláusulas de recebimento e substituição de alimentos;
7. necessidade de conferência final das certidões e cadastros restritivos;
8. necessidade de comprovação da divulgação/publicidade do ato autorizador, extrato e contrato;
9. necessidade de confirmação documental do não fracionamento;
10. necessidade de uniformização entre TR, edital/aviso, ata, proposta e contrato.

Tais vícios **não maculam necessariamente a essência da contratação**, desde que corrigidos antes da assinatura do contrato e da emissão da ordem de fornecimento.

A principal cautela é a prevenção de fracionamento indevido. O STJ, em precedente envolvendo aquisição parcelada de merenda escolar, tratou com rigor a compra fracionada para contornar a licitação:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANOS À MUNICIPALIDADE. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DOLO. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230/2021. PRETENSÃO DE REEXAME DOS FATOS E PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. I - Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Alagoas contra o ex-prefeito do Município de Palestina/AL objetivando a reparação de danos, bem como condenação do réu à perda da função pública, suspensão de direitos políticos, pagamento de multa e proibição de contratar com o Poder Público. II - Na sentença, julgaram-se procedentes os pedidos. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida. Esta Corte conheceu do agravo para negar provimento ao recurso especial. III - Da retroatividade da Lei n. 14.230/2021 ao caso em comento, depreende-se dos autos que o réu foi condenado por ato de improbidade administrativa tipificado nos arts. 10, VIII e 11, caput e inciso II, da LIA, em sua redação original, às sanções de ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 6 anos, pagamento de multa civil equivalente a duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 anos. IV - No entanto, no decorrer do trâmite processual, a Lei de Regência sofreu significativas alterações dadas pela Lei n. 14.230/2021, motivo pela qual este recurso será examinado sob esta nova perspectiva, naquilo em que for aplicável ao caso sub judice. V - O STF firmou orientação, por meio do Tema n. 1.199, de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação da nova redação LIA, adstrita aos atos ímprobos culposos, não transitados em julgados. VI - A Suprema Corte, em momento posterior, ampliou a aplicação da referida tese para os casos de ato de improbidade administrativa fundado na responsabilização por violação genérica dos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei n. 8.249/1992, ou nos revogados incisos I e II do aludido dispositivo, desde que não haja condenação com trânsito em julgado. Confirmam-se os precedentes das duas Turmas e do Plenário da Suprema Corte, respectivamente: (RE n. 1.452.533 AgR, relator Ministro Cristiano Zanin, Primeira Turma, DJe 21/11/2023, ARE 1346594 AgR-segundo, Relator (a): Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 24-10-2023, Processo Eletrônico DJe-s/n DIVULG 30-10-2023 PUBLIC 31-10-2023 e ARE n. 803568 AgR-segundo-EDv-ED, relator para Acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 6/9/2023). VII - No julgamento do RE n. 1.452.533 AgR, o Ministro Alexandre de Moraes, reportando-se ao julgamento do Tema n. 1.999, de que foi o relator, afirmou: "No presente processo, os fatos datam de 2012 - ou seja, muito anteriores à Lei 14.230/2021, que trouxe extensas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, e o processo ainda não transitou em julgado. Assim, tem-se que a conduta não é mais típica e, por não existir sentença condenatória transitada em julgado, não é possível a aplicação do art. 11 da Lei 8.429/1992, na sua redação original. Logo, deve se aplicar ao caso a tese fixada no Tema 1199, pois, da mesma maneira que houve abolitio criminis no caso do tipo culposos houve, também, nessa hipótese, do artigo 11. Portanto, conforme registra o Eminent Relator, o acórdão do Tribunal de origem no presente caso ajusta-se ao entendimento do Plenário do SUPREMO no Tema 1199, razão pela qual não merece reparos." VIII - A modificação dos elementos constitutivos do próprio ato de improbidade administrativa (arts. 9º, 10

