



Proc. Administrativo 8- 561/2026

De: Marcus C. - PGM - GAB

Para: SS - Secretaria de Saúde - A/C Jonathan T.

Data: 28/01/2026 às 16:43:15

Setores envolvidos:

PGM - GAB, SS, SS - SSPGES, PGM - DEPLIC - PJ, SS - SSPGES - DPCC, SS - SSPGES - DPCC- SPCAC, PGM - DEPLIC, PGM - PROC, SS - SSPGES - DPCC - SGTR, SS - SSPGES - DPCC - SGPP, SS - SSPGES - DPCC - ASSESSORIA

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – Contratação de empresa para execução de serviços de adequação e/ou atualização tecnológica (modernização) de elevadores do PAM Marechal

Prezado Sr. Secretário,

Em devolução, com pareceres nos despachos 6 e 7, que adoto.

Atenciosamente,

—

Marcus Motta Monteiro de Carvalho
Procurador-Geral do Município



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 1183-B97E-5458-FDC2

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



MARCUS MOTTA MONTEIRO DE CARVALHO (CPF 034.XXX.XXX-17) em 28/01/2026 16:43:30

GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://juizdefora.1doc.com.br/verificacao/1183-B97E-5458-FDC2>



Proc. Administrativo 7- 561/2026

De: Gustavo D. - PGM - DEPLIC

Para: PGM - GAB - Gabinete da Procuradoria Geral do Município - A/C Aline C.

Data: 28/01/2026 às 16:31:19

Setores (CC):

PGM - GAB

Setores envolvidos:

PGM - GAB, SS - SSPGES, PGM - DEPLIC - PJ, SS - SSPGES - DPCC, SS - SSPGES - DPCC - SPCAC, PGM - DEPLIC, PGM - PROC, SS - SSPGES - DPCC - SGTR, SS - SSPGES - DPCC - SGPP, SS - SSPGES - DPCC - ASSESSORIA

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – Contratação de empresa para execução de serviços de adequação e/ou atualização tecnológica (modernização) de elevadores do PAM Marechal

Srs. Assessores,

1) Ratifico, por seus próprios fundamentos, o parecer apenso ao Desp. 6, da lavra do Dr. [Peracio Luis Araujo - PGM - DEPLIC - PJ](#), que opina pela, com fulcro no art. 74, I, da Lei nº 14.133/21, viabilidade da contratação direta pretendida pela unid. demandante, ficando a formalização da contratação condicionada, todavia, à adoção, pela aludida unidade, das providências sugeridas no opinativo, das quais ora se destaca:

i) instrução do processo com pesquisa de mercado (contendo relação de preços praticados pela intentada contratada junto a outros contratantes, de preferência do setor público), devidamente ratificada, se de acordo, pela SSLICOM;

ii) confirmação de que o cronograma de pagamento (pagamento antecipado) proposto pela pretensa contratada é, tal qual o pagamento antecipado em si, comprovadamente indispensável para a obtenção de sensível economia ou condição *sine qua non* para a contratação, devendo a unidade requisitante, nesse caso: a) inserir justificativa detalhada e motivada no processo, em obediência ao art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; e b) incluir cláusula contratual expressa exigindo garantia adicional como condição para o pagamento antecipado ou, ainda, a devolução do valor antecipado caso o objeto não seja executado, conforme o art. 145, §§ 2º e 3º, e o art. 92, inc. XII, da Lei nº 14.133/21;

iii) alterações na minuta contratual (anexa à proposta da empresa, a qual, por sua vez, integra o arquivo "Documentos da Empres_.zip", constante do Desp. inicial), nos termos do tópico 2.8 do parecer, ou adoção da minuta de contrato padronizada da PGM (e acostada ao Desp. 6), promovendo-se as alterações necessárias, podendo ser prevista, nas disposições finais, uma cláusula com o seguinte teor: *"As disposições remanescentes da Proposta Comercial nº _____, que não foram expressamente modificadas neste Contrato Administrativo e que possuam caráter eminentemente privado, serão interpretadas e aplicadas em caráter subsidiário e complementar, apenas naquilo que for compatível com o regime de Direito Público e desde que*

não contrariem a supremacia do interesse público, a Lei nº 14.133/2021 e demais normas cogentes aplicáveis à Fazenda Pública Municipal de Juiz de Fora."

2) Para além das condicionantes listadas no parecer, sugerimos ainda conferência, pela unid. requisitante, se necessário com auxílio da SSLICOM, de que o processo se encontra, de fato, instruído com a documentação elencada no art. 72 da Lei nº 14.133/21 (caso ainda não esteja, que seja complementada a instrução processual com a documentação porventura ainda faltante), a saber: 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; e VIII - autorização da autoridade competente.

