

DIRETORIA JURÍDICA

Processo SAP nº 1000000171

Assunto: Licitação. Parecer jurídico em fase externa. Interposição de recurso.

Interessados: DOP

Parecer nº 81/2026

À DPR

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 13.303. RILC/2025. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE INSPEÇÃO NÃO INVASIVA (SCANNER). RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA DECLARAÇÃO DE VENCEDORA. PELA MANUTENÇÃO DA DECISÃO DO PREGOEIRO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se pedido de análise, sob o viés jurídico, da etapa recursal alcançada no processo licitatório LE nº 171/2025, cujo objeto é locação e prestação de serviços de operação, manutenção e suporte técnico de Solução de Inspeção de Carga Geral, Containers e Veículos por método não invasivo (scanner), com fornecimento de mão de obra exclusiva, incluindo toda a adaptação de infraestrutura já existente, de rede elétrica, lógica e civil.
2. Transcorrida a fase de disputa e procedidas as análises e diligências pela APPA, publicou-se o anúncio do resultado da licitação, abrindo-se prazo para a interposição de recursos.
3. A licitante VMI SISTEMAS DE SEGURANÇA LTDA interpôs tempestivamente as razões recursais. Na sequência, a NUCTECH DO BRASIL LTDA., apresentou suas contrarrazões.
4. A COLIC, no julgamento do apelo, afastou a tese defendida pela RECORRENTE, sugerindo o seu não provimento, mantendo-se como vencedora a recorrida NUCTECH

DIRETORIA JURÍDICA

DO BRASIL LTDA., com o valor de R\$ 14.700.000,00 (quatorze milhões e setecentos mil reais).

5. Em breve síntese, passa-se à narrativa do contido nas peças recursais, contrarrazões, manifestação técnica e julgamento pela COLIC.

1.1 DAS RAZÕES RECURSAIS APRESENTADAS PELA EMPRESA VMI SISTEMAS DE SEGURANÇA LTDA. DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELA EMPRESA NUCTECH DO BRASIL LTDA. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA. DO JULGAMENTO DO SR. PREGOEIRO.

6. A empresa RECORRENTE impugnou a declaração do leiloeiro, buscando a inabilitação da RECORRIDA. Em síntese, contestou os seguintes aspectos:

• **Violação ao dever de publicidade, transparência e dificuldade de análise técnica:** A VMI alega que a Nuctech forneceu catálogos e evidências técnicas em baixa resolução, com excessiva compressão e bloqueios de acesso, o que impede a aferição objetiva do cumprimento das especificações obrigatórias, esvaziando a utilidade do prazo recursal e violando os princípios da publicidade, do contraditório e da ampla defesa. A recorrente solicita a exigência dos arquivos originais em formato íntegro, pesquisável e sem bloqueios;

• **Descumprimento das exigências de processamento de imagens e discriminação de materiais:** A VMI argumenta que a Nuctech não comprovou o requisito técnico de colorização por densidades e discriminação de materiais por número atômico, que exige a apresentação mínima de quatro espectros de cores (orgânicos, mistos, metálicos e metais de alta densidade). Segundo o recurso, as imagens apresentadas pela Nuctech revelam a predominância de apenas duas tonalidades, falhando em distinguir adequadamente os metais de alta densidade, o que compromete a capacidade e a segurança da inspeção aduaneira;

• **Uso de softwares de terceiros e ausência de comprovação de licenças (Risco de passivo oculto):** A VMI aponta que a solução da Nuctech possui uma dependência crítica de softwares de terceiros para funcionalidades sensíveis (como acesso remoto e gerenciamento de segurança). A Nuctech não teria apresentado comprovação documental inequívoca de que fornecerá as licenças definitivas necessárias para instalação e uso contínuo nas estações de trabalho da Receita Federal (RFB). A VMI alerta que se essas ferramentas operarem sob regime de assinatura ou com limitações comerciais, a Administração corre o risco de descontinuidade operacional, bloqueio de funcionalidades e de assumir custos recorrentes futuros (passivo oculto);

• **Violação da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo:** A recorrente sustenta que manter a Nuctech como vencedora, mesmo diante de indícios concretos de descumprimento de requisitos nucleares, fere a estrita vinculação ao edital e compromete a busca pela proposta que seja de fato a mais vantajosa em todo o seu ciclo de vida.

