

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

Processo SAP nº 1000000010

Assunto: Contratação emergencial de Seguro Compreensivo de Operador Portuário para garantia de Responsabilidade Civil e Bens Patrimoniais.

Interessados: APPA/DAF/DPR

Parecer Jurídico nº 63/2024

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 29, LEI 13.303/16. ART. 73, RILC. REQUISITOS ATENDIDOS. POSSIBILIDADE.

Sr. Presidente,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de requerimento de contratação emergencial de Seguro Compreensivo de Operador Portuário para garantia de Responsabilidade Civil e Bens Patrimoniais, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, com a celebração de contrato contendo cláusula resolutiva que estabeleça a sua extinção logo após a conclusão do procedimento licitatório para nova contratação dos correspondentes serviços, que tramita no sistema SAP pelo nº 1000000006.

2. O processo veio instruído com os seguintes documentos:

DOCUMENTO
CI nº 676/2024 CPATR
Carta da AXA Seguros
Manifestação COLIC no Prot. 21.106.342-4
Termo de Referência e anexos

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

Documentos de regularidade jurídica e fiscal
Autorização do Diretor da DAF
Autorização Fase Interna DPR
Manifestação COLIC
Manifestação CSUPR
Proposta Comercial
Pesquisa de mercado

3. Com a documentação acima relacionada, os autos vieram à DJU para análise.

II. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Cumpre registrar, preliminarmente, que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais, de regularidade e demais temas assemelhados, dentro do procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida, uma vez que estes fogem à sua alçada de conhecimento.

5. Os limites traçados decorrem da aplicação do princípio da deferência técnico-administrativa e 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,

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

6. Ainda, em paridade com o preceituado pela AGU, tem-se que o objetivo da manifestação jurídica é assistir a “autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

7. Finalmente, cabe registrar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

8. Isto porque o conhecimento das nuances técnicas foge ao conhecimento desta DJU, e a invasão de tais limites, acabaria por macular o procedimento administrativo, expondo-o a risco de falta de clareza e inadequação de análise.

9. Neste sentido, cabe destacar que, se num sistema de freios e contrapesos, o pronunciamento deste Jurídico se limita à sua competência por força do caráter não vinculativo das expressões manifestadas no parecer, é livre ao gestor ou ao corpo diretivo, o acompanhamento das recomendações aqui inseridas; conquanto o conhecimento interpretativo do contrato pode trazer divergências de posicionamento entre os seus leitores/gestores.

10. Note-se, no entanto, que por se tratar de análise especializada, em optando pela não adoção das orientações aqui expostas, as demais áreas devem fazê-lo de forma motivada e justificada, sob pena de, em afastando a fala jurídica, incorrer em erro grosseiro; como bem preceitua a norma vigente.

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

www.portosdoparana.com.br / LinkedIn: [portosdoparana](#) / Instagram: [@portos_parana](#)



ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

11. Em tempo, cumpre destacar que em recente pronunciamento em decisão Plenária do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2599/2021), o Ministro Bruno Dantas rememorou jurisprudência já produzida pela Corte, onde ficou explicitada a necessidade de alinhamento e complementação de conhecimento e competência entre as áreas que compõe os órgãos públicos. Especificamente quanto à relação entre a atuação jurídica e a atuação das demais áreas, o Ministro Bruno Dantas ressaltou que embora tenha caráter não vinculativo, a manifestação jurídica deve ser considerada pelas demais áreas, e o seu afastamento, parcial ou integral, deve ser devidamente motivado e justificado, sob pena de responsabilização do agente, perante a corte de contas, por erro grosseiro.

12. Segundo Dantas, a jurisprudência do TCU tipifica como erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, o parecer da consultoria jurídica, conforme o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.” (Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes).

13. Cabe registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data neste protocolado, bem como não há reanálise acerca dos atos praticados anteriormente. Destaca-se, também, que a DJU não tem atribuição para proceder auditoria em todos os atos praticados na presente instrução processual, portanto, cabendo tal atribuição aos órgãos de controle, internos e externos.

14. Em arremate, registre-se que a presente análise jurídica dar-se-á à luz das normas constantes na Lei no 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, e no Regulamento de Licitações e Contratos da APPA (RILC).

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

III. DO MÉRITO

III.1 DA NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.

15. A Lei 13.303/2016, bem como o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da APPA, elencam as normas e procedimentos para a realização de licitações e celebração de contratos no âmbito desta empresa pública.