3) Posto isso, e lembrando -- tal como já feito no antedito parecer -- que o contrato só poderá ser firmado após o integral empenhamento da despesa (nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/64), solicito, por obséquio, remessa sucessiva dos autos: **i)** ao Sr. PGM, a fim de, se de acordo, aprovação do referido parecer (e, pois, da presente manifestação); **ii)** à unid. demandante, para, se necessário com auxílio da SSLICOM, adoção das providências recomendadas no parecer (rememoradas no item 1 retro), e da(s) indicada(s) no item 2 supra; e **iii)** à SSLICOM, para, após (e, registra-se, somente após) o esgotamento das citadas providências, sequência do processo.

Att

—
Gustavo Andrade Dantas

Procurador Municipal

Matrícula 39989204

OAB-MG nº 102.520

PGM/DEPLIC - Gerente



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4E04-F278-FD4C-5FE8

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GUSTAVO ANDRADE DANTAS (CPF 060.XXX.XXX-43) em 28/01/2026 16:31:31 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://juizdefora.1doc.com.br/verificacao/4E04-F278-FD4C-5FE8>



Proc. Administrativo 6- 561/2026

De: Peracio A. - PGM - DEPLIC - PJ

Para: PGM - DEPLIC - Departamento de Procuradoria de Licitações(Gerência) - A/C Gustavo D.

Data: 28/01/2026 às 14:40:52

Setores envolvidos:

SS - SSPGES, PGM - DEPLIC - PJ, SS - SSPGES - DPCC, SS - SSPGES - DPCC- SPCAC, PGM - DEPLIC, PGM - PROC,
SS - SSPGES - DPCC - SGTR, SS - SSPGES - DPCC - SGPP, SS - SSPGES - DPCC - ASSESSORIA

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – Contratação de empresa para execução de serviços de adequação e/ou atualização tecnológica (modernização) de elevadores do PAM Marechal

Prezado Gerente do DEPLIC [Gustavo Andrade Dantas - PGM - DEPLIC - PJ](#)

Segue, em anexo, parecer jurídico referente ao presente processo de licitação.

Atenciosamente,

—
Peracio Luis Araujo
Procurador Municipal I

Anexos:

Proc_Adm_561_2026_Inex_art_74_I_elevadores_da_marca_Atlas_Schindler.docx

Proc_Adm_561_2026_Inex_art_74_J_I_elevadores_da_marca_Atlas_Schindler.pdf

p_11_196_23_orientacoes_gerais_NLL_minutas_ARP_e_cts_MINUTA_ct_AQUISICAO_anx_4_Port__1_.doc

PARECER JURÍDICO

Referência: Processo Administrativo nº 561/2026. Documento nº 181/2026.

Assunto: Serviços de adequação e/ou atualização tecnológica (modernização) de 2 (dois) elevadores da marca Atlas Schindler, instalados na Rua Marechal Deodoro, 496, Centro, Juiz de Fora, onde funciona o PAM Marechal, por **inexigibilidade** de licitação (art. 74, I, da Lei nº 14.133/21). Análise.

I- RELATÓRIO

O presente processo foi encaminhado a este DEPLIC/PGM (**Desp. Inaugural e desp. 1**) para análise acerca da viabilidade de o Município, com base no art. 74, I, da Lei nº 14.133/21 (isto é, por **inexigibilidade de licitação**), *contratação de serviços de adequação e/ou atualização tecnológica (modernização) de 2 (dois) elevadores da marca Atlas Schindler, instalados na Rua Marechal Deodoro, 496, Centro, Juiz de Fora, onde funciona o PAM Marechal*.

O processo está instruído com a documentação acostada ao **Desp. inaugural**, que, por sua vez, faz referência ao **Memorando nº 105.903/2025** e aos **Documentos nº 181/2026 e 253/2026**, tendo sido identificados: termo de referência (TR); Estudo Técnico Preliminar (ETP); Análise de Riscos; Declaração de Disponibilidade Orçamentária; documentos jurídicos e habilitatórios da empresa que se pretende contratar; razões para escolha do fornecedor; consulta ao CGCC e SIGDEIN.

O valor estimado da contratação é de **R\$ 706.824,99 (setecentos e seis mil, oitocentos e vinte e quarto reais e noventa e nove centavos)**, como informado no item 4.1 do Termo de Referência, serviço este com duração prevista de 12 meses, sendo o pagamento a ser efetuado em 4 (quatro) parcelas, conforme proposta, sendo assim discriminadas: 1º Parcela: 20%; 2º Parcela: 20%; 3º Parcela: 50%; 4º Parcela: 10%.

É o relatório. Passa-se à análise.

II- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1- Dos limites do parecer jurídico

Salienta-se, de início, que a presente análise jurídica considera, exclusivamente, os elementos que constam dos autos do processo em foco, cabendo à assessoria jurídica, à luz das normas vigentes, se pronunciar sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na seara da conveniência e da oportunidade da deflagração do certame licitatório, nem analisar aspectos de natureza eminentemente

técnica ou administrativa (tampouco quantitativos e preços) inerentes ao objeto da licitação.

É que o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Gestor Municipal. Este é o entendimento o TCU sobre o tema:

O parecer jurídico, conforme orientação assentada nesta Corte de Contas, não vincula o gestor, de modo que não pode se isentar de responsabilidade alegando decidir com base em apreciações jurídicas. Além disso, vale salientar que **o parecer é opinativo e não vincula o administrador**. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se se entendesse de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma Companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter postura ativa no comando da empresa. (grifo nosso)

No mesmo sentido é a doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO, que assim leciona: “*o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica*”. Ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, *in verbis*:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

2.2- Da inexigibilidade de licitação. Linhas gerais. Enquadramento do caso em foco na situação descrita no art. 74, I, da Lei 14.133/21

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, prevê a obrigatoriedade de a Administração Pública, antes de proceder a qualquer contratação, realizar, previamente, processo de licitação, sendo apenas ressalvados desta obrigação os casos em que a lei prevê as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação, que constituem as hipóteses de contratação direta; *in verbis*, abaixo, o referido dispositivo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

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. (Grifo nosso)

Portanto, a depender da situação fática apresentada, poderá o instituto da licitação revelar-se como meio inadequado para a consecução das necessidades do interesse público. É o que acontece, por exemplo, nos casos de calamidade pública ou emergenciais, em que a demora natural do burocrático procedimento licitatório impede o afastamento de dano irreparável ou de difícil reparação para a administração e para aqueles que dela dependem.

Em outros casos, ainda, a licitação pública poderia revelar-se ineficaz, como nas hipóteses de contratações realizadas com fornecedores de produtos ou prestadores de serviço detentores de exclusividade. Afinal, na medida em que inexistam competidores, submeter a oportunidade de contratação a uma licitação – que pressupõe a existência de multiplicidade de licitantes – seria totalmente inútil.

Na lição de MARÇAL JUSTEN FILHO, isso significa que:

“A Constituição acolheu a presunção (absoluta) de que prévia licitação produz a melhor contratação – entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia. Mas a própria Constituição se encarregou de limitar tal presunção absoluta, facultando contratação direta nos casos previstos por lei”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 295)

Deste modo, a legislação cuidou de definir hipóteses em que a licitação pública não apresenta tanta eficácia, tanto que a Carta Magna, em seu supramencionado art. 37, inciso XXI, utilizou a expressão “ressalvados os casos especificados na legislação”.

É possível afirmar que a inviabilidade de licitação pública pode acontecer por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausências de pressupostos necessários à licitação, estando descritas art. 74 da lei nº 14.133/21 as situações em que o agente público pode deixar de promover o processo licitatório.

E é justamente para tratar destas hipóteses excepcionais que a Lei nº 14.133/21 disciplinou, expressamente, as circunstâncias em que se faz viável o afastamento do dever geral de licitar, a saber, os casos de inexigibilidade (art. 74) e de dispensa de licitação (art. 75).

Os casos de dispensa de licitação estão listados, de forma *taxativa*, nos incisos do art. 75, expressando situações em que se facultou à Administração realizar ou não a licitação, orientada por seu poder discricionário, pautado em critérios de conveniência e oportunidade e, sobretudo, pelo interesse público.

Já as situações de inexigibilidade de licitação, listadas de forma *exemplificativa* nos incisos do art. 74 da Lei nº 14.133/21, são aquelas em que a realização de eventual procedimento de seleção seria inútil, ou pelas características do mercado, que escapam à alçada do Administrador; ou pela própria natureza do objeto da aventada contratação.

Agora, é importante destacar: seja com base no art. 74, seja com base no art. 75 da Lei nº 14.133/21, a contratação direta, sem licitação, é procedimento absolutamente *excepcional*, cabível só mesmo quando devida e cabalmente configuradas, no caso concreto, as situações descritas nos precitados dispositivos.

No presente caso, busca-se a contratação de serviços e fornecimento de equipamentos para os elevadores nº EEL010040 e EEL010041. Tais equipamentos possuem tecnologia própria e padronização exclusiva da empresa Atlas Schindler Ltda., única habilitada para executar o serviço e fornecer peças compatíveis, conforme **Atestado de Exclusividade**, constante na pasta “*Documentos da Empresa*”, constante no Desp. Inaugural:

À
ELEVADORES ATLAS SCHINDLER LTDA.
Av. do Estado nº 6.116
São Paulo - SP
01516-900