DIRETORIA JURÍDICA

7. Por sua vez, a NUCTECH refutou as acusações da VMI, em síntese, pelas seguintes razões:

- **Caráter protelatório e especulativo do recurso:** A Nuctech afirma que as alegações da VMI são desprovidas de lastro fático e têm o único propósito de causar tumulto e postergar a homologação do certame;
- **Legibilidade e bloqueio justificado de documentos:** Em resposta à acusação de que teria fornecido catálogos em baixa resolução e com restrições, a Nuctech explica que o bloqueio se referia apenas a ferramentas de pesquisa ou cópia, com o objetivo de proteger e evitar a replicação de informações sensíveis. A empresa destaca que os arquivos não estavam ilegíveis, prova disso é que a própria equipe técnica da APPA (Gerência de Fiscalização Operacional) conseguiu acessar, analisar minuciosamente os documentos e atestar a capacidade técnica da Nuctech sem qualquer dificuldade;
- **Atendimento aos requisitos de processamento de imagens:** A Nuctech rebate a alegação de que seu equipamento falharia na discriminação de materiais por não apresentar quatro espectros de cores. A empresa argumenta que a afirmação da VMI é descabida, puramente especulativa e não foi acompanhada de nenhuma comprovação ou evidência. Destaca ainda que a equipe técnica do órgão contratante constatou o completo cumprimento das exigências editalícias pelo equipamento;
- **Alegação infundada sobre softwares de terceiros:** A Nuctech classifica como "mera suposição" e sem qualquer embasamento técnico a alegação da VMI de que haveria dependência crítica de softwares de terceiros e problemas de licenciamento. A Nuctech argumenta que a concorrente não apresentou nenhum documento que comprovasse essa dependência e que a solução ofertada foi avaliada e considerada totalmente adequada às necessidades da APPA;
- **Vinculação ao edital e proposta mais vantajosa:** A Nuctech argumenta que a sua habilitação observou a estrita legalidade e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, já que cumpriu todas as regras do edital. Por fim, ressalta que a sua proposta comercial é inequivocamente a mais vantajosa para a Administração Pública, pois garante a segurança exigida e atende a todos os requisitos técnicos com uma relação de menor custo e maior benefício para o interesse público

8. Por sua vez, a Equipe Técnica analisou as manifestações e apresentou as seguintes conclusões:

- **Confirmação do Processamento de Imagens (Item 1.2.8):** Foi formalmente confirmada a conformidade técnica do equipamento da Nuctech, em especial a capacidade de discriminação de materiais por número atômico utilizando, no mínimo, as quatro classes cromáticas exigidas pelo normativo aplicável;
- **Ratificação das Licenças de Software (Item 1.2.9):** Ficou atestado o atendimento aos requisitos de licenciamento, com a confirmação de fornecimento de solução devidamente licenciada, incluindo as 4 (quatro) licenças por escâner (ou alternativa equivalente prevista) e a capacidade de exportação das imagens nos formatos exigidos (BMP e JPG);
- **Caráter Confirmatório:** A análise destacou que a diligência cumpriu seu papel estritamente confirmatório, não configurando inovação, complementação substancial ou alteração da proposta original apresentada pela Nuctech;
- **Ausência de Óbice Técnico:** A equipe concluiu que a diligência demonstrou suficiência documental e aderência funcional aos requisitos operacionais e normativos. Não foram identificados elementos técnicos que invalidassem a conclusão anterior.

DIRETORIA JURÍDICA

9. O Sr. Pregoeiro, após examinar as razões e contrarrazões, decidiu pelo conhecimento do recurso, mas negou-lhe provimento, em suma:

• **Ausência de violação à publicidade e transparência (acesso aos documentos):** O pregoeiro rejeitou a alegação da VMI de que os documentos da Nuctech estavam em baixa resolução ou bloqueados. Foi atestado que os arquivos disponibilizados no portal da transparência da Portos do Paraná puderam ser acessados sem qualquer dificuldade pela Administração. Além disso, a VMI não apresentou provas da referida dificuldade de acesso;