e 11) incide desde logo em todas as ações de improbidade em curso, seja quando se imputa uma conduta culposa (Tema n. 1.199 do STF) ou dolosa, conforme a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, vencido o eminente Ministro Luiz Edson Fachin. IX - Em ações de improbidade administrativa em curso, importa perquirir se houve a efetiva extinção da reprovabilidade da conduta ilícita ou não. X - Caso tenha ocorrido a extinção da reprovabilidade, a ação de improbidade deverá ser julgada improcedente tendo em vista a aplicação retroativa das normas sancionatórias mais benéficas ao réu. XI - Se a conduta continuar descrita na Lei n. 8.429/1992, deve-se aplicar a continuidade típico-normativa já que inaplicável a tipicidade cerrada aos casos sentenciados antes da vigência da Lei n. 14.230/2021. XII - A Primeira Turma do STJ, alinhando à jurisprudência do STF, adotou o entendimento de que é possível a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa, de modo a afastar a abolição da tipicidade da conduta do réu (art. 11, caput e incisos I e II, da LIA), quando for possível o enquadramento típico nos incisos da nova redação trazida pela Lei n. 14.230/2021, preservando a reprovação da conduta da parte. Confirmam-se os precedentes: AgInt no AREsp n. 1.206.630/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 27/2/2024, DJe de 1º/3/2024; EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024; AgInt no AREsp n. 1.611.566/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/5/2024, DJe de 29/5/2024. XIII - A Lei n. 14.230/2021, além abolir a possibilidade de responsabilização do agente por violação genérica dos princípios administrativos prevista no caput do art. 11, também revogou o seu inciso I e II. De tal modo que, atentando-se à tese da continuidade típico-normativa, se impossível o reenquadramento da conduta do agente nas hipóteses taxativamente elencadas nos novéis incisos do art. 11 da LIA, outra alternativa não há senão a improcedência do pleito inicial diante da superveniente atipicidade da conduta praticada. XIV - O agravante foi condenado pelo Juízo de primeiro grau, cuja sentença foi integralmente mantida pelo Tribunal de origem, não somente porque incurso no art. 11, caput e inciso II, mas também por incorrer no art. 10, VIII, ambos da LIA. Desse modo, ainda que não seja mais possível a condenação pautada somente na violação genérica dos princípios administrativos e tampouco no inciso II do art. 11 da LIA, posto que revogado pela novel legislação, o fato é que a conduta pela qual foi condenado ainda remanesce típica em face da subsunção ao art. 10, VIII, da Lei de Regência, já com redação dada pela Lei n. 14.230/2021. XV - A conduta consistente na emissão de cheques sem provisão de fundos, antes encartada pelas instâncias ordinárias, no art. 11 da LIA, após a edição da Lei n. 14.230/2021, apresenta impossibilidade de seu reenquadramento por força da continuidade típico-normativa. Todavia, a aquisição de merenda escolar, de forma parcelada mês a mês, sem a prévia realização do competente procedimento licitatório, permanece típica à luz do próprio art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/1992. XVI - Apenas para que não parem dúvidas acerca da configuração do ato ímprobo atribuído ao ora agravante, transcrevo para o que importa a este julgamento o seguinte excerto do acórdão guerreado quanto ao fracionamento das despesas com a merenda escolar e dispensa indevida da licitação: "(...) 82 Não obstante, o argumento desmantela-se diante da leitura da parte final do próprio dispositivo alegado pelo apelante. É que o inciso II do art. 24 estabelece, expressamente, que a hipótese de dispensa ali contida não se aplica aos casos em que as despesas se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. (...) 83 Dito de outro modo, a lei obriga que o ente público proceda à aquisição necessária em parcela única, sem possibilidade de dividir o objeto a fim de viabilizar a dispensa. Ve-se, portanto, que é vedado justamente o comportamento que o recorrente admite haver adotado. Ademais, se a dispensa teve, como afirmado, também, pelo recorrente, fundamento da urgência em se adquirir as mercadorias, deveria haver sido aplicado o regramento