ATESTADO AO ASSOCIADO

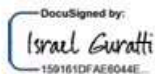
Nº: 0380/A/25

Data: 29.07.2025

Atestamos, para os devidos fins, que a empresa ELEVADORES ATLAS SCHINDLER LTDA., nova razão social da Elevadores Atlas Ltda. e incorporadora legal da Elevadores Schindler do Brasil Ltda., estabelecida na Av. do Estado nº 6.116, em São Paulo - SP, CNPJ 00.028.986/0001-08, é filiada à Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica - ABINEE, sob nº 344, desde 28.08.1974 e ao Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de São Paulo – SINAEE-SP, sob nº 164, desde 08.04.1957 e, conforme consta em nossos registros e em declaração firmada pela empresa, a Elevadores Atlas Schindler Ltda. é exclusiva no País, na comercialização, instalação e montagem dos seguintes produtos de sua fabricação com as marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER, bem como no fornecimento de peças originais de reposição de marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER, prestação de serviços de reparos, assistência técnica, manutenção e modernização dos produtos de sua marca e linha de fabricação abaixo relacionados:

- Elevadores, marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER;
- Escadas rolantes, marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER;
- Esteiras rolantes marcas ATLAS, SCHINDLER e ATLAS SCHINDLER.

O prazo de validade do presente atestado é de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua emissão e não representa exclusividade de fabricação de elevadores, escadas rolantes e esteiras rolantes.

DocuSigned by:

159161DFAE604E...
Israel M. Guratti
Gerente Depto. de Tecnologia e Política Industrial
0380-A-25/pes

Assinado por:

36745A24973E451...
Dirceu Silvani Sgubin
Analista Cadastro e Prod. Nacional

Nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, é inexigível a licitação quando inviável a competição, especialmente na aquisição ou contratação de bens e serviços que somente possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

Diante da exclusividade técnica e da ausência de alternativas aptas a garantir a compatibilidade e a segurança operacional dos equipamentos, verifica-se a inviabilidade de competição, razão pela qual se justifica a contratação direta.

Como a empresa ATLAS SCHINDLER LTDA. detém exclusividade na tecnologia, fornecimento de componentes e prestação dos serviços relacionados aos elevadores em questão, **entende-se que o presente caso se enquadra no art. 74, inc. I, da Lei nº 14.133/21:**

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - **aquisição de materiais, de equipamentos** ou de gêneros ou contratação de serviços que **só possam ser fornecidos** por produtor, empresa ou representante comercial **exclusivos**; (...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante **atestado de exclusividade**, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial **exclusivos**, **vedada a preferência por marca específica**. (Grifo nosso)

2.3- Do interesse público na presente contratação

Quanto ao *interesse público* na presente contratação, este está evidenciado no já mencionado item 3 do TR, conforme destacado abaixo:

3 – DA JUSTIFICATIVA

3.1. Os elevadores existentes no PAM Marechal são equipamentos utilizados há mais de 50 (cinquenta) anos, equipamentos com tecnologia ultrapassada que, além de não promoverem total conforto e segurança aos usuários, apresentam acentuado gasto com manutenção e consumo de energia elétrica.

3.2 Visualmente, os equipamentos apresentam acessórios de modelos antigos, arranhões nas partes expostas ao contato das pessoas e danos em parte dos componentes como luminárias, pisos, painéis internos das cabines.

3.3 A modernização dos equipamentos, ao invés da compra de novas unidades, é justificada tanto pela diferença de valor quanto pela questão física, pois as dimensões das caixas para elevadores modernos não coincidem com as utilizadas há mais de 50 (cinquenta) anos, o que demandaria outras despesas com obras civis.

3.4 Justifica-se também para atender as necessidades em saúde e propiciar o prosseguimento dos serviços de forma resolutiva e responsável segundo as diretrizes e princípios do Sistema Único de Saúde – SUS, a SECRETARIA DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA – SS/JF vem

envidando esforços na ampliação do acesso da população aos diversos níveis de atenção em saúde, com maior controle e regulação da oferta

3.5 A contratação faz-se necessária para garantir o deslocamento dos usuários (e seus acompanhantes, se necessário) via elevador, uma vez que o atendimento de pessoas com deficiência de mobilidade nos diferentes andares do edifício somente seria assegurado com a instalação do referido equipamento, sendo assim essencial para prestação de forma contínua do cuidado médico;

3.6 A contratação dos serviços objeto deste termo atende aos preceitos constitucionais da prestação dos serviços de assistência à saúde, sobretudo pela previsão do Art. 197 da Constituição Federal de 1988, ao permitir que a Administração Pública se valha de terceiros por ela contratados.

3.7 A Constituição Federal de 1988 afirma que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde de promoção, proteção, tratamento e recuperação. As ações e serviços obedecem aos princípios de:

I – Universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência.

II – Integralidade de assistência em todos os níveis de complexidade do sistema.