• **Cumprimento das exigências de processamento de imagens (4 espectros de cores):** Apoiado na análise técnica, o pregoeiro esclareceu que a exigência do edital refere-se à *capacidade funcional* do sistema em discriminar materiais, não havendo obrigatoriedade de que toda e qualquer imagem contenha simultaneamente as quatro classes cromáticas, pois isso depende da natureza e composição do material inspecionado no momento. A documentação comprovou que a Nuctech utiliza a tecnologia *Dual Energy* e atende perfeitamente à discriminação por número atômico;

• **Uso regular de softwares e licenciamento:** Sobre a alegação de uso de softwares de terceiros e risco de passivo oculto, a análise técnica apontou que o edital não veda a utilização de ferramentas auxiliares de terceiros para funcionalidades acessórias (como suporte remoto). O núcleo funcional do sistema (software Web IPS V1.0) comprovou-se proprietário, devidamente licenciado e com registro de direitos autorais. O risco futuro aventado pela VMI foi considerado uma "conjectura" sem respaldo técnico, e a Nuctech confirmou o fornecimento das 4 licenças exigidas por escâner (ou 4 computadores) com atualizações e suporte garantidos durante o contrato

• **Ratificação por meio de diligência técnica:** Para afastar qualquer dúvida e fortalecer a segurança jurídica da decisão, o pregoeiro realizou uma diligência confirmatória solicitando os catálogos originais e esclarecimentos sobre o software. A Nuctech atendeu à diligência e a equipe técnica confirmou que a documentação apresentada demonstrou suficiência documental e aderência funcional, sem caracterizar inovação ou alteração da proposta original.

10. Com a documentação supra, o processo foi remetido à DJU para análise jurídica.

2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

11. 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.

DIRETORIA JURÍDICA

12. 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.

13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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

DIRETORIA JURÍDICA

interpretativo do contrato pode trazer divergências de posicionamento entre os seus leitores/gestores.

17. 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.
18. 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.
19. 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).

20. 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

DIRETORIA JURÍDICA

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

21. 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 MANUTENÇÃO DA DECISÃO DO PREGOEIRO.

3.1 DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DO JULGAMENTO OBJETIVO. DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.

22. 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.
23. Nessa linha, a verificação da regularidade dos atos praticados na fase recursal dar-se-á sob o prisma da legalidade e da vinculação às regras estabelecidas no Edital nº 171/2025, assegurando que a condução do certame tenha respeitado os princípios da supremacia do interesse público, da isonomia, da competitividade e do formalismo moderado.
24. No que tange ao primeiro aspecto questionado pela RECORRENTE, qual seja, a violação ao princípio da publicidade, em razão de suposta dificuldade de acesso aos documentos, conforme atestado expressamente pelo Pregoeiro e pela equipe técnica, os documentos disponibilizados no portal da transparência puderam ser acessados e minuciosamente analisados pela Administração sem qualquer dificuldade. O bloqueio imposto pela Nuctech referia-se a ferramentas de pesquisa e cópia para proteção de dados sensíveis, o que não configura ilegitimidade documental. Não havendo prejuízo à aferição técnica por parte do

DIRETORIA JURÍDICA

órgão julgador, e não tendo a recorrente juntado provas de sua real impossibilidade de visualização, afasta-se a alegação de violação ao princípio da publicidade.

25. Quanto à afirmação de violação aos princípios da Vinculação ao Edital e do Julgamento Objetivo – por suposto não atendimento aos requisitos técnicos exigidos, já que alega que a Nuctech descumpra a exigência de processamento de imagens em quatro classes cromáticas e os parâmetros de licenciamento de software – também não merece prosperar.
26. O Direito Administrativo orienta-se pelo princípio da deferência técnica. Assim, compete ao setor especializado da Administração atestar a compatibilidade funcional dos equipamentos ofertados. Nessa linha, a Gerência de Fiscalização Operacional foi categórica ao afastar as teses da recorrente, fundamentando que (i) o anexo de especificações exige a capacidade funcional de discriminar materiais. A variação de cores depende da composição do objeto inspecionado, não havendo obrigação de que toda imagem apresente simultaneamente as quatro cores. A solução da Nuctech, dotada de tecnologia Dual Energy, cumpre o normativo e que (ii) o núcleo do sistema, consubstanciado no software proprietário Web IPS V1.0, está devidamente licenciado e atende às exigências de exportação e suporte, não havendo vedação no edital ao uso de ferramentas auxiliares de terceiros.
27. Vale ressaltar que as diligências realizadas pela Equipe de Pregão estão em consonância com a previsão do art. 56, §2º da Lei nº 13.303/2016 e o art. 204, §4º do RILC da APPA, os quais consagram o poder-dever da Administração de promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo.
28. A diligência cumpriu sua finalidade basilar: garantir o princípio da busca pela verdade material e ampliar a segurança jurídica da decisão que manteve a licitante no certame, em perfeita consonância com a doutrina e jurisprudência aplicáveis aos processos licitatórios.
29. Por fim, deve ser destacado que o art. 31 da Lei nº 13.303/2016 determina que as licitações das empresas estatais destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa. Tendo

DIRETORIA JURÍDICA

a área técnica ratificado que o equipamento da Nuctech atende a todos os parâmetros mínimos de desempenho e segurança exigidos no Pregão nº 171/2025, a manutenção da sua proposta (no valor de R\$ 14.700.000,00) como vencedora atende perfeitamente ao princípio da economicidade e ao interesse público. A desclassificação baseada em preciosismo formal ou interpretações restritivas impostas por uma concorrente militarizada contra a eficiência administrativa.

30. Frente ao exposto, não devem ser acolhidos os argumentos da RECORRENTE, merecendo ser mantida a decisão do Sr. Pregoeiro que negou provimento ao recurso e manteve a empresa NUCTECH vencedora.
31. Ultrapassada a análise quanto ao recurso interposto, passamos à verificação do cumprimento das etapas da fase externa.

4. DA REGULARIDADE DA FASE EXTERNA

32. Após manifestação da DJU por meio do Parecer Jurídico nº 64/2025 quanto à possibilidade de prosseguimento do certame, sucederam-se os seguintes eventos, em síntese

ETAPAS	DOCUMENTO
Parecer jurídico de fase interna	Presente.
Aprovação do CONSAD	Ata da 134ª Reunião do Conselho de Administração.
Publicação no Diário Oficial	Presente.
Análise de propostas e habilitação	Presente.
Ata de sessão pública e histórico da sessão	Presente.
Prazo recursal	Presente.
Recurso	O recurso interposto foi indeferido.

35. Importante frisar que o atendimento aos requisitos de habilitação por meio das respectivas comprovações é aspecto alheio à seara jurídica e parte-se da premissa de que os empregados competentes para sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e

DIRETORIA JURÍDICA

analisaram adequada e diligentemente todos os documentos apresentados pela empresa vencedora, garantindo a observância ao termo de referência e edital da contratação e atuando conforme suas atribuições e competências, não cabendo à DJU a reanálise ou auditoria de tais atos.

5. CONCLUSÃO.

36. Assim, considerando a análise do recurso interposto, e obedecendo aos princípios que norteiam a licitação e a Administração Pública – notadamente no que se refere à publicidade, contraditório e ampla defesa – encaminhem-se os autos ao Diretor Presidente para que, se assim entender, de acordo com a conveniência e oportunidade, INDEFIRA o recurso interposto pela empresa VMI SISTEMAS DE SEGURANÇA, e formalize a homologação do resultado do PE nº 171/2025, com a consequente adjudicação do lote em favor da empresa NUCTECH DO BRASIL LTDA, pelo valor de R\$ 14.700.000,00 (quatorze milhões e setecentos mil reais).
37. 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

Luiz Fernando Garcia da Silva
Diretor Jurídico em Exercício

COMUNICAÇÃO INTERNA 1710/2026.

Documento: **PARECERFASEEXTERNARECURSOSCANNERPROT.100000171.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 13/03/2026 14:37.

Assinatura Simples realizada por: **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 13/03/2026 16:37 Local: APPA/DJU, **Luiz Fernando Garcia da Silva (XXX.602.648-XX)** em 14/03/2026 22:55.

Inserido ao documento **2.059.498** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 13/03/2026 14:37.



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:
fcd66cf6092f3ee716f4b056aacc8055