16. A licitação nada mais é do que o conjunto de procedimentos administrativos para realização de compras e obtenção da prestação de serviços eventualmente necessários para a Administração, tendo como principais objetivos (i) a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, (ii) garantir igualdade de condições a todos que almejem contratar com órgãos públicos e (iii) promover o desenvolvimento nacional sustentável, visando sempre o atendimento ao interesse público.

17. No entanto, o procedimento licitatório requer determinadas formalidades em sua tramitação, formalidades essas que demandam um maior período de tempo entre o planejamento da contratação e a contratação propriamente dita.

18. Ocorre que algumas demandas da Administração não podem aguardar o trâmite do certame licitatório, sob pena de a morosidade do procedimento acarretar em graves prejuízos e, inclusive, ferir o atendimento ao interesse público ao invés de prestigiá-lo – que é o objetivo precípua das licitações.

19. Ciente disso o legislador estabeleceu hipóteses em que o administrador poderia se abster da instauração de procedimento de licitação, procedendo à aquisição/contratação direta do bem ou serviço necessário. Nesse sentido, o art. 29 da Lei 13.303/2016 – lei das estatais – dispõe, *in verbis*:

Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...)

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

XV - **em situações de emergência, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo** ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no § 2º ;

(...)

§ 2º A contratação direta com base no inciso XV do caput não dispensará a responsabilização de quem, por ação ou omissão, tenha dado causa ao motivo ali descrito, inclusive no tocante ao disposto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 .

20. Especificamente no caso desta APPA, o RILC também prevê a possibilidade de contratação direta sem licitação por meio de dispensa em situações emergenciais (art. 73, inciso XV):

Art. 73 É dispensável a realização de licitação nas seguintes hipóteses:

(...)

XV - em situações de emergência, **quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo** ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas do prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no § 2º;

(...)

§2º A contratação direta com base no inciso XV do caput não dispensará a responsabilização de quem, por ação ou omissão, tenha dado causa ao motivo ali descrito, inclusive no tocante ao disposto na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.

21. De acordo com os artigos supra, verifica-se que é possível ocorrer a dispensa de licitação quando ficar caracterizada urgência de atendimento a situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, sem, no entanto, dispensar a responsabilização de quem por ação ou omissão tenha dado causa à situação emergencial.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

22. Para a contratação emergencial da prestação de serviços é indispensável que a situação emergencial seja justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da não execução de tais serviços, comprovando a ocorrência de prejuízo ao interesse público caso o administrador não efetive a contratação.

23. Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público. A contratação será apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório, observando-se o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão do TCU n. 727/2009 – Plenário)

24. No processo sob análise, extrai-se da manifestação da área demandante que “a apólice de seguro sob o nº 02852.2023.0041.1417.0000044, do Contrato nº 009- 2023-APPA, em que a empresa AXA SEGUROS S.A foi contratada pela APPA para prestar o serviço de “Seguro Compreensivo de Operador Portuário para garantia de Responsabilidade Civil e Bens Patrimoniais”, **perdeu sua vigência às 24 horas do dia 10/01/2024.**

25. Relevante colacionar trecho da Comunicação Interna nº 676/2024 oriunda da CPATR, que inaugurou o presente processo:

Tal contrato foi firmado em 09 de janeiro de 2023, cujo objeto foi a contratação de Seguro Compreensivo de Operador Portuário para garantia de indenização sobre Responsabilidade Civil e Bens Patrimoniais da APPA, celebrado entre a APPA e a empresa AXA Seguros S.A, contratada por R\$ 1.073.790,91 (um milhão, setenta e três mil, setecentos e noventa reais e noventa e um centavos), através de processo licitatório por Pregão Eletrônico nº 2460/2022, constante no processo administrativo nº 19.203.432-9.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

Porém, há 90 dias do fim da vigência, a empresa informou "desinteresse na renovação contratual, em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do Contrato tal como pactuado", em razão de uma sequência de 5 (cinco) sinistros, mais especificamente 3 (três) na área do cais de atracação, abaixo relacionados:

SINISTRALIDADE:

Data	Sinistro (RC)		Situação
10/12/2019	Dano nas placas dos berços 205/206	Não indenizado.	Encerrado pela seguradora.
30/06/2020	Danos materiais referentes ao vendaval (Ciclone Bomba)	Não indenizado (Valores abaixo da franquia)	Encerrado.
01/10/2020	Fuga de Material da Cortina berço 208	Não indenizado.	Encerrado pela seguradora.
08/03/2022	Queda de parte do telhado do armazém AZ-6C – Almoarifado	Não indenizado	Encerrado pela seguradora.
26/05/2023	Dano nas placas do berço 205	Em processo de análise de indenização	Em aberto.

Dessa forma, a APPA buscou contratar nova seguradora através de processo administrativo licitatório por Pregão Eletrônico sob o nº1267/2023 e Pregão eletrônico nº 1471/2023, protocolado internamente sob o nº 21.106.342-4, agendandos para 16/11/23 e 09/01/24, ambos considerados desertos.

26. Infere-se da manifestação que esta Administração tem envidado todos os esforços para concretizar a contratação do seguro, no entanto, por fatores imprevisíveis e fora da sua alçada de controle, não foi possível celebrar a contratação. Quanto a isso, veja-se que o setor requisitante foi expresso ao informar que, a partir daquele momento em que a APPA teve conhecimento de que a empresa AXA SEGUROS não tinha intenção em renovar o seguro patrimonial desta Administração, até agora, foram realizados 2 (dois) procedimentos licitatórios. Todavia, ambos restaram frustrados, uma vez que não houve interessados.

27. Nesse sentido, é premente a contratação do seguro compreensivo de operador portuário, já que, na eventualidade de ocorrerem sinistros, não venham a recair prejuízos sobre esta Administração.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

28. Adicione-se a isso outro relevante fator que conduz ao cenário de urgência: a exigência de cumprimento do disposto no art. 32, inciso XVIII da RESOLUÇÃO Nº 3.274 - ANTAQ, quanto à obrigatoriedade de cobertura securitária:

Art. 32. Constituem infrações administrativas a que se sujeitam a Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatário e o operador portuário, observadas as responsabilidades legal, regulamentar e contratualmente atribuídas a cada um desses agentes:

(...)

XVIII - **não contratar ou deixar de renovar seguro de responsabilidade civil e de acidentes pessoais para cobertura para os usuários e terceiros e outros exigidos em convênio de delegação, ou nos respectivos instrumentos contratuais: multa de até R\$ 100.000,00** (cem mil reais); (Redação dada pela Resolução Normativa nº 02-ANTAQ, de 13.02.2015)

29. Vejamos ainda o que dispõe o Convênio de Delegação 037/2001 no tocante ao tema:

9.1. São obrigações do DELEGATÁRIO:

(...)

XXI - **Contratar e manter seguro patrimonial de todos equipamentos e instalações União sob sua gestão**, inclusive para as estruturas atracação e acostagem, e seguro responsabilidade civil e acidentes pessoais para cobertura de danos causados a usuários e terceiros;

30. Por todo o exposto, e considerando ainda que o novo processo para contratação do seguro em tela demandará certo tempo para conclusão (SAP nº 1000000006) – *sendo esta a terceira tentativa desta APPA de contratar seguro patrimonial através de procedimento licitatório* –, é de extrema urgência a contratação de seguradora que faça a cobertura da área delineada nos anexos do Termo de Referência.

31. Ainda, verifica-se que as razões que levaram à necessidade da contratação emergencial não derivam de desídia dos agentes, e sim de fatos supervenientes ao planejamento da contratação e que fogem da esfera da previsibilidade, razão pela qual, salvo melhor juízo, esta DJU entende pela inaplicabilidade do §2º do art. 29 da Lei 13.303/2016 e §2º do art. 73 do RILC, eis que da análise dos fatos não há indício de dolo, culpa ou má-fé do setor requisitante que possa ter corroborado com o caso em tela.

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

www.portosdoparana.com.br / LinkedIn: portosdoparana / Instagram: @portos_parana



ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**DIRETORIA JURÍDICA**

32. De mais a mais, verifica-se que a razão da escolha da empresa Liberty Seguros S.A. deriva do fato de ser a única empresa que respondeu à cotação enviada pela CSUPR. **De acordo com o resumo de tentativas anexado ao processo, foram enviadas solicitações de cotação a 39 (trinta e nove) empresas, mas apenas a Liberty Seguros S.A. retornou com proposta comercial,** no valor de R\$ 327.748,30 (trezentos e vinte e sete mil, setecentos e quarenta e oito reais e trinta centavos) para o Lote 1 e R\$ 426.072,79 (quatrocentos e vinte e seis mil, setenta e dois reais e setenta e nove centavos) para o Lote 2, totalizando o valor de R\$ 753.821,09 (setecentos e cinquenta e três mil, oitocentos e vinte e um reais e nove centavos).

