

DIRETORIA JURÍDICA

Protocolo SAP nº 1000000308

Assunto: Contratação Direta. Dispensa de Licitação em Razão do Valor.

Interessados: APPA/DMA/GSST

Parecer nº 324/2025

À DPR

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 13.303/2016. RILC/2025. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DA SIPAT/2025. REQUISITOS PREENCHIDOS. RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de intenção de contratação, por dispensa de processo licitatório em razão do valor, de empresa especializada para a realização da Semana Interna de Prevenção de Acidentes do Trabalho – SIPAT para os colaboradores da Portos do Paraná.
2. O valor da contratação é de R\$ 22.500,00 (vinte e dois mil e quinhentos reais).
3. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos, em síntese:

DOCUMENTO
CI GSST/DMA
Termo de referência e anexos
Aprovação do TR pelo Diretor da DMA
Autorização Fase Interna DPR
Manifestação COLIC
Manifestação CSUPR
Declaração de Adequação Orçamentária
Mínuta do Contrato

DIRETORIA JURÍDICA

4. Estes são os elementos que constam até a presente data e que serão utilizados para assistir a Administração no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

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.
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

DIRETORIA JURÍDICA

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. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR.

16. Conforme exposto, trata-se de intenção de contratação, por dispensa de processo licitatório em razão do valor, de empresa especializada para a realização da Semana Interna de Prevenção de Acidentes do Trabalho – SIPAT para os colaboradores da Portos do Paraná, pelo valor de R\$ 38.755,00 (trinta e oito mil setecentos e cinquenta e cinco reais).
17. Segundo a área demandante (CI nº 028/2025 GSST/DMA):

DIRETORIA JURÍDICA

A realização da SIPAT, programada para o período de 08 a 12 de dezembro de 2025, é **medida obrigatória** conforme dispõe a Norma Regulamentadora nº 05 – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Assédio (CIPA), em seu item 5.3.1, alínea i, que estabelece a promoção anual da SIPAT em conjunto com o SESMT, onde houver;

Além do cumprimento legal, a SIPAT possui **caráter estratégico**, pois promove a conscientização e o engajamento dos trabalhadores quanto à segurança no trabalho, saúde ocupacional, prevenção de acidentes e assédio, bem como à melhoria da qualidade de vida. Está alinhada ainda às diretrizes da ISO 45001:2018, que preconiza a participação ativa dos colaboradores nos sistemas de gestão de saúde e segurança.

18. Conforme exposto no Termo de Referência:

3 - DA NATUREZA DO SERVIÇO

3.1. O objeto da presente contratação caracteriza-se como serviço técnico especializado de organização, realização e operacionalização de evento corporativo de pequeno porte, voltado à Semana Interna de Prevenção de Acidentes do Trabalho – SIPAT 2025 da Portos do Paraná.

3.2. A natureza do serviço é eminentemente intelectual, educativa e de apoio logístico, abrangendo: planejamento, produção e execução de palestras motivacionais, técnicas e lúdicas (palestra-show); confecção e disponibilização de materiais e imagens digitais; fornecimento de palestrantes, equipe de apoio, atores e demais profissionais especializados; prestação de serviços de coffee break para até 100 participantes por dia, durante cinco dias de programação, conforme especificado no item 04 deste termo de referência.

3.3. Trata-se, portanto, de serviço temporário, com execução vinculada exclusivamente ao período programado da SIPAT 2025 (08 a 12 de dezembro de 2025), em consonância com as normas internas da Portos do Paraná e a legislação vigente (Lei nº 13.303/2016), sem geração de vínculo empregatício entre a contratante e os profissionais da contratada.

19. Ainda, de acordo com o Estudo Técnico Preliminar: “A contratação não será parcelada, pois a SIPAT exige planejamento e execução integrada, com responsabilidade técnica centralizada, inviabilizando sua fragmentação. Salientamos que a integração das atividades é de fundamental importância para atingir os objetivos da realização da SIPAT – Semana Interna de Prevenção de Acidentes do Trabalho”.