inerente às hipóteses do inciso IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993², para o qual, nos termos do art. 26³ da mesma lei, seria necessário procedimento administrativo simplificado, o qual tampouco foi realizado. (...) 85 Afigura-se patente, portanto, que, no caso em comento, a licitação foi dispensada de modo indevido, o que reclama a incidência da disposição constante no inciso VIII do art. 10 da LIA, já transcrito."XVII - Houve por parte do agravante, enquanto prefeito do Município de Palestina/AL, dispensa indevida de licitação mediante a compra fracionada da merenda escolar em 2005.XVIII - No mais, no que tange ao elemento anímico exigido pela novel legislação, este igualmente se encontra presente e comprovado. Isto porque o agravante, enquanto prefeito, de modo livre e consciente, ciente da ilicitude de sua conduta, acautelou-se de realizar as compras mensais da referida merenda escolar em valor inferior ao autorizado pelo art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993 descuidando-se, propositalmente, da parte final deste mesmo dispositivo legal, o qual veda a dispensa ali autorizada quando as despesas se referirem a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que poderiam ser realizadas de uma só vez.XIX - O fato de que a despeito da alegada urgência em adquirir os gêneros alimentícios a fim de abastecer as escolas municipais, o agravante poderia ter feito uso da faculdade insculpida no art. 24, IV, da Lei de Licitações, mediante abertura de processo de dispensa de licitação, instruindo-o com os documentos, justificativas e pesquisas de preços pertinentes, nos termos do art. 26 da mesma lei, porém, não o fez. Ao contrário, insistiu na compra direta da merenda escolar dos fornecedores C. L. F. da Silva, Mercearia Preço Bom, Mercearia Dois Irmãos, A. M. da Silva Filho Mercadinho - ME, Ana Lúcia de Aquino Santos - ME e E. L. Bernardi, por aproximadamente oito meses, conforme informado pela testemunha Dino César do Nascimento, cujo depoimento parcialmente degravado se encontra no acórdão guerreado.XX - Em relação ao dano causado ao erário, decorrente da dispensa indevida do procedimento licitatório, o acórdão recorrido foi categórico ao afirmar por sua ocorrência, quantificando-o no valor integral da aquisição havida, ou seja, R\$ 72.259,99 (setenta e dois mil, duzentos e cinquenta e nove reais e noventa e nove centavos), conforme se extrai do excerto abaixo transcrito: "(...) 91 Nessa perspectiva, após a análise do caderno processual, entendo plenamente configurado o dano ao erário, porque os autos comprovam tanto a prática de atos ímprobos que inquestionavelmente causaram dano à municipalidade, quanto o valor desses danos. Isso porque, ao adquirir a merenda sem realizar a correlata licitação, independentemente da entrega ou não do produto, existe o dano decorrente do malbaratamento do dinheiro de que trata o caput do art. 10, entendido este como o ato de malbaratar, que corresponde ao ato de gastar mal. 92 É dizer, as verbas públicas foram mal empregadas no momento em que dispendidas sem a necessária formalidade legal para tanto, desconsiderando a possibilidade de obtenção de negócio mais vantajoso para a Administração Pública.Assim, o dano ao erário equivale justamente aos R\$ 72.259,99 (setenta e dois mil, duzentos e cinquenta e nove reais e noventa e nove centavos) que foram malbaratados pela contratação direta da compra merenda escolar aos fornecedores C. L. F. Da Silva, Mercearia Preço Bom, Mercearia Dois Irmãos, A. M. Da Silva Filho Mercadinho - ME, Ana Lúcia de Aquino Santos - ME e E. L. Bernardi."XXI - Reafirma-se a existência do efetivo prejuízo causado ao erário, mas não no valor integral das compras diretas realizadas.Para a correta quantificação, será necessária a apuração, item a item, mediante análise dos preços médios praticados no mercado local à época dos fatos, cuja diferença entre o referido valor e aquele pago pela administração pública consistirá no real dano experimentado em razão da dispensa indevida da licitação, a ser liquidado em ulterior procedimento para cumprimento da sentença, a teor do permissivo legal contido no art. 18, caput e § 1º da LIA.XXII - As sensíveis alterações promovidas pela novel legislação à LIA em nada alteram a situação jurídica enfrentada, porquanto permanece ímproba a conduta praticada pelo agravante, nos termos do art. 10, VIII, da Lei de Regência.XXIII - Alega o recorrente que o acórdão

objurgado incorreu em afronta aos arts. 10, VIII, 11, caput, e II, ambos da Lei n. 8.429/1992, vez que, em síntese, ausentes os elementos objetivo e subjetivo necessários à configuração do ato ímprobo.XXIV - As razões recursais no que tange à emissão de cheques sem provisão de fundos não serão analisadas ante a perda do objeto, vez que, conforme acima detalhado, não foi possível o reenquadramento desta conduta a nenhum dos demais dispositivos da Lei n. 8.429/1992, alterada pela Lei n. 14.230/2021.XXV - O exame das razões recursais relacionadas à dispensa indevida de licitação, mesmo após as alterações legislativas dadas pela Lei n. 14.230/2021 à LIA, ainda remanesce ímproba a conduta que lhe atribuída.XXVI - Irrelevante para a caracterização do ato de improbidade administrativa o fato do alimentos terem sido efetivamente comprados e entregues nas escolas municipais.XXVII - A conduta reprimida pela lei de regência é clara no sentido de reputar ilícita a dispensa indevida de licitação, causando, com isso, dano ao erário. Os regramentos do processo licitatório, inclusive quanto ao procedimento de dispensa ou inexigibilidade do certame, encontram-se regularmente dispostos na Lei n. 8.666/1993, frontalmente violada pelo recorrente, conforme acima alinhavado.XXVIII - Os atos do agente público devem obedecer à estrita legalidade, pelo que não há como considerar que os atos de gestão praticados pelo recorrente para aquisição de merenda escolar em 2005 foram meramente irregulares. Ao dolosamente fracionar a despesa a fim de dar ares de legalidade para a conduta sabidamente ilícita, o recorrente, de forma indene de dúvidas, incorreu na conduta tipificada no art. 10, VIII, da LIA, para o que, neste ponto, visando a repetições desnecessárias, reporto-me ao oportunamente acima explanado.XXIX - Não há como alterar as conclusões a que chegou o Tribunal a quo, no tocante à prática ou não do ato de improbidade administrativa, ou mesmo sobre a (in) existência do elemento anímico (dolo), sem o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado em recurso especial, consoante enunciado da Súmula n. 7 do STJ.XXX - O enfrentamento das questões atinentes à efetiva caracterização ou não de atos de improbidade administrativa descritos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992, sob as perspectivas objetiva - de caracterização ou não de enriquecimento ilícito, existência ou não de lesão ao erário e de violação ou não de princípios da administração pública - e subjetiva - consubstanciada pela existência ou não de elemento anímico -, demandam incontestemente revolvimento fático-probatório, uma vez que, como já observado acima, o Tribunal de origem, com base na análise do acervo fático-probatório dos autos, entendeu pela configuração do ato de improbidade administrativa. Neste sentido, é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: (AgInt no AREsp n. 2.117.559/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/10/2023, DJe de 18/12/2023.) XXXI - Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no AREsp: 1844202 AL 2021/0052118-1, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 12/02/2025, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJEN 17/02/2025)