33. Por fim, ressalta-se que o prazo máximo admitido para o contrato emergencial em tela é de até 180 (cento e oitenta) dias consecutivos, ininterruptos e improrrogáveis conforme expressa determinação legal, podendo ser rescindido antecipadamente no caso de finalização do certame licitatório antes do prazo final de vigência do contrato, conforme minuta anexa.

34. Dessa forma, a DJU entende que restam preenchidos os requisitos para a contratação direta ora pretendida.

III.2 APROVAÇÃO PELO CONSAD. DESNECESSIDADE.

35. Devidamente analisado o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares para a contratação em tela, torna-se possível ao gestor avaliar a conveniência e oportunidade da contratação.

36. Caso conclua por dar andamento à contratação pretendida, é preciso que o Diretor Presidente avalie a necessidade de envio do presente protocolado para apreciação do Conselho de Administração da APPA – CONSAD.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

37. No que se refere ao valor de alçada, conforme consta da Ata da 72ª reunião do CONSAD, realizada em 28 de agosto de 2020, a alçada de deliberação pela Diretoria Executiva é de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais):

O Conselho de Controle das Empresas Estatais – CCEE, editou Deliberação Normativa nº. 003/2019, que prescreve os seguintes percentuais e atribuições: “... Art. 6º -A competência para deliberar sobre a celebração de quaisquer negócios jurídicos, incluindo aquisição, alienação ou oneração de ativos, a obtenção de empréstimos e financiamentos, a assunção de obrigações em geral e a associação com outras pessoas jurídicas, deverá ser atribuída: IV – Ao Conselho de Administração, quando o valor envolvido for superior a 2% do Capital Social integralizado da Companhia. Diante disso, os membros do CONSAD decidiram utilizar como referência o valor equivalente a 1% (um por cento) do Capital Social da APPA, sendo deliberado o valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) como nova Regra de Alçada da Diretoria Executiva para as futuras contratações da Portos do Paraná e que não haverá mais necessidade de deliberação e aprovação de pedidos de reajustes contratuais que tiverem previsão expressa nos contratos administrativos.

38. No presente caso, considerando que o valor da contratação é totaliza a quantia de R\$ 753.821,09 (setecentos e cinquenta e três mil, oitocentos e vinte e um reais e nove centavos), não é necessária a aprovação pelo CONSAD.

IV. CONCLUSÃO

39. Ante o exposto, considerando que, salvo melhor juízo, (i) inexistente dolo, culpa ou má-fé dos empregados da APPA que tenha acarretado na necessidade da contratação em tela e que (ii) o setor demandante justificou a necessidade da contratação emergencial, o preço da contratada e a escolha do fornecedor, bem como foi comprovada a regularidade fiscal e trabalhista da empresa LIBERTY SEGUROS S.A, conclui-se que não há óbice para a celebração da contratação direta, pelo prazo de máximo de 180 (cento e oitenta) dias, conforme a minuta contratual anexa.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

40. Outrossim, repisa-se o entendimento da DJU de que não se verifica a necessidade de averiguação de eventuais falhas e apuração de responsabilidade dos empregados da APPA, tendo em vista que, salvo melhor juízo, a motivação da contratação ora objetivada decorre de fatos supervenientes ao seu planejamento.

41. Segue para análise e deliberação, sob o comando do Sr. Presidente.

Paranaguá, datado e assinado eletronicamente.

STEPHANIE AVILA FONSECA DIAS
ANALISTA PORTUÁRIA - ADVOGADA

LEANDRO BASTOS ANTUNES
PROCURADOR JURÍDICO CONSULTIVO

MARCUS VINICIUS FREITAS DOS SANTOS
DIRETOR JURÍDICO

COMUNICAÇÃO INTERNA 1678/2024.

Documento: **PARECERCONTRATACAOEMERGENCIALLIBERTYSAP1000000010v1.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 04/03/2024 09:28, **Leandro Bastos Antunes (XXX.479.199-XX)** em 04/03/2024 10:38 Local: APPA/DJU.

Assinatura Simples realizada por: **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 04/03/2024 13:07 Local: APPA/DJU.

Inserido ao documento **764.312** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 04/03/2024 09:28.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:
14993e8030d2a67550588df378ac5993.