III – Igualdade da assistência à saúde por meio da conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos do Estado e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população. (grifo nosso)

2.4- Da necessidade, de toda forma, de um processo administrativo de contratação. Dos elementos de informação listados no art. 72 da Lei nº 14.133/21.

Prosseguindo, traz-se à colação a doutrina do Prof. Ronny Charles:

Mesmo sem a observância de alguns dos procedimentos relativos às modalidades licitatórias, **a contratação direta deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, exigindo, por exemplo, a realização de um procedimento formal**, destinado a justificar escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos. Prática correta e que atende ao interesse público é a realização de pesquisa de preços com empresas do mercado, de forma a identificar o valor aproximado da contratação. Por conta disso, **Marçal Justen Filho¹ sugere que a contratação direta seria uma “modalidade anômala da licitação”**. (...) (Obra citada, p. 437) (Grifo nosso)

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 344.

Os comentários em destaque referem-se, em específico, ao art. 72 da Lei nº 14.133/21, que assim preceitua:

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**. (Grifo nosso)

2.4.1- Da razão da escolha do contratado e da justificativa do preço

No presente caso, a unidade requisitante apontou a **razão da escolha do contratado**, destacando que os equipamentos e serviços pretendidos são inerentes à marca Atlas Schindler, detentora da tecnologia e especificações técnicas dos elevadores n.º EEL010040 e EEL010041.

Conforme disposto no Termo de Referência:

2 – DO OBJETO

(...) **A contratação será realizada por meio de inexigibilidade de licitação**, nos termos do art. 74, I, da Lei Federal nº 14.133/2021, **em razão da necessidade de serviços e componentes exclusivos da marca Atlas Schindler para garantir a compatibilidade e segurança operacional dos equipamentos instalados, sendo esta a única empresa apta a realizar o atendimento técnico adequado.** (grifo nosso).

No que tange à **JUSTIFICATIVA DE PREÇO**, verifica-se que a unidade requisitante juntou aos autos apenas a proposta comercial apresentada pela empresa Atlas Schindler Ltda. **Não foram anexados elementos adicionais de pesquisa ou análise de mercado capazes de demonstrar a compatibilidade do preço ofertado com os valores praticados no setor.**

Considerando as exigências legais e a praxe administrativa, mostra-se pertinente solicitar à unidade requisitante a complementação da instrução processual, mediante apresentação de documentação que subsidie a avaliação da razoabilidade do preço, tais como: pesquisa de mercado, comprovação de preços referenciais e/ou análise mercadológica.

Nos termos da INSTRUÇÃO NORMATIVA STDA Nº 02, de 04 de janeiro de 2023, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, de pesquisa de mercado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, de que trata a Lei nº 14.133/21:

Art. 7º A pesquisa de mercado para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de mercados, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal, Estadual e/ou Municipal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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, estadual e/ou municipal de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

Art. 9º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, **aplica-se, no que couber, o disposto no art. 7º desta Instrução Normativa.** (grifo nosso)

Neste mesmo sentido é a Orientação Normativa nº. 17 da AGU:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos. (Alterada pela Portaria AGU nº 572/2011, publicada no DOU I 14.12.2011) (Grifo nosso)

Colaciona-se, ainda, o seguinte julgado do TCU:

Acórdão 2993/2018-TCU-Plenário

[Enunciado] A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) **pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.** (Grifo nosso)

Desse modo, observa-se que, embora tenha sido apresentada a proposta comercial da empresa, ainda não há, nos autos, elementos suficientes que permitam aferir a razoabilidade do preço ofertado. **Nessa perspectiva, faz-se necessário complementar a instrução processual com documentos que permitam a comparação com o mercado e/ou com contratações similares, de modo a atender ao requisito de justificativa de preço previsto na legislação vigente.**

É importante citar que o fato de o pretenso contrato ser um fornecedor exclusivo de determinado produto ou serviço, não permite que a justificativa do preço fique em branco. Isso porque, de acordo com o **art. 23, § 4º, da Lei 14.133/21**:

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

2.4.2- Do que já consta dos autos e da complementação da instrução processual

Quanto ao mais, já constam dos autos, em relação à documentação listada no art. 72 da Lei nº 14.133/21, aplicável, no que couber, ao caso em foco: a documentação comprobatória da regularidade fiscal e trabalhista do aventado contratado, e a indicação, no **item 5.1 do Termo de Referência**, da seguinte dotação orçamentária:

5.1 As despesas ocorrerão com as seguintes dotações orçamentárias, previstas na LOA vigente:

1) PTRES: 102100.10.302.0003.2281.0000 | Fonte de Recurso: 1500009904 – Emenda Parlamentar Municipal | Natureza da Despesa: 339039

2) PTRES: 102100.10.302.0003.2281.0000 | Fonte de Recurso: 1500009918 | Natureza da Despesa: 3.3.90.39

Recomenda-se, de todo modo, a instrução do processo com declaração confirmando a, nos termos do art. 72, IV, da Lei nº 14.133/21, “demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido”.

Anote-se que, antes da formalização da contratação, deverá ser realizado o prévio e integral empenhamento da despesa, nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Por fim, o último elemento citado no art. 72 da NLLCA é a “autorização da autoridade competente”, documento que, pois, também deverá ser juntado ao presente processo, o que se recomenda.

Ademais, constata-se que a empresa apresentou a documentação referente à sua habilitação jurídica, regularidade fiscal e demais certidões de praxe, atendendo às exigências formais necessárias para o prosseguimento do processo.

2.5 – Do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Nos casos de contratação por inexigibilidade, embora a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) possa ser dispensável, verifica-se que o documento foi devidamente elaborado e juntado aos autos. O ETP apresenta os elementos necessários ao adequado dimensionamento da demanda, esclarecendo as necessidades da Administração e evidenciando a aderência da solução proposta, bem como sua compatibilidade com as especificações técnicas do objeto pretendido.

Assim, **entende-se que o ETP atende às exigências aplicáveis e encontra-se em conformidade com a legislação vigente.**

2.6 - Do Pagamento Antecipado e do art. 145 da Lei nº 14.133/21:

O art. 145 da Lei nº 14.133/21 preceitua que:

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º **A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.**

§ 2º A Administração **poderá exigir a prestação de garantia adicional** como condição para o pagamento antecipado.

§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, **o valor antecipado**

deverá ser devolvido. (grifo nosso)

De acordo com a doutrina de RONNY CHARLES LOPES DE TORRES:

Muitas vezes o regramento estabelecido pela lei nº 4.320/64 é apresentado como impeditivo à utilização do pagamento antecipado. Essa, contudo, não parece ser a interpretação mais acertada. Pela própria leitura do dispositivo, **o que o pagamento exige é a prévia liquidação. Esta não necessita se dar apenas depois da execução ou do fornecimento**, pois, como firma o próprio caput do art. 63, ela consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, o que pode ter por base títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Como tais, podemos ter o contrato (...) (grifo nosso)

Destarte, de acordo com o referido autor, é falho o argumento de que a redação da Lei nº 4.320/64 impõe peremptoriamente a entrega do bem ou a realização de um serviço para que ocorra o pagamento. **A existência de um contrato, estabelecendo o pagamento antecipado, instrumentaliza hipótese admitida pelo legislador.**

Porém, **o próprio RONNY CHARLES adverte que, via de regra, o pagamento antecipado amplia o risco de inadimplemento contratual, “devendo ser excepcional e, quando possível, deve ser acompanhada das medidas que reduzam o risco de inadimplemento”.**

No caso em tela, caso a manutenção do cronograma de pagamento proposto seja comprovadamente indispensável para a obtenção de sensível economia ou seja uma condição *sine qua non* para a contratação, **a Administração deverá: a) Inserir justificativa detalhada e motivada no processo, em obediência ao Art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; b) Incluir cláusula contratual expressa exigindo garantia adicional como condição para o pagamento antecipado ou, ainda, a devolução do valor antecipado caso o objeto não seja executado, conforme o Art. 145, §§ 2º e 3º, e o Art. 92, inc. XII, da Lei nº 14.133/2021.**

2.7- Da formalização da contratação. Necessidade de formalização por contrato

Instruído o processo, então, com a referida documentação faltante, poderá ser formalizada a contratação, admitida, *in casu*, a substituição do contrato por instrumento congênere, nos termos do art. 95, II, da Lei nº 14.133/21:

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. (grifo nosso)

Destaca-se, ainda, ao ensejo, entendimento externado pela Advocacia-Geral da União (AGU) no PARECER n. 00003/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, assim ementado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INTERPRETAÇÃO DO inciso I, do art.95 da LEI 14.133/2021.

I. Na interpretação do inciso I do art.95 da Lei 14.133/2021, a interpretação sistemática é a que mais se coaduna com o propósito do legislador de flexibilizar a obrigatoriedade do uso do instrumento de contrato.

II. A interpretação literal do art.95, inciso I, implica em aumentar a burocracia, impactando negativamente a celeridade dos processos, além de onerar o custo dessas transações.

III. **Considerando a ausência de complexidade técnica, a inexistência de riscos futuros para a Administração contratante e o baixo valor envolvido na contratação, é de se admitir que a relação contratual seja formalizada por outro instrumento hábil nos casos de inexigibilidade de licitação, outras dispensas que não sejam em razão do valor, bem como licitação, desde que o valor seja inferior aos limites estabelecidos nos incisos I e do II do art.75 da Lei 14.133. (Grifo nosso)**

No caso em tela, entende-se que a formalização de instrumento contratual mostra-se pertinente, tendo em vista tratar-se de prestação de serviços com especificações técnicas próprias, envolvendo obrigações posteriores à contratação, bem como responsabilidades relacionadas à instalação, manutenção e funcionamento dos equipamentos.

