

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

**SAP n°** 1000000358

**Assunto:** Licitação. Parecer jurídico em fase externa. Interposição de recurso. LE n° 358/2026.

**Interessados:** DMA

**Parecer n°** 110/2026

**À DPR**

**EMENTA:**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 13.303. RILC/2025. LICITAÇÃO ELETRÔNICA. EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE MONITORAMENTO, CONTROLE E PREVENÇÃO AMBIENTAL E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO NAS ATIVIDADES DE GESTÃO DE MEIO AMBIENTE DA APPA. 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 n° 358/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a execução dos programas de monitoramento, controle e prevenção ambiental e prestação de serviços de apoio técnico nas atividades de gestão de meio ambiente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, com fornecimento de mão de obra exclusiva, pelo prazo de 30 meses, podendo prorrogado, a critério a Contratante e anuência Contratada, nos termos da Lei n° 13.303/2016 e do Regulamento Interno de Licitações e Contratos desta Administração conforme justificativa, especificações, metodologias e normas presentes no termo de referência, edital e anexos.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

2. O valor inicialmente estimado para a contratação era de R\$ 25.691.449,39 (vinte e cinco milhões, seiscentos e noventa e um mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e trinta e nove centavos).
3. Transcorrida a fase de disputa do certame, a empresa IN NATURA TECNOLOGIA E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA sagrou-se primeira colocada com a proposta no valor global de R\$ 13.850.000,00 (treze milhões, oitocentos e cinquenta mil reais).
4. Na sequência, a proposta foi submetida ao crivo da área técnica da APPA, que identificou indícios de inexecutabilidade. Diante disso, a Diretoria de Meio Ambiente devolveu os autos à Coordenadoria de Licitações (CPLC), ensejando a abertura de diligências para que a licitante comprovasse a viabilidade econômica de sua proposta.
5. Em atendimento à referida diligência, a IN NATURA apresentou justificativas, as quais, em nova avaliação, foram validadas pela área responsável, a qual atestou a aptidão da empresa. Com a chancela técnica superando as dúvidas iniciais e o cumprimento de todos os demais requisitos de habilitação (jurídica, fiscal e econômico-financeira), a IN NATURA foi oficialmente declarada a vencedora da licitação.
6. As licitantes ECOLIBRA ENGENHARIA, PROJETOS E SUSTENTABILIDADE LTDA e ELEMENTUS SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA interpuseram tempestivamente seus recursos. Na sequência, a empresa IN NATURA TECNOLOGIA E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA apresentou suas contrarrazões.
7. A COLIC, no julgamento do apelo, afastou a tese defendida pelas RECORRENTES, sugerindo o seu não provimento, mantendo-se como vencedora a empresa IN NATURA TECNOLOGIA E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

8. 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 PELAS EMPRESAS ECOLIBRA ENGENHARIA, PROJETOS E SUSTENTABILIDADE LTDA E ELEMENTUS SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA. DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELA EMPRESA IN NATURA TECNOLOGIA E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA. DO JULGAMENTO DO SR. PREGOEIRO.**

9. As empresas RECORRENTES impugnaram a declaração do leiloeiro, buscando a inabilitação da RECORRIDA.

10. Em síntese, a ECOLIBRA contestou os seguintes aspectos:

**Inexequibilidade Econômica e Subdimensionamento de Equipe**

Alega que a proposta da In Natura não cobre os custos reais de execução, destacando que a empresa ignorou a incidência de encargos sociais e trabalhistas de 72,50% (tabela SINAPI) sobre os salários. Além disso, aponta que a vencedora ofertou apenas 5 coletores para o Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira, enquanto o exigido eram 6 profissionais.

**Readequação indevida da planilha de custos**

Critica o fato de a In Natura ter realizado remanejamentos substanciais nos preços unitários de sua planilha após ser questionada pela Administração, o que evidenciaria que a composição original da proposta era estruturalmente inconsistente e subdimensionada.

