

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

PARECER Nº 07/2025

PROTOCOLO N.º 1000000164

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DIRETA – DISPENSA DE LICITAÇÃO

INTERESSADO: APPA/DDE/ESTRELA DA GUIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PVC LTDA

Sr. Presidente,

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de protocolo inaugurado pela GEMP, solicitando autorização para “contratação de empresa especializada no fornecimento de 3 tendas personalizadas com a logomarca da Portos do Paraná”.

2. O protocolo foi instruído com os seguintes documentos:

DOCUMENTO
CI nº 10.065/2024 - GEMP
Termo de Referência e seu Anexo
Proposta da empresa 5inco Factory
Proposta da empresa Ampla Coberturas e Eventos
Proposta da empresa Estrela da Guia
Planilha de Cotações
Documentação da empresa Estrela da Guia Indústria e Comércio de PVC
Aprovação do TR e autorização da deflagração da fase interna do procedimento pelo diretor presidente
Manifestação da COLIC opinando pela regularidade do termo de referência

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

Manifestação da CSUPR
Cotação de compras do sistema SAP
Manifestação da CPLC indicando que a contratação ocorra por dispensa de licitação
Declaração de Adequação Orçamentária
Minuta de contrato

3. É, em síntese, o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

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.

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

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

proceder auditoria em todos os atos praticados na presente instrução processual, portanto, cabendo tal atribuição aos órgãos de controle, internos e externos.

14. Por fim, 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).

**II.2 – DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR
DISPENSA DE LICITAÇÃO**

15. Como já exposto, o presente procedimento trata de solicitação objetivando autorização para “contratação de empresa especializada no fornecimento de 3 tendas personalizadas com a logomarca da Portos do Paraná”, e cujo custo perfaz o montante de R\$ 7.740,00 (Sete mil, setecentos e quarenta reais).

16. Assim, cuida-se de análise de reconhecimento de situação fático-jurídica de dispensa de licitação, com fundamento no disposto no art. 29, II, da Lei nº 13.303/2016 e no art. 73, II, do Regulamento de Licitações e Contratos da APPA, em virtude do valor, que respeita o limite legal para dispensa.

17. Em que pese a contratação direta esteja expressamente prevista no RILC da APPA e na Lei nº 13.303/2016, a modalidade de dispensa de licitação impõe a observância de diversos requisitos de ordem formal, em razão da rigidez imposta à Administração pelo legislador, notadamente **porque foge à regra da licitação, que na maioria das vezes, é o meio contumaz a se garantir a melhor compra e a lisura deste procedimento.**

18. O fundamento em que o legislador se baseou para dispensar a licitação em face do valor da contratação reside na economicidade. A licitação

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

tem um custo financeiro para a Administração Pública e há hipóteses em que esse custo financeiro é superior ao benefício que advirá da mesma.

19. Isso porque o procedimento licitatório, independentemente da modalidade utilizada, compreende diversos custos, tanto os referentes ao labor administrativo (custos fixos com salários, equipamentos, energia e diversos insumos) quanto os decorrentes da publicidade dos atos da licitação. Logo, em atendimento ao princípio da economicidade, é coerente que a administração efetive contratações diretamente, dispensando o pesado e caro procedimento licitatório, quando o objeto pretendido for de baixo valor monetário.

20. Como observa o professor Benedicto de Tolosa: “os *eventuais benefícios da feitura da licitação que pouca atração exerceria sobre eventuais fornecedores, por certo, sucumbiriam ante os custos processuais, tornando a contratação antieconômica*¹.”

21. Destarte, conflitando com a ideia de que a dispensa licitatória é uma mera faculdade - ou seja, que o agente teria a liberdade para, se desejar, em vez de dispensar a licitação, realizá-la - não seria despropositado afirmar que, em razão da busca da eficiência, o dever do agente público, no caso de dispensas em função do baixo valor do objeto, será efetivamente o de dispensar a licitação.

22. Considerando a possibilidade de contratação direta nos casos em que se verifica o baixo valor do objeto, o artigo 80 do RILC dispõe acerca dos elementos mínimos que devem constar na instrução dos processos de contratação direta. A fim de facilitar a constatação da regularidade do procedimento em tela, elaboramos a tabela abaixo:

¹ TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Contratando sem licitação*: comentários teóricos e práticos. 3. ed., p. 81.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

Art. 80 O processo de contratação direta será instruído, no que couber , com os seguintes elementos mínimos:	
I – estudos preliminares com elaboração de projeto básico, para obras de engenharia, e termo de referência, para compras e serviços, ambos aprovados de forma fundamentada pela Diretoria do setor requisitante e com indicação do dispositivo do RILC aplicável;	Não se aplica, objeto não relacionado com obras, serviços ou compras de engenharia.
II – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;	Não se aplica, a contratação não se dá em caráter emergencial.
III – razões da escolha do fornecedor ou do executante;	Fornecedor escolhido em razão do menor valor ofertado à APPA quando das cotações realizadas pelo setor requisitante.
IV – justificativa do preço, inclusive com apresentação de orçamentos ou da consulta de preços de mercado;	Orçamentos demonstram que o valor do fornecedor está compatível com o praticado no mercado.
V – declaração de disponibilidade orçamentária;	Atendido
VI – parecer técnico, seguido de parecer jurídico, emitidos sobre a dispensa ou inexigibilidade, conforme o caso;	Manifestação da COLIC e parecer jurídico em tela.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

VII – no caso de dispensa em razão do valor, expressa indicação do valor estimado para a contratação, será dispensada nestas hipóteses a análise pela área jurídica da APPA, desde que a Diretoria do setor requisitante assim ateste e seja autorizada pelo Diretor Presidente;	Valor indicado pela CSUPR e protocolo submetido à análise jurídica.
VIII – documentos de habilitação jurídica e de regularidade fiscal, qualificação técnica e econômico-financeira, justificadamente exigíveis de acordo com o objeto contratado.	Atendido
IX - Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme o caso, contendo a indicação da necessidade que deverá ser atendida pela contratação; a descrição completa do objeto; orçamento estimativo; obrigações do Contratado e da Contratante; prazos de execução; condições para o recebimento do objeto; sanções pelo inadimplemento, entre outras pertinentes.	Termo de Referência anexo, constando todos os requisitos elencados neste inciso.
§1º Nos casos de contratação direta por inexigibilidade de licitação a justificativa de preços poderá ocorrer meio da comparação da proposta apresentada	Não se aplica, contratação pretendida por dispensa de licitação em razão do valor.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

com os preços praticados pelo proponente em contratações similares celebradas junto a órgãos e entidade públicas ou privadas;	
§2º Nos casos de contratação direta por dispensa de licitação a justificativa de preços deverá ocorrer por meio da juntada de 3 (três) propostas comerciais capazes de preencher os requisitos necessários para a celebração da contratação pretendida;	Constam três orçamentos no protocolo.
§3º Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação a prova da exclusividade do contratado poderá ser feita por atestados ou documentos equivalentes emitidos preferencialmente pelo órgão de registro do comércio do local; por entidades sindicais; por associações de classe; pelo fabricante, na hipótese de representante exclusivo; por consultas realizadas com outras empresas dedicadas ao mesmo ramo de atividade econômica ou que atuem na mesma área de especialização; por especialistas ou centros de pesquisa; ou por outras pessoas idôneas.	Não se aplica, eis que a contratação não será por inexigibilidade.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

23. Da análise da tabela supra, verifica-se o preenchimento de todos os requisitos, recomendando-se a verificação da eventual necessidade de atualização das certidões negativas apresentadas previamente a formalização do contrato.

24. Não obstante, oportuno registrar que a Zênite² - empresa tida como referência de capacitação e consultoria em licitações - defende que a adequada instrução do processo de contratação direta em razão do valor deve ser composta pelos seguintes passos: (i) caracterização da necessidade administrativa que se pretende solucionar com a compra; (ii) comprovação de que a solução contratada é suficiente e proporcional para satisfazê-la; (iii) razão da escolha do fornecedor ou executante; (iv) comprovação da compatibilidade do preço pago pela Administração com o que é praticado no mercado; (v) comprovação de que não houve o fracionamento do objeto em burla ao dever de licitar.

25. Em relação aos requisitos (i), (ii), (iii) e (iv), a DJU entende que providenciou todos os apontamentos jurídicos pertinentes. No entanto, quanto ao último requisito, qual seja, confirmação de que não há fracionamento do objeto, é necessário aclarar o conceito anteriormente a qualquer conclusão.

² Com 30 anos de atuação, a Zênite é referência de qualidade em matéria de contratação pública e suporte para a Administração Pública.

O reconhecimento pelo mercado da qualidade e confiança das informações e soluções produzidas pela Zênite legitima a sua notória especialização. Com equipe de profissionais especialistas, as Soluções Zênite se apresentam, por meio de seminários, cursos *in company*, soluções eletrônicas, revista especializada, orientações técnicas e livros, como suporte imprescindível de informação e conhecimento quando o tema é licitações e contratos.

Além da excelência no que faz, são marcas do trabalho e da atuação da Zênite: a inovação e o conhecimento da realidade e das necessidades da Administração Pública, condição fundamental para a assertividade nas soluções apresentadas. Informações retiradas do site <https://www.zenite.com.br/a-zenite/>, acesso em 18/12/2024

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

26. O fracionamento do objeto ocorre quando o administrador público faz várias licitações, tanto para aquisição de bens como para contratação de serviços, dividindo a despesa para utilizar modalidade de licitação menos rigorosa à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar a contratação direta. Ou seja, o fracionamento de despesa é caracterizado pela adoção de modalidade de licitação mais simples quando exigível modalidade mais complexa, mediante expedientes como a redução de quantitativos para que o valor fique dentro dos limites da modalidade de menor exigência, **repetindo-se o procedimento em curto lapso temporal.**

27. Neste sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União³:

Em resumo, se a Administração optar por realizar várias licitações ao longo do exercício financeiro, para um mesmo objeto ou finalidade, deverá preservar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado.” (...) Não raras vezes, ocorre fracionamento da despesa pela ausência de planejamento da Administração. O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento.

28. Quanto ao ponto, vale observar que **não poderá haver nova aquisição da mesma natureza através de dispensa no interregno deste exercício financeiro, sob pena de restar caracterizado o fracionamento de despesa.**

³ “Licitações e Contratos – Orientações do TCU”, 4ª ed., 2010, p. 105, versão digital in <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

II.3 - QUANTO A EVENTUAL NECESSIDADE DE APROVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DIRETA PELO CONSAD E NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO

29. 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.

30. Caso conclua por deflagrar a contratação pretendida, é necessário que o Diretor Presidente avalie o envio do presente protocolado para apreciação do Conselho de Administração da APPA – CONSAD, isso porque conforme consta no item “7” da Ordem do Dia da Ata da 72ª reunião do CONSAD, realizada em 28 de agosto de 2020, a alçada de deliberação pela Diretoria Executiva foi aumentada para 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

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

de pedidos de reajustes contratuais que tiverem previsão expressa nos contratos administrativos."

31. No presente caso, considerando que, consoante informações constantes no protocolo em tela, o valor da contratação é de **R\$ 7.740,00 (sete mil, setecentos e quarenta reais)**, **não é necessária a aprovação pelo CONSAD.**

32. Quanto a elaboração de instrumento formal escrito (contrato), em que pese o baixo valor da contratação, recomendamos a formalização do contrato nos termos da minuta anexa.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

DIRETORIA JURÍDICA

III – CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, conclui-se que o procedimento tramitou regularmente, opinando-se pela possibilidade de deferimento da contratação por dispensa de licitação da empresa **ESTRELA DA GUIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PVC LTDA**, com o valor de **R\$ 7.740,00 (sete mil, setecentos e quarenta reais)** para a “contratação de empresa especializada no fornecimento de 3 tendas personalizadas com a logomarca da Portos do Paraná”, conforme as especificações constantes no termo de referência, observando-se a recomendação elencada no parágrafo 23 do parecer em tela.

Paranaguá, 13 de janeiro de 2025.

VITÓRIA MASS SPISILA
COORDENADORA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
Assinado digitalmente

MATEUS DO NASCIMENTO EDUVIRGES
ANALISTA PORTUÁRIO
Assinado digitalmente

RODRIGO DI PIERO MENDES
PROCURADOR JURÍDICO CONSULTIVO
Assinado digitalmente

MARCUS VINICIUS FREITAS DOS SANTOS
DIRETOR JURÍDICO
Assinado digitalmente

COMUNICAÇÃO INTERNA 522/2024.

Documento: **PARECERDISPENSADELICITACAOTENDASPERSONALIZADASPROT.1000000164.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Rodrigo Di Piero Mendes (XXX.420.919-XX)** em 14/01/2025 10:05.

Assinatura Simples realizada por: **Vitoria Mass Spisila (XXX.221.968-XX)** em 14/01/2025 09:48, **Mateus do Nascimento Eduvirges (XXX.429.269-XX)** em 14/01/2025 10:33 Local: APPA/DJU, **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 14/01/2025 11:04.

Inserido ao documento **730.178** por: **Vitoria Mass Spisila** em: 14/01/2025 09:48.



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:

24e8b84104a4e6676c04ec6a9595bac.