20. 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 respeita o limite legal para dispensa.

DIRETORIA JURÍDICA

21. 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.
22. 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.
23. 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.
24. 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
25. 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

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

DIRETORIA JURÍDICA

agente público, no caso de dispensas em função do baixo valor do objeto, será efetivamente o de dispensar a licitação.

26. 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 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:

REQUISITOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA ART. 78 E SS., RILC/2021	REQUISITO
Art. 78 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. 79 As justificativas referentes às contratações diretas deverão ser aprovadas pela Diretoria do setor requisitante e autorizada pelo Diretor Presidente.	Atendido
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
II – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;	N/A. Não se trata de situação emergencial.
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.
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;	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 Certificado de Regularidade do FGTS.
IX - Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme o caso, contendo a indicação da necessidade que deverá ser atendida pela	Atendido

DIRETORIA JURÍDICA

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.	
§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;	N/A. Não se trata de contratação por inexigibilidade.
§2º Nos casos de contratação direta por dispensa de licitação a justificativa de preços deverá ocorrer por meio da juntada de 3 (três) propostas comerciais capazes de preencher os requisitos necessários para a celebração da contratação pretendida.	Atendido. Cotações CSUPR em anexo.
§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. Não se trata de contratação por inexigibilidade.

27. No que se refere à justificativa de preços, da documentação anexada pela CSUPR verifica-se que foram consultadas diversas empresas do ramo, com três retornos positivos, sendo que a empresa MERAKI HUB LTDA. apresentou o menor valor.
28. Após sugestão da DJU (Despacho nº 260/2025) para verificação da possibilidade de utilização dos serviços de *coffee break* do contrato vigente (nº 021-2024). Diante da anuência da Comissão de Gestão e Fiscalização do Contrato (OS nº 062/2025/APPA), foi solicitado à empresa MERAKI HUB LTDA o ajuste da proposta de preços, resultando no valor de R\$ 22.500,00 (vinte e dois mil e quinhentos reais).
29. Registre-se a obrigatoriedade de atualização do Certificado de Regularidade do FGTS como requisito para a celebração contratual.

DIRETORIA JURÍDICA

30. 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.
31. 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.
32. 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.
33. 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

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

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.

34. 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.
35. 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

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

5. CONCLUSÃO.

37. Ante o exposto, opina-se pela possibilidade de deferimento da contratação, por dispensa de processo licitatório em razão do valor, da empresa MERAKI HUB LTDA., pelo valor de R\$ 22.500,00 (vinte e dois mil e quinhentos reais), com atenção à recomendação do § 29 para que sejam atualizadas as certidões de regularidade, como requisito para a celebração contratual.
38. Por fim, ressalta-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

DIRETORIA JURÍDICA

licitação, devendo a despesa relativa ao presente contrato constar no relatório a ser elaborado.

39. É o parecer que encaminhamos à DPR para as providências subsequentes.
40. Paranaguá/PR, datado e assinado eletronicamente.

Stephanie Avila Fonseca Dias
Analista Portuária – Advogada

Vitória Mass Spisila
Coordenadora de Licitações e Contratos

Yasmin Carlim Antunes
Gerente da Procuradoria Consultiva

Marcus Vinicius Freitas dos Santos
Diretor Jurídico



ePROTOCOLO

COMUNICAÇÃO INTERNA 8398/2025.

Documento: **PARECERRILC2025DISPENSAEMRAZAODOVALORSIPAT2025SAP1000000308.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 04/11/2025 11:00.

Assinatura Simples realizada por: **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 04/11/2025 11:17 Local: APPA/DJU, **Vitoria Mass Spisila (XXX.221.968-XX)** em 04/11/2025 11:24, **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 05/11/2025 09:17 Local: APPA/DJU.

Inserido ao documento **1.758.425** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 04/11/2025 10:59.



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: