

DIRETORIA JURÍDICA

Protocolo nº 1000000300

Assunto: Contratação Direta. Serviço de avaliação psicológica.

Interessado: APPA/DPR/GUAS

Parecer nº 313/2025

À DPR

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. LEI Nº 13.303/2016 RILC/2025. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA APLICAÇÃO DE AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA, ATRAVÉS DE PROFISSIONAIS DE PSICOLOGIA, CREDENCIADOS PELA POLÍCIA FEDERAL, PARA REALIZAÇÃO DO EXAME DE APTIDÃO PSICOLÓGICA PARA 53 (CINQUENTA E TRÊS) INTEGRANTES DA UNIDADE ADMINISTRATIVA DE SEGURANÇA PORTUÁRIA – UASP, SENDO 02 (DOIS) INSPETORES E 51 (CINQUENTA E UM) GUARDAS PORTUÁRIOS NO PROCESSO DE RENOVAÇÃO DE PORTE DE ARMA DE FOGO. POSSIBILIDADE JURÍDICA, DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de intenção de contratação direta de empresa especializada na aplicação de Avaliação Psicológica, através de profissionais de Psicologia, credenciados pela Polícia Federal, para realização do exame de aptidão psicológica para 53 (cinquenta e três) integrantes da Unidade Administrativa de Segurança Portuária – UASP, sendo 02 (dois) Inspectores e 51 (cinquenta e um) Guardas Portuários no processo de renovação de porte de arma de fogo.
2. A empresa que ofereceu melhor preço é a CLÍNICA DE PSICOLOGIA EUTIMIA LTDA., pelo valor unitário de R\$ 92,27, totalizando (para 53 exames) a quantia de R\$ R\$ 4.890,31 (quatro mil oitocentos e noventa reais e trinta e um centavos).
3. O protocolo foi encaminhado à DJU com os seguintes documentos:

Documento
CI nº 005/2025 GUAS
Termo de Referência e anexos

DIRETORIA JURÍDICA

Aprovação do TR e autorização da fase interna pelo Diretor Presidente
Manifestação COLIC
Manifestação CSUPR
Declaração de Adequação Orçamentária
Mínuta do contrato

4. É, em síntese, 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, 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.

DIRETORIA JURÍDICA

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 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

DIRETORIA JURÍDICA

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.
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 POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR.

16. Como já exposto, o presente procedimento trata de solicitação para contratação direta de empresa especializada na aplicação de Avaliação Psicológica, através de profissionais de Psicologia, credenciados pela Polícia Federal, para realização do exame de aptidão psicológica para 53 (cinquenta e três) integrantes da Unidade Administrativa de

DIRETORIA JURÍDICA

Segurança Portuária – UASP, sendo 02 (dois) Inspectores e 51 (cinquenta e um) Guardas Portuários no processo de renovação de porte de arma de fogo.

17. 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. 61, II, do Regulamento de Licitações e Contratos da APPA, em virtude do valor, que está abaixo do limite legal de dispensa.
18. 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.**
19. O fundamento em que o legislador se baseou para dispensar a licitação em face do valor da contratação reside na economicidade. A licitação tem um custo financeiro para a Administração Pública e há hipóteses em que esse custo financeiro é superior ao benefício que advirá da mesma.
20. 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.

DIRETORIA JURÍDICA

21. 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.
22. 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.
23. Considerando a possibilidade de contratação direta nos casos em que se verifica o baixo valor do objeto, os artigos 66 e seguintes do RILC/2025 dispõem 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:

REQUISITOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA	
ART. 66 E SS., RILC/2025	
Art. 66 A formação e instrução dos processos de contratação direta deverão seguir as disposições estabelecidas na Lei n. 13.303/2016 e neste RILC.	Atendido
Art. 67 As justificativas referentes às contratações diretas deverão ser aprovadas pela Diretoria do setor requisitante e autorizada pelo Diretor Presidente.	Atendido
Art. 68 O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos mínimos:	-
I – Estudos técnicos preliminares e termo de referência, ambos aprovados de forma fundamentada pela Diretoria do setor requisitante e com indicação do dispositivo do RILC aplicável;	Atendido
II – Caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;	N/A

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

DIRETORIA JURÍDICA

III – Razões da escolha do fornecedor ou do executante;	Atendido
IV – Justificativa do preço, inclusive com apresentação de orçamentos ou da consulta de preços de mercado;	Atendido – necessidade de atualização da proposta
V – Declaração de disponibilidade orçamentária;	Atendido
VI – Parecer técnico, seguido de parecer jurídico, emitidos sobre a dispensa ou inexigibilidade, conforme o caso;	Parecer Jurídico em apreço
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; e	N/A
VIII – Documentos de habilitação jurídica e de regularidade fiscal, qualificação técnica e econômico-financeira, justificadamente exigíveis de acordo com o objeto contratado.	Parcialmente atendido. Atualizar certidões.
§ 1º Nos casos de contratação direta por inexigibilidade de licitação, a justificativa de preços poderá ocorrer por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pelo proponente em contratações similares, celebradas junto a órgãos e entidade públicas ou privadas.	N/A
§ 2º Nos casos de contratação direta por dispensa de licitação, a justificativa de preços deverá ocorrer por meio da juntada de no mínimo três propostas comerciais capazes de preencher os requisitos necessários para a celebração da contratação pretendida e projeção feita com base em dados de bancos de preços ou ferramenta equivalente, sobre os quais deve ser feita análise crítica pela área responsável pela pesquisa.	Atendido
§ 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.	N/A

24. Quanto à exigência do inciso I (apresentação de Estudo Técnico Preliminar), vale mencionar que o objetivo do ETP é justamente identificar a solução mais adequada à necessidade apresentada. Assim, conclui-se que quando a solução já se encontra claramente definida a exigência de formalização do ETP se converte em mera formalidade sem efetiva contribuição para o planejamento da contratação. Dessa forma, entende esta Diretoria Jurídica que a formalização do Estudo Técnico Preliminar para o

DIRETORIA JURÍDICA

caso em tela poderá ser dispensada, porquanto não agregará maiores contribuições ao processo.

25. No que se refere à justificativa de preços, foram cotejadas 09 propostas, conforme Demonstrativo de Preços nº 035/2025.
26. A proposta de menor valor refere-se à empresa CLÍNICA DE PSICOLOGIA EUTIMIA LTDA, com valor unitário de R\$ 92,27. Assim, considerando que serão realizados 53 exames, o total da proposta é de R\$ 4.890,31.
27. Além disso, registre-se a obrigatoriedade de atualização da proposta e atualização das certidões negativas de regularidade do fornecedor.
28. Em complemento, oportuno registrar que a Zênite – empresa tida como referência de capacitação e consultoria em licitações – defende que os processos de contratação direta por dispensa em razão do baixo valor devem ser instruídos contemplando os seguintes requisitos: (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.
29. Em relação aos requisitos (i), (ii), (iii) e (iv), a DJU entende que se encontram preenchidos, conforme demonstra a instrução protocolar. 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.
30. 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

DIRETORIA JURÍDICA

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.

31. Neste sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União²:

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.

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

33. Por derradeiro, anota-se que a autorização do Conselho de Administração desta APPA não é necessária, uma vez que o montante a ser despendido não ultrapassará a alçada da Diretoria Executiva, que é de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

4. DA MINUTA CONTRATUAL

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

² “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>

DIRETORIA JURÍDICA

anexa, a qual entendemos que atende aos requisitos regulamentares e que está apta a produzir os efeitos dela almejados.

5. CONCLUSÃO

35. Ante o exposto, opina-se pela possibilidade de deferimento da contratação de serviços de avaliação psicológica, de forma direta, da empresa **CLÍNICA DE PSICOLOGIA EUTIMIA LTDA.**, com o valor de **R\$ 4.890,31 (quatro mil, oitocentos e noventa reais e trinta e um centavos)**, por dispensa de licitação em razão do valor, **desde que atendida a recomendação dos § 27.**
36. É o parecer que encaminhamos à DPR para as providências subsequentes.

Paranaguá/PR, datado e assinado eletronicamente.

Stephanie Avila Fonseca Dias
Coordenadora Administrativa

Vitória Mass Spisila
Coordenadora de Licitações e Contratos

Yasmin Carlim Antunes
Gerente da Procuradoria Consultiva

Luiz Fernando Garcia da Silva
Diretor Jurídico em Exercício



ePROTOCOLO

COMUNICAÇÃO INTERNA 7837/2025.

Documento: **PARECERDISPENSADELICITACAOEMRAZAODOVALORRILC2025EXAMEPSICOLOGGUARDASAP1000000300.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 16/10/2025 11:56.

Assinatura Simples realizada por: **Vitoria Mass Spisila (XXX.221.968-XX)** em 16/10/2025 11:57 Local: APPA/DJU, **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 16/10/2025 14:10 Local: APPA/DJU, **Luiz Fernando Garcia da Silva (XXX.602.648-XX)** em 16/10/2025 23:32.

Inserido ao documento **1.739.595** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 16/10/2025 11:56.



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:
525bfeced11a09cab7d0c7eaaae99c0c.