No presente caso, entretanto, há declaração nos autos de inexistência de fracionamento e há valor global inferior ao limite de dispensa. Assim, desde que tal declaração esteja correta e lastreada em controle efetivo das despesas da unidade gestora no exercício, o risco jurídico é mitigado.

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opino pela viabilidade jurídica da Dispensa de Licitação nº 013/2026-FMS**, referente à contratação da empresa **HGX Comercial de Produtos em Geral Ltda.**, CNPJ nº **55.958.048/0001-07**, para fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis destinados ao atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Saúde de Atílio Vivacqua/ES, no valor de **R\$ 39.558,60**, com fundamento no **art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, desde que previamente saneadas as ressalvas abaixo.**

A viabilidade fica condicionada a que o setor competente:

1. **uniformize o prazo de entrega** em todos os documentos do processo, especialmente Termo de Referência, aviso/edital, proposta, ata e minuta contratual;
2. **uniformize o prazo de pagamento**, eliminando a divergência entre eventual previsão de 10 dias úteis no TR e 30 dias úteis na minuta;
3. **corrija a data da minuta contratual**, substituindo a referência a “05 de maio de 2026” pela data efetiva de assinatura;
4. **esclareça e uniformize o critério de julgamento**, indicando se a seleção ocorreu por menor preço global ou por menor preço unitário, ajustando ata, justificativa, mapa e contrato;
5. **inclua expressamente na minuta o fiscal do contrato e eventual substituto**, com referência ao ato de designação;
6. **aperfeiçoe as cláusulas de recebimento**, prevendo recebimento provisório e definitivo, rejeição total ou parcial e substituição de gêneros alimentícios em desconformidade;
7. **confira a validade das certidões fiscais, trabalhistas, FGTS e falência/recuperação judicial na data da assinatura**, juntando certidões atualizadas se necessário;
8. **junte ou atualize as consultas ao CEIS, CNEP, certidões de inidoneidade, impedimento e débitos trabalhistas**, nos termos do art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021;
9. **mantenha nos autos declaração expressa e atualizada de não fracionamento**, com indicação do controle do somatório anual por unidade gestora e por objetos de mesma natureza;
10. **comprove a publicidade do ato autorizador, extrato e contrato**, especialmente no sítio eletrônico oficial e no PNCP, observando o art. 72, parágrafo único, e o art. 94 da Lei nº 14.133/2021;
11. **confira a formalidade das cotações**, com identificação dos fornecedores, CNPJ, data, validade, assinatura ou autenticação, especificação dos itens e justificativa da escolha dos fornecedores consultados, quando aplicável;
12. **ajuste a minuta para prever expressamente a vinculação ao Termo de Referência, aviso/edital, proposta vencedora e autorização da contratação direta**;
13. **revise a cláusula de sanções** para compatibilização integral com a Lei nº 14.133/2021, assegurando contraditório, ampla defesa e gradação adequada.

Após o saneamento das ressalvas acima, não havendo alteração substancial do objeto, do valor ou da empresa selecionada, **não se vislumbra óbice jurídico à assinatura do Contrato nº 019/2026-FMS**, cabendo à autoridade competente decidir quanto à conveniência e oportunidade da contratação.

É o parecer.

Atílio Vivacqua/ES, data da assinatura eletrônica.

EDUARDO BASTOS BERNARDINO
PROCURADOR GERAL
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL - PGM/GAB - PGM

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

EDUARDO BASTOS BERNARDINO

PROCURADOR GERAL

PGM/GAB - PGM - PMAV

assinado em 20/07/2026 12:30:46 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 20/07/2026 12:30:46 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por EDUARDO BASTOS BERNARDINO (PROCURADOR GERAL - PGM/GAB - PGM - PMAV)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-SQ5SB1>