**Descumprimento de parâmetro técnico (Carga horária)**

Aponta que a proposta previu 40 horas semanais para o analista em geoprocessamento, contrariando frontalmente as regras do edital e as respostas a questionamentos prévios que fixavam a exigência em 20 horas semanais.

**Inconsistências na qualificação econômico-financeira**

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

[www.portosdoparana.pr.gov.br](http://www.portosdoparana.pr.gov.br) / LinkedIn: portosdoparana / Instagram: @portos\_parana



**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

Questiona a legitimidade dos dados contábeis apresentados, alegando que a empresa utilizou bases incompatíveis (como diferentes valores de capital social) para inflar artificialmente seus índices financeiros e que há registros questionáveis de adiantamentos para uma empresa com sócios em comum

11. Por parte da ELEMENTUS, estes são os itens impugnados:

**Falta de comprovação de experiência em Biota Aquática**

Argumenta que o atestado apresentado do *Plaza Ecoresort Capivari* atesta apenas uma "avaliação ecológica rápida" não interventiva, com duração de 1 mês em tanques fechados, o que não pode ser equiparado ao complexo monitoramento contínuo de 30 meses exigido para áreas portuárias. Também repudia o uso de atestados genéricos de obras rodoviárias para essa finalidade.

**Falta de comprovação de experiência em Gerenciamento de Riscos**

Alega que a In Natura apresentou apenas atestados de elaboração de Planos de Ação de Emergência (PAE) em concessionárias de rodovias, o que é uma atividade reativa e não atende à exigência editalícia de experiência na gestão preventiva de riscos portuários

**Alteração indevida de preços e inclusão de documentos na fase de diligência**

Assim como a Ecolibra, a Elementus contesta a permissão dada à In Natura para redistribuir os preços da sua planilha (com itens sofrendo aumentos de até 500% e outros reduções de 80%), além da juntada de documentos novos que não constavam na proposta original, o que caracterizaria inovação vedada pelo edital.

**Orçamentos de fornecedores questionáveis**

Denuncia que a In Natura tentou justificar a exequibilidade de seus preços utilizando orçamentos irrealis, incluindo a cotação de um Microempreendedor Individual (MEI - Natturae), cujo CNPJ foi ocultado no documento e que sequer possui registro de atividades (CNAE) compatível com os complexos serviços de monitoramento exigidos.

12. Por sua vez, a IN NATURA rebateu os argumentos. As contrarrazões ao recurso da ECOLIBRA deram-se nos seguintes termos:

**Sobre a inexecuibilidade e os encargos sociais (72,50%)**

A IN NATURA argumentou que a licitação julga o menor preço global e que o valor de R\$ 13.850.000,00 é plenamente suficiente, fato comprovado pela diferença mínima de apenas 0,25% para a segunda colocada. Sobre os encargos, alegou que a tabela SINAPI é apenas referencial e que o modelo de planilha orçamentária (Anexo II) fornecido pela própria APPA pedia apenas o "Custo Total", não exigindo colunas

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

[www.portosdoparana.pr.gov.br](http://www.portosdoparana.pr.gov.br) / LinkedIn: portosdoparana / Instagram: @portos\_parana



## ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

### DIRETORIA JURÍDICA

separadas para valores "com encargos" e "sem encargos". Portanto, os encargos e tributos já estão embutidos no valor final ofertado

#### **Sobre o subdimensionamento da equipe (5 coletores em vez de 6)**

A empresa defendeu que 5 coletores são matematicamente suficientes para cobrir as horas e os 7 entrepostos exigidos. Mencionou que o Termo de Referência, no item 4.4.3.3, item "a", previa a exigência de apenas 5 coletores. Além disso, destacou que terá uma equipe de 15 profissionais que poderá atuar na coleta em caso de picos de demanda.

#### **Sobre a carga horária do analista em geoprocessamento (40h vs 20h)**

A IN NATURA justificou que a própria planilha oficial do edital (Anexo II) indicava expressamente a carga horária de 40h para essa função. A empresa preencheu a proposta seguindo estritamente o modelo inalterado da APPA, ressaltando que ofertar uma disponibilidade maior de horas pelo mesmo preço é mais vantajoso para a Administração.

#### **Sobre as inconsistências contábeis**

A alegação de bases incompatíveis foi rebatida com a cronologia dos fatos: o balanço patrimonial reflete uma "fotografia" estática de 2024, enquanto o aumento de capital social da empresa ocorreu dinamicamente depois, em abril de 2025, o que justifica a diferença nos documentos. Quanto aos adiantamentos para empresa com sócia em comum, a IN NATURA afirmou que mútuos entre partes relacionadas são uma prática lícita e regulada pelas normas contábeis (CPC 05), tendo sido devidamente evidenciados no balanço assinado por contador com fé pública

13. Sobre o recurso da ELEMENTUS, apresentou as seguintes contrarrazões:

#### **Sobre a experiência em Biota Aquática**

A IN NATURA esclareceu que a Avaliação Ecológica Rápida (AER) realizada no Plaza Ecoresort é um método rigoroso e reconhecido para embasar diagnósticos ecossistêmicos, tendo incluído o levantamento de ictiofauna (peixes). A empresa também refutou a falta de vínculo com licenciamento, comprovando que atuou ativamente e obteve a Licença Prévia e de Instalação para o resort. Afirmou ainda que a apresentação dos relatórios na fase de diligência serviu apenas para elucidar um atestado já existente na proposta original, não configurando inclusão de "documento novo"

#### **Sobre a experiência em Gerenciamento de Riscos**

A empresa rebateu a acusação de falta de experiência argumentando que os atestados das concessionárias de rodovias (Ecoataratas, Ecovia, Rodonorte) comprovam a elaboração e gestão de emergências e planos de contingência em empreendimentos de altíssimo impacto. Argumentou que o edital não restringiu a experiência técnica *exclusivamente* a áreas portuárias, e impor essa restrição violaria a competitividade

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

[www.portosdoparana.pr.gov.br](http://www.portosdoparana.pr.gov.br) / LinkedIn: [portosdoparana](https://www.linkedin.com/company/portosdoparana) / Instagram: [@portos\\_parana](https://www.instagram.com/portos_parana)



**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

**Sobre as realocações na planilha e o orçamento do MEI**

A IN NATURA citou jurisprudência pacífica do TCU que permite o remanejamento interno de custos e correções em planilhas durante diligências, desde que o valor global da proposta não seja majorado. Sobre a cotação questionada do MEI (Natturae), a empresa explicou que orçamentos apresentados em diligência têm caráter puramente referencial/paramétrico para provar os preços de mercado. A IN NATURA não assumiu compromisso de subcontratar aquele MEI, destacando que possui corpo técnico próprio e capacitado para executar diretamente o monitoramento de avifauna. A ocultação do CNPJ no orçamento foi justificada como proteção de dados e sigilo comercial.

14. A equipe técnica analisou as manifestações e refutou as alegações apresentadas pelas RECORRENTES.
15. Em resposta às acusações da ECOLIBRA, a área técnica da APPA manifestou-se, em síntese, nos seguintes termos:

**Sobre a inexecuibilidade e readequação da planilha**

A APPA argumentou que a correção de valores unitários na planilha de custos em sede de diligência é plenamente admissível, desde que o valor global da proposta não seja alterado. Apoiando-se na jurisprudência do TCU (como os Acórdãos 2546/2015, 637/2017 e 906/2020), a comissão destacou que erros ou omissões nas planilhas não ensejam desclassificação imediata, pois a planilha tem caráter subsidiário e a licitante assume o ônus de eventuais falhas ao ratificar seu preço.

**Sobre os encargos sociais e trabalhistas**

A equipe técnica ressaltou que a planilha modelo do edital não obrigava a discriminação específica de cada verba trabalhista, exigindo apenas que os encargos estivessem inclusos no preço final, condição que foi expressamente confirmada e assumida pela IN NATURA.

**Sobre o subdimensionamento da equipe (coletores)**

A comissão aceitou a justificativa da IN NATURA, que firmou o compromisso peremptório de disponibilizar um 6º coletor ou colaborador adicional para o programa pesqueiro, sem qualquer custo extra à Administração, suprindo a exigência do Termo de Referência.

**Sobre a carga horária (40h vs 20h)**

A APPA considerou que a oferta de 40 horas para o analista de geoprocessamento não prejudica a proposta, visto que a empresa assumiu expressamente em suas contrarrazões que cumprirá todas as condições delimitadas no Termo de Referência.

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

[www.portosdoparana.pr.gov.br](http://www.portosdoparana.pr.gov.br) / LinkedIn: [portosdoparana](https://www.linkedin.com/company/portosdoparana) / Instagram: [@portos\\_parana](https://www.instagram.com/portos_parana)



**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

**Sobre a qualificação econômico-financeira**

O Departamento Financeiro da APPA (GFIN) atestou a regularidade da IN NATURA. Afirmou que os dados para o cálculo dos índices foram extraídos de declaração oficial do SPED FISCAL, atendendo estritamente às regras e fórmulas do edital. Com isso, rechaçou a alegação de que o Valor Patrimonial (VP) teria sido majorado artificialmente.

16. Sobre os argumentos da ELEMENTUS, a área técnica utilizou os seguintes fundamentos para afastá-los:

**Sobre a experiência em Biota Aquática**

A equipe técnica concluiu que o atestado do *Plaza Ecoresort Capivari* é válido. A análise detalhada demonstrou que os serviços envolveram atividades de diagnóstico, caracterização, levantamento e análise de ictiofauna (peixes), cumprindo a exigência do edital de experiência em pelo menos um grupo taxonômico da biota aquática.

**Sobre a experiência em Gerenciamento de Riscos**

A APPA validou os atestados emitidos pelas concessionárias de rodovias (Ecocataratas, Ecovia e Rodonorte). O argumento técnico foi de que a formulação de um Plano de Ação de Emergência (PAE) e de Planos de Contingência em rodovias de grande extensão "pressupõe, inexoravelmente, o prévio e contínuo gerenciamento de riscos", demonstrando alta capacidade técnico-operacional da empresa.

**Sobre a inovação de documentos (fase de diligência)**

A comissão rejeitou a tese de que a IN NATURA incluiu documentos proibidos. Explicou que o ato de diligenciar é um poder-dever da Administração, em homenagem ao princípio do formalismo moderado e da busca da verdade material. Os relatórios e orçamentos apresentados serviram apenas como documentos elucidativos e justificativos sobre informações que já constavam na proposta original, não caracterizando inovação indevida.

**Sobre a inexecutabilidade dos orçamentos apresentados**

A APPA aceitou as cotações de empresas parceiras e subcontratadas trazidas na diligência, pontuando que a executabilidade é uma presunção relativa. O fato de a empresa conseguir ofertar valores abaixo da média histórica do órgão, devido a parcerias estratégicas ou ganhos de escala, foi visto como um "benefício à eficiência do gasto público", mantendo a empresa habilitada.

17. O Sr. Pregoeiro, após examinar as razões e contrarrazões, decidiu pelo conhecimento dos recursos, mas negou provimento a ambos, em suma:

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

[www.portosdoparana.pr.gov.br](http://www.portosdoparana.pr.gov.br) / LinkedIn: [portosdoparana](https://www.linkedin.com/company/portosdoparana) / Instagram: [@portos\\_parana](https://www.instagram.com/portos_parana)



## ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

### DIRETORIA JURÍDICA

#### **Sobre a inexecuibilidade e a readequação da planilha de custos (contestado por ambas as recorrentes)**

O Pregoeiro baseou-se em acórdãos do TCU (como os Acórdãos 2546/2015, 906/2020 e 1107/2021) para afirmar que a planilha de custos tem caráter meramente instrumental e subsidiário. Erros materiais ou remanejamentos internos na planilha não são motivos suficientes para desclassificação, desde que o valor global da proposta não seja majorado.

O orçamento da APPA era sigiloso, de modo que qualquer alegação de inexecuibilidade baseada em estimativas particulares