

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

**SAP nº** 1000000304

**Assunto:** Licitação. Fase externa. LE nº 304/2025. Anulação.

**Interessados:** UASP/DPR

**Parecer nº** 114/2026

**À DPR**

**EMENTA:**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 13.303. RILC/2025. LICITAÇÃO ELETRÔNICA. VÍCIO NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. INCONGRUÊNCIA ENTRE OS REQUISITOS TÉCNICOS DO TERMO DE REFERÊNCIA E A PORTARIA COANA Nº 76/2022. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. COMPROMETIMENTO DA ISONOMIA E DA COMPETITIVIDADE. VÍCIO INSANÁVEL. CONTAMINAÇÃO DO CERTAME DESDE A ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE DE SANEAMENTO. RECOMENDA A ANULAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se pedido de análise, sob o viés jurídico, da etapa alcançada no processo licitatório LE nº 304/2025, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em locação e prestação de serviço de operação e manutenção de solução técnica para canal de inspeção por método não invasivo, incluindo instalação física, infraestrutura elétrica e lógica.
2. O valor inicialmente estimado para a contratação era de R\$ 6.692.352,00 (seis milhões seiscentos e noventa e dois mil trezentos e cinquenta e dois reais).
3. Transcorrida a fase de disputa e procedidas as análises e diligências pela APPA, a empresa VMI SISTEMAS DE SEGURANÇA LTDA foi declarada vencedora, com uma proposta de R\$ 4.999.999,68 (quatro milhões novecentos e noventa e nove mil novecentos e noventa e nove reais e sessenta e oito centavos).

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

4. Seguindo-se todo o iter respectivo, depreende-se que as licitantes EBCO SYSTEMS LTDA e NUCTECH DO BRASIL LTDA. interpuseram, tempestivamente, recurso contra a decisão do pregoeiro. Na sequência, a empresa VMIS SISTEMAS DE SEGURANÇA LTDA. apresentou suas contrarrazões.
5. A área demandante, após análise das razões apresentadas “concluiu pela necessidade de revogação do certame, motivado especialmente pela necessidade de atualização e adequação entre o Termo de Referência e o anexo III da Portaria COANA nº 76/2022, em homenagem aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo”.
6. A COLIC, por sua vez, opinou (i) pela anulação do procedimento, o licitatório – LE 304/2025, 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; (ii) pela revisão do Edital de Licitação, em especial do TR e seus anexos e (iii) pela republicação do certame licitatório, após apreciação pela área técnica e demais setores competentes, se assim for conveniente.
7. É o relatório.

## 2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. 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.
9. 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*:

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

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.

10. 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.
11. 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.
12. 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.
13. 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.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

14. 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.
15. 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.
16. 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).

17. 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.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

18. 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 FASE RECURSAL. DA IMPOSSIBILIDADE DE HOMOLOGAÇÃO DA FASE EXTERNA.**

**3.1 DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DA LEGALIDADE. DA ISONOMIA. DA COMPETITIVIDADE. DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.**

19. Inicialmente, destaca-se que o presente exame fundamenta-se nos ditames da Lei nº 13.303/2016 e nas disposições do Regulamento Interno de Licitações e Contratos desta empresa pública.
20. O ponto central da controvérsia – já reconhecido pela área demandante – reside na contradição existente entre os requisitos técnicos exigidos pelo Termo de Referência e as disposições da Portaria COANA nº 76/2022.
21. A contradição materializa-se em, ao menos, dois pontos cruciais: (a) as dimensões do túnel de inspeção – o termo de referência exige scanner para bagagens de pequenos e médios volumes, estipulando dimensões de túnel entre 600mm a 650mm de largura por 400mm a 450mm de altura. Em contrapartida, o Anexo III da Portaria COANA nº 76/2022 exige túneis maiores, com altura e largura mínimas de 1.000mm a 1.100mm e (b) a Tecnologia de Visão (Dual View vs. Single View) – a Portaria COANA nº 76/2022 exige expressamente que os equipamentos sejam dotados de tecnologia de dupla visão (dual view), possuindo dois conjuntos de geradores. No entanto, o Edital e o TR foram concebidos e precificados para um equipamento de visão simples (single view), fazendo menção a apenas 1 (um) gerador de raios-X.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

22. Tal incongruência revela um vício de legalidade – insanável – na própria conformação do instrumento convocatório, uma vez que impõe aos licitantes obrigações técnicas que não só afastam do regramento vigente, mas também o contrariam, gerando insegurança jurídica e comprometendo a isonomia entre os participantes do certame.
23. Com efeito, a Administração Pública, ante o princípio da legalidade, não lhe é dado exigir condições técnicas em desconformidade com normas específicas que regem a matéria, sobretudo quando estas estabelecem parâmetros objetivos para a execução do objeto contratual.
24. Nesse contexto, não se trata de mera irregularidade sanável ou passível de correção pontual, mas de vício que atinge a própria estrutura do Termo de Referência, contaminando, por consequência, todo o procedimento licitatório desde sua origem.
25. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que exigências técnicas devem guardar estrita pertinência com o objeto licitado, sendo vedada a imposição de condições desarrazoadas, contraditórias ou desprovidas de fundamento técnico idôneo, sob pena de restrição indevida à competitividade e nulidade do certame
26. Diante disso, impõe-se o reconhecimento da nulidade do certame, com fundamento na incompatibilidade entre as exigências técnicas estabelecidas e o regime normativo aplicável, medida que se mostra necessária para resguardar os princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

#### 4. CONCLUSÃO.

27. Assim, considerando as peças que acompanham o presente protocolado, a DJU conclui que a anulação do certame é a medida recomendada, tendo em vista que o vício detectado configura afronta aos princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

28. Destaca-se que este parecer possui natureza meramente opinativa e não vincula o gestor público. Dessa forma, caso não haja concordância da gestão com os termos do presente parecer, “deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico”, nos termos do acórdão 521/2013 do Plenário do TCU – citado neste momento como referência, bem como de acordo com as disposições da Decreto-Lei nº 4.657/1942, notadamente as constantes do art. 20<sup>1</sup>.
29. Assim, encaminhamos o presente para análise e aprovação, sob o comando do Sr. Diretor Presidente.

Paranaguá/PR, datado e assinado eletronicamente.

**Stephanie Avila Fonseca Dias**

Analista Portuária – Advogada  
Coordenadora de Licitações e Contratos

**Yasmin Carlim Antunes**

Gerente da Procuradoria Consultiva

**Marcus Vinicius Freitas dos Santos**

Diretor Jurídico

---

<sup>1</sup>Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

**COMUNICAÇÃO INTERNA 2562/2026.**

Documento: **PARECERRECOMENDAANULACAOSCANNERDEBAGAGEMPROT.1000000304.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 16/04/2026 09:41.

Assinatura Simples realizada por: **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 17/04/2026 09:03 Local: APPA/DJU, **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 17/04/2026 11:29.

Inserido ao documento **2.096.347** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 16/04/2026 09:41.



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:  
**fe086e6373eab9c3f2547656cc39b7e2**