

DIRETORIA JURÍDICA

PROTOCOLO Nº 1000000247

Assunto: Dispensa de licitação em razão do baixo valor do objeto

Interessado: APPA/Diretoria de Desenvolvimento Empresarial

Parecer nº 294/2025

À DPR

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS APPA 2025. REQUISITOS ATENDIDOS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de protocolo inaugurado através da Comunicação Interna nº 3416/2025, solicitando autorização para “Contratação de empresa especializada para prestar serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de acesso, sendo: 13 (treze) Torniquetes de Acesso (bidirecionais) incluindo mão de obra, peças, equipamentos necessários e garantia”.
2. O protocolo foi encaminhado à DJU com os seguintes documentos:

Documento
CI nº 3416/2025
Termo de Referência para contratação Emergencial
Cotações
Aprovação do TR e autorização da fase interna pelo Diretor da DPR

DIRETORIA JURÍDICA

Manifestação da COLIC opinando pela regularidade do termo de referência
Manifestação da CSUPR
Documentação da empresa a ser contratada
Manifestação da COLIC entendendo pela adequação da contratação direta emergencial
Declaração de adequação orçamentária
Minuta do contrato
Manifestação da DJU indicando a impossibilidade de celebração do contrato ante a irregularidade fiscal da empresa SEGURANÇA ELETRÔNICA VAZ LTDA
Certidões de regularidade fiscal e trabalhista atualizadas da empresa SEGURANÇA ELETRÔNICA VAZ LTDA
Manifestação da GTEC atestando a regularidade fiscal da empresa e requerendo o prosseguimento do procedimento de contratação
Manifestação da DJU solicitando a reanálise do enquadramento da contratação
Termo de referência ajustado e anexos
Documentos de habilitação técnica, econômico-financeira e jurídico-fiscal
CI nº 7280/2025
Aprovação do TR ajustado e dispensa do ETP pelo Diretor da DDE
Despacho da COLIC
Minuta de contrato

DIRETORIA JURÍDICA

3. Verifica-se, portanto, que a DDE pretende, neste momento, a contratação direta da empresa SEGURANÇA ELETRONICA VAZ LTDA, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, com valor total de R\$ 69.990,00 (sessenta e nove mil, novecentos e noventa reais), de forma direta, em razão do baixo valor da contratação.
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 afastamento, parcial ou integral, deve ser devidamente motivado e justificado, sob pena de responsabilização do agente, perante a corte de contas, por erro grosseiro.

DIRETORIA JURÍDICA

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 POR DISPENSA DE LICITAÇÃO E INSTRUÇÃO PROTOCOLAR

16. Como já exposto, o presente procedimento trata de solicitação objetivando a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de acesso (torniquetes) da Portos do Paraná, e cujo custo perfaz o montante de **R\$ 69.990,00 (sessenta e nove mil, novecentos e noventa reais)**.
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. 73, II, do Regulamento de Licitações e Contratos da APPA, em virtude do valor, que respeita o limite legal para dispensa.

DIRETORIA JURÍDICA

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.
21. 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
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

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

DIRETORIA JURÍDICA

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, 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:

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;	Atendido, documentos apresentados e aprovados pelo Diretor de Desenvolvimento Empresarial.
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.
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.

DIRETORIA JURÍDICA

<p>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;</p>	<p>Valor registrado pela CSUPR e protocolo submetido à análise jurídica.</p>
<p>VIII – documentos de habilitação jurídica e de regularidade fiscal, qualificação técnica e econômico-financeira, justificadamente exigíveis de acordo com o objeto contratado.</p>	<p>Atendido. De acordo com a C.I. 7280/2025 da DDE, o protocolo foi instruído com os documentos de habilitação entendidos como pertinentes para a execução do objeto. Considerando que o RILC exige para fins de habilitação jurídica a apresentação do ato constitutivo da empresa e que este documento foi apresentado acompanhado da comprovação de regularidade do CNPJ da SEGURANÇA ELETRÔNICA VAZ, a DJU entende pela suficiência da documentação.</p>
<p>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.</p>	<p>Atendido.</p>

DIRETORIA JURÍDICA

<p>§1º Nos casos de contratação direta por inexigibilidade de licitação a justificativa de preços poderá ocorrer meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pelo proponente em contratações similares celebradas junto a órgãos e entidade públicas ou privadas;</p>	<p>Não se aplica, contratação pretendida por dispensa de licitação em razão do valor.</p>
<p>§2º Nos casos de contratação direta por dispensa de licitação a justificativa de preços deverá ocorrer por meio da juntada de no mínimo 3 (três) propostas comerciais capazes de preencher os requisitos necessários para a celebração da contratação pretendida;</p>	<p>Atendido, constam três orçamentos neste protocolo.</p>
<p>§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;</p>	<p>Não se aplica, eis que a contratação não será por inexigibilidade.</p>

24. Não obstante, oportuno registrar que a Zênite² - empresa tida como referência de capacitação e consultoria em licitações - defende que os processos de contratação direta

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.

DIRETORIA JURÍDICA

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.

25. 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.
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:

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/>.

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>

DIRETORIA JURÍDICA

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.

4. 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

DIRETORIA JURÍDICA

deliberação e aprovação 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\$ 69.990,00 (sessenta e nove mil, novecentos e noventa 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, a qual entendemos que atende aos requisitos regulamentares e que está apta a produzir os efeitos dela almejados.

DIRETORIA JURÍDICA

5. CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, opina-se pela possibilidade de deferimento da contratação direta da empresa **SEGURANÇA ELETRONICA VAZ LTDA**, com o valor de **R\$ 69.990,00 (sessenta e nove mil, novecentos e noventa reais)**, por dispensa de licitação em razão do baixo valor dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de acesso da Portos do Paraná.
34. A minuta do contrato segue anexa para análise e aprovação da gestão, entendendo esta Diretoria Jurídica que o documento se encontra adequado para formalizar o ajuste pretendido no âmbito do presente protocolo.
35. Por fim, ressalva-se que, conforme o item 15 da ata da 128ª reunião ordinária do CONSAD, a DAF deverá reportar trimestralmente ao Conselho de Administração da APPA todos os desembolsos efetuados mediante contratos decorrentes de dispensa de licitação em razão do baixo valor do objeto, devendo a despesa relativa ao presente contrato constar no relatório a ser elaborado.
36. É o parecer que encaminhamos à DPR para as providências subsequentes.

Paranaguá/PR, datado e assinado eletronicamente.

Maria Eduarda Cardoso Costa
Estagiária

Vitória Mass Spisila
Coordenadora de Licitações e Contratos

Stephanie Avila Fonseca Dias
Coordenadora Administrativa

Yasmin Carlim Antunes
Gerente da Procuradoria Consultiva

Marcus Vinicius Freitas dos Santos
Diretor Jurídico



ePROCOLO

COMUNICAÇÃO INTERNA 7101/2024.

Documento: **PARECERDISPENSADELICITACAOCONTRATACAODEEMPRESAPARAMANUTENCAODETORNIQUETESSAP100000247.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 23/10/2025 16:11.

Assinatura Simples realizada por: **Vitoria Mass Spisila (XXX.221.968-XX)** em 23/10/2025 15:46, **Maria Eduarda Cardoso da Costa (XXX.181.789-XX)** em 23/10/2025 15:49, **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 23/10/2025 16:04, **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 23/10/2025 16:51 Local: APPA/ASSEDJU.

Inserido ao documento **945.830** por: **Vitoria Mass Spisila** em: 23/10/2025 15:46.



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:

63a63b6ce6e0ac41a3623a772d3f2503.