

DIRETORIA JURÍDICA

Processo SAP nº 1000000239

Assunto: Fase externa. Anulação do certame.

Interessados: DOP

Parecer nº 15/2026

À DPR

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 13.303/2016. RILC/2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA SOLUÇÃO INTEGRADA DE GERENCIAMENTO DE TRÁFEGO MARÍTIMO (VTMIS), EM REGIME DE SOFTWARE COMO SERVIÇO (SAAS). ANULAÇÃO DO CERTAME.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de intenção de contratação, em que figura como interessada a Diretoria de Operações Portuárias, visando a contratação de empresa especializada para implementação de uma Solução Integrada de Gerenciamento de Tráfego Marítimo (VTMIS), em regime de Software como Serviço (SaaS), nos Portos de Paranaguá e Antonina.
2. Após a manifestação da DJU pelo Parecer Jurídico nº 167/2025, que opinou pela possibilidade jurídica de prosseguimento do processo de contratação – ressalvada a necessidade de pontuais ajustes, os quais foram acolhidos pela área demandante – sucederam-se os seguintes eventos, em síntese:

EVENTOS/DOCUMENTOS
Check-list de Conformidade CCOMP
Aprovação pelo Consad 131ª Reunião Ordinária
Autorização para deflagração da fase externa
Publicação do Edital nº 239/2025
Apresentação de questionamentos/impugnação por interessados no certame

DIRETORIA JURÍDICA

Suspensão do certame
Termo de Referência ajustado
Republicação do Edital nº 239/2025
Apresentação de questionamentos/impugnação por interessados no certame
Sessão de eletrônica em 19/12/2025 (Licitações-e Banco do Brasil)
Manifestação COLIC pela anulação

3. Com a documentação supra, o processo foi remetido à DJU para avaliação da recomendação da COLIC quanto à: (a) anulação do Procedimento licitatório – LE 239/2025 – ID 1076124 – SAP 1000000239, forte no artigo 62 da Lei Federal n.º 13.303/2016 e nos princípios da autotutela, da legalidade, do julgamento objetivo e da supremacia do interesse público e (b) publicação do novo certame licitatório, após apreciação pela área técnica e demais setores competentes, se assim for conveniente e necessária a contratação.
4. É o relatório.

2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. 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.
6. 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,

DIRETORIA JURÍDICA

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

7. 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.
8. 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.
9. 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.
10. 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.
11. 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

DIRETORIA JURÍDICA

justificada, sob pena de, em afastando a fala jurídica, incorrer em erro grosseiro; como bem preceitua a norma vigente.

12. 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.
13. 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).

14. 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, por fim, 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.

DIRETORIA JURÍDICA

15. 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).

3. DA IMPOSSIBILIDADE DE HOMOLOGAÇÃO DA FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO.

16. Conforme exposto, trata-se de análise jurídica acerca da recomendação da COLIC para anulação do Procedimento licitatório – LE 239/2025 – ID 1076124 – SAP 1000000239 e publicação de novo certame licitatório, a qual baseia-se nos seguintes pontos:

- a) **Instabilidade do Sistema:** Durante a sessão pública realizada em 19 de dezembro de 2025, o sistema "licitacoes-e2" apresentou falhas técnicas críticas (erros de *timeout*) exatamente no início da fase randômica. Essa instabilidade impediu que as empresas participantes conseguissem enviar novos lances no momento de maior disputa do certame.
- b) **Comprometimento da Melhor Proposta:** Devido ao travamento da plataforma, o último lance registrado antes do tempo randômico acabou sendo o lance final, sem que houvesse a "disputa acirrada" típica dessa fase. Isso impediu que a Administração atingisse a proposta mais vantajosa, ferindo um dos objetivos basilares da licitação.
- c) **Violação de Princípios Constitucionais:** A falha técnica foi considerada um vício insanável que comprometeu diretamente os princípios da isonomia, competitividade, transparência e segurança jurídica. Segundo a COLIC, não houve condições materiais para uma concorrência justa e igualitária.
- d) **Confirmação do Gestor da Plataforma:** O Banco do Brasil, responsável pela operação do site, confirmou oficialmente a existência de instabilidade técnica na data e horário da disputa, validando as reclamações enviadas pelos licitantes.
- e) **Fundamentação Legal e Autotutela:** A decisão fundamenta-se no artigo 62 da Lei Federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e no princípio da autotutela (Súmulas 346 e 473 do STF), que confere à Administração o dever de anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade ou vícios que os tornem ilegais.

17. Depreende-se da instrução processual ser incontroversa a instabilidade técnica no sistema "licitacoes-e2" durante a sessão pública realizada em 19/12/2025. O próprio Banco do Brasil, gestor da plataforma, reconheceu oficialmente a ocorrência de falhas no site, as quais se manifestaram por meio de erros de *timeout* no processamento das operações.

DIRETORIA JURÍDICA

18. Embora não tenha havido a indisponibilidade total do ambiente, o travamento do sistema – justamente no início da fase randômica – impediu que os interessados enviassem novos lances no momento de maior disputa, o que comprometeu a isonomia e a busca pela proposta mais vantajosa.
19. Importa destacar que, mesmo tratando-se de falha pontual e não generalizada, o Banco do Brasil confirmou a existência da instabilidade, reconhecendo, assim, que se tratava de um problema sob sua responsabilidade.
20. Fica evidenciado que o incidente técnico não derivou de equívocos individuais dos participantes, tratando-se, em verdade, de um entrave operacional na infraestrutura da instituição responsável pelo sistema. Pelo contrário, as reclamações protocoladas pelas licitantes AQUAMEC, RTS e BEN BUREAU ratificam a existência de falhas na plataforma, as quais comprometeram a competitividade do certame.
21. Portanto, diante da comprovação de falha técnica na plataforma – reconhecida pelo próprio gestor do sistema (Banco do Brasil) – a DJU entende que a anulação da sessão pública da licitação é a medida adequada e proporcional, a fim de restabelecer a paridade entre os licitantes e preservar os princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 31 da Lei nº 13.303/2016.
22. Não obstante, e, com todo respeito, em divergência à sugestão de anulação integral do processo feita pela COLIC, entende-se que o vício técnico identificado não contamina a totalidade do processo, mas apenas a etapa de lances.
23. Conforme jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1904/2008-TCU-Plenário, 421/2018-TCU-Plenário, 637/2017-TCU-Plenário, 1698/2012-TCU-Plenário, 3092/2014-TCU-Plenário) o gestor possui a faculdade de invalidar apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento, retomando o certame do momento imediatamente anterior à falha. Assim, propõe-se a anulação restrita à sessão pública, preservando-se todos os atos constituintes anteriores que não foram afetados pela instabilidade do sistema.

DIRETORIA JURÍDICA

24. Superado esse aspecto, considera-se oportuno recomendar o ajuste do Termo de Referência que será publicado no que se refere ao prazo de execução dos serviços. Isso porque a redação do item 13 dos anexos “TR_VTMIS_DOP_v17” e “64 Anexo I – TRrep” (o qual havia sido publicado) devem ser adequadas para refletir a recomendação feita no Despacho nº 129/2025 quanto ao limite de 60 meses – o que havia sido acolhido e feito na décima versão do TR, denominada “TR_VTMIS_DOP_v10”.
25. Ademais, entende-se necessária a atualização do valor máximo estimado para a contratação, em razão da determinação do art. 36 RILC/2021. Em consequência, recomenda-se a juntada de Declaração de Adequação Orçamentária atualizada.
26. Dessa forma, considerando a possibilidade de aproveitamento dos atos já praticados e que a DJU, na análise das demais alterações realizadas no termo de referência, não localizou alterações que acarretem na necessidade de revisão do posicionamento jurídico exarado pela DJU no Parecer nº 167/2025, o qual concluiu que o procedimento observou o RILC, a DJU entende que não há necessidade de reanálise do processo, eis que este permanece hígido e apto a viabilizar a republicação do edital, sendo suficiente o apontamento das considerações elencadas nos parágrafos anteriores para fins de deflagração da fase externa.

4. DA DESNECESSIDADE DE NOVA AUTORIZAÇÃO PELO CONSAD

27. Conforme Ata da 131ª Reunião Ordinária do CONSAD, foi aprovada a contratação do objeto ora sob análise, nos seguintes termos:

Item 10: Aprovar a instauração de procedimento licitatório visando a contratação de empresa especializada para implementação de uma Solução Integrada de Gerenciamento de Tráfego Marítimo (VTMIS), em regime de Software como Serviço (SAAS), nos Portos de Paranaguá e Antonina, conforme SAP 1000000239;

Deliberação: Após apresentação realizada pelo Sr. Gabriel Vieira este Conselho deliberou unanimemente pela aprovação da instauração de procedimento licitatório visando a contratação de empresa especializada para implementação de uma Solução Integrada de Gerenciamento de Tráfego Marítimo (VTMIS), em regime de Software como Serviço (SAAS), nos Portos de Paranaguá e Antonina, conforme SAP 1000000239.

DIRETORIA JURÍDICA

28. Considerando que a contratação foi autorizada pelo CONSAD e que há a possibilidade de reaproveitamento de todos os atos do processo de contratação que antecederam a fase externa, bem como, e especialmente, pelo fato de que não houve alteração no escopo da contratação que justifique nova deliberação do CONSAD, a DJU entende pela desnecessidade de submissão do novo edital ao crivo do CONSAD previamente à publicação.
29. Por fim, recomenda-se que o CONSAD seja cientificado de todas as justificativas e adequações realizadas.

5. DA DESNECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE NOVA MINUTA CONTRATUAL

30. As alterações/adequações promovidas pelo setor requisitante não possuem o condão de acarretar na necessidade de revisão da minuta contratual já anexada, de modo que o documento permanece hígido e apto a produzir os efeitos dele almejados, havendo possibilidade de aproveitamento e republicação da minuta contratual na forma em que se encontra.

6. CONCLUSÃO.

31. Ante o exposto, a DJU recomenda:
- a. A anulação da sessão pública (§§17/21);
 - b. O reaproveitamento de todos os atos do processo de contratação que antecederam a fase externa do certame (§§ 21/23).
 - c. O ajuste do Termo de Referência no que se refere ao prazo de execução (§24);

DIRETORIA JURÍDICA

d. A atualização do valor máximo estimado para a contratação e a atualização da Declaração de Adequação Orçamentária (§25);

32. Por fim, recomenda-se a ciência ao CONSAD das ocorrências e adequações realizadas.

33. É o parecer que encaminhamos à DPR para as providências subsequentes.

Paranaguá/PR, datado e assinado eletronicamente.

Stephanie Avila Fonseca Dias

Analista Portuária – Advogada

Yasmin Carlim Antunes

Gerente da Procuradoria Consultiva

Luiz Fernando Garcia da Silva

Diretor Jurídico em Exercício

COMUNICAÇÃO INTERNA 280/2026.

Documento: **PARECERRILC2021VTMISDOPRECOMENDAANULACAOSAP1000000239.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 15/01/2026 09:16.

Assinatura Simples realizada por: **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 15/01/2026 09:23 Local: APPA/DJU, **Luiz Fernando Garcia da Silva (XXX.602.648-XX)** em 15/01/2026 09:42.

Inserido ao documento **1.979.338** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 15/01/2026 09:15.



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:
893cfe74cc10a4d161ec5a19ab692e32