A celebração do contrato possibilita definir de forma adequada as condições de execução, prazos, garantias e demais cláusulas essenciais ao regular cumprimento das obrigações assumidas, conferindo maior segurança jurídica à contratação.

2.8 – Das Sugestões de alteração da minuta contratual

A minuta contratual, apresentada no Desp. Inaugural, na Pasta “Documentos da Empresa”, embora detalhe as especificações técnicas e o produto ofertado (Schindler 500 plus ReNew), conforme as páginas 4 a 15, **apresenta-se com terminologias e cláusulas típicas de contratos privados prestação de serviços, o que demanda uma reestruturação e adequação para sua validade e eficácia no âmbito do Direito Administrativo.**

Sugerimos, a seguir, as seguintes modificações.

Procuradoria-Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 – Juiz de Fora - MG – Tel: (32) 3690-7250

A **Cláusula 3.5 da Minuta**, ao tratar dos pagamentos efetuados com atraso pela Contratante (PMJF), estabelece a incidência de juros de 1% (um por cento) ao mês, multa moratória de 2% (dois por cento) e correção monetária pelo IGP-DI. Esta cláusula, típica de contratos regidos pelo Direito Privado, é inaplicável *in totum* à Fazenda Pública e deve ser integralmente modificada.

Em contratos administrativos, os encargos devidos pela Administração Pública em caso de atraso no pagamento são regidos por normas específicas que visam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e não possuem caráter punitivo, sendo vedada a aplicação de multa moratória. A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 92, inciso V, exige que o contrato estabeleça os "*critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento*".

O regime aplicável à mora da Fazenda Pública, inclusive em matéria contratual, é o estabelecido pelo **Art. 1º-F da Lei nº 9.494/97**, que determina a incidência de juros de mora aplicáveis à caderneta de poupança (ou o índice oficial de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança, a depender do período e da natureza da condenação, matéria esta pacificada no âmbito dos tribunais superiores). Portanto, **a Minuta deve ser alterada para excluir a multa moratória de 2%, que não se aplica à Administração Pública; e substituir os juros de 1% ao mês pelo índice legal de juros de mora aplicável à Fazenda Pública, conforme Art. 1º-F da Lei nº 9.494/97.**

Passando adiante, as condições de pagamento estabelecidas na **Cláusula 3.1** preveem 4 (quatro) parcelas com datas de vencimento fixas: 30/01/2026, 27/02/2026, 30/06/2026 e 30/11/2026.

A Lei de Licitações exige, no **Artigo 92, inciso VI**, a fixação clara dos critérios e da periodicidade da medição e o prazo para liquidação e pagamento. A Cláusula 2.2 afirma que a nota fiscal será emitida após a conclusão da montagem, mas a Cláusula 3.1 estabelece pagamentos anteriores à data de entrega do Elevador 1 (31.08.2026) e do Elevador 2 (30.11.2026), o que levanta a questão da antecipação de pagamento.

Caso a manutenção do cronograma proposto seja comprovadamente indispensável para a obtenção de sensível economia ou seja uma condição *sine qua non* para a contratação, **a Administração deverá: a) Inserir justificativa detalhada e motivada no processo, demonstrando o atendimento cumulativo dos requisitos do Art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; b) Incluir cláusula contratual expressa exigindo garantia como condição para o pagamento antecipado ou, ainda, a devolução do valor antecipado caso o objeto não seja executado, conforme o Art. 145, §§ 2º e 3º, e o Art. 92, inc. XII, da Lei nº 14.133/2021.**

Seguindo adiante, o **Item 10.1.a (Suspensão da Execução do Contrato)** deve estar de acordo com o art. 137, § 2º, inciso IV, da Lei nº 14.133/21, que prevê a extinção do contrato na hipótese de **“atraso superior a 2 (dois) meses**, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos”.

Já o **item 11.3 da minuta contratual** deve estar de acordo com o Art. 149 da Lei nº 14.133/21: “A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado **pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados**, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa”.

Entendemos, também, que devem ser acrescentadas no **item 11.1 da minuta contratual** as previsões contidas no item 13.1 do Termo de Referência (penalidades em caso de inexecução total ou parcial das obrigações firmadas neste Termo de Referência).

Outrossim, a **Cláusula 16.1 da Minuta**, que elege o **Foro da Comarca da Capital do Estado de São Paulo**, deve ser modificada para refletir a regra do Direito Público, devendo a nova redação eleger o **foro da sede da Administração Contratante (Juiz de Fora)**.

Alternativamente, **poderá a unidade requisitante adotar a minuta de contrato padronizada da PGM, em anexo, promovendo as alterações necessárias e**

prevendo, nas disposições gerais, que “As disposições remanescentes da Proposta Comercial nº 0400696694 (p. 16 a 23), que não foram expressamente modificadas neste Contrato Administrativo e que possuam caráter eminentemente privado, serão interpretadas e aplicadas em caráter subsidiário e complementar, apenas naquilo que for compatível com o regime de Direito Público e desde que não contrariem a supremacia do interesse público, a Lei nº 14.133/2021 e demais normas cogentes aplicáveis à Fazenda Pública Municipal de Juiz de Fora.”

2.9 - Da responsabilidade do agente público nas contratações diretas

Por derradeiro, insta ressaltar que nos casos de contratação direta (seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação), o agente público responsável e o contratado serão solidariamente responsáveis por eventuais danos causados à Administração Pública, caso constatado que a contratação tenha ocorrido mediante dolo, fraude ou erro grosseiro, consoante art. 73 da Lei nº 14.133/21².

III- CONCLUSÃO

1) Tendo em vista, então, o que dos autos consta, e à luz do art. 74, I, da Lei nº 14.133/21, entende-se, sob a ótica jurídica, **pela possibilidade da contratação direta de que trata o presente processo**, desde que, antes, adote a unidade demandante as providências destacadas ao longo do parecer, ora rememoradas:

- i. **realização do prévio e integral empenhamento da despesa**, nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/64;
- ii. **juntada, aos autos, de pesquisa de preços e/ou relatório de análise mercadológica**, a fim de subsidiar a comparação dos preços praticados e demonstrar a razoabilidade do valor ofertado pela empresa. **Frise-se, ainda, que a justificativa de preços pode ser feita em conformidade com o art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/21, seguida de atesto de preços emitido pelo titular da pasta;**
- iii. **Confirmação de que o cronograma de pagamento proposto (pagamento antecipado) é comprovadamente indispensável para a obtenção de sensível economia ou condição sine qua non para a contratação**, devendo a unidade requisitante: **a) Inserir justificativa detalhada e motivada no processo, em obediência ao art. 145, § 1º, da**

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

Lei nº 14.133/2021; b) Incluir cláusula contratual expressa exigindo garantia adicional como condição para o pagamento antecipado ou, ainda, a devolução do valor antecipado caso o objeto não seja executado, conforme o art. 145, §§ 2º e 3º, e o art. 92, inc. XII, da Lei nº 14.133/2021;

- iv. alterações na minuta contratual nos termos do tópico 2.8 deste parecer **OU** adoção da minuta de contrato padronizada da PGM, promovendo-se as alterações necessárias, podendo ser previsto, nas disposições finais uma cláusula com o seguinte teor: “As disposições remanescentes da Proposta Comercial nº _____, que não foram expressamente modificadas neste Contrato Administrativo e que possuam caráter eminentemente privado, serão interpretadas e aplicadas em caráter subsidiário e complementar, apenas naquilo que for compatível com o regime de Direito Público e desde que não contrariem a supremacia do interesse público, a Lei nº 14.133/2021 e demais normas cogentes aplicáveis à Fazenda Pública Municipal de Juiz de Fora.”
- v. renovação das certidões de regularidade fiscal e trabalhista vencidas ou que vencerem antes da conclusão deste processo. A mesma recomendação vale para o atestado de exclusividade.

2) Uma vez (e, na verdade, somente se) atendidas as condicionantes listadas acima, sugere-se, na sequência, adoção sucessiva das seguintes providências:

- i. pela SSLICOM: **a)** formalização do processo próprio de contratação direta; e **b)** através da Supervisão de Mercado, confirmação – **se, claro, for o caso** – da pesquisa de preços realizada pela unidade consulente e, se necessário, ampliá-la por meio de outras fontes;
- ii. pelo DGDA e pela SSLICOM, para publicação da autorização da contratação direta nos atos do governo da pjf (art. 72, p. único, da Lei nº 14.133/21) e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), respectivamente;
- iii. formalização do instrumento da contratação, e publicação do extrato respectivo nos atos do governo (pelo DGDA) e no PNCP (pela SSLICOM);
- iv. ao final, acompanhamento e fiscalização, pela unidade demandante, da execução do objeto da contratação, nos termos do art. 117 da NLLCA.

É o parecer. À consideração superior.

Em 28/01/2026.



Juiz de Fora
Prefeitura



Perácio Luís Araújo
Procurador Municipal
Matrícula nº 41520002
OAB/MG nº 150.163

Livia Machado da Costa
Estagiária de Pós-Graduação
OAB/MG 240.635
PGM



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: C8EE-B89F-54F9-A545

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



PERACIO LUIS ARAUJO (CPF 080.XXX.XXX-04) em 28/01/2026 14:43:12 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://juizdefora.1doc.com.br/verificacao/C8EE-B89F-54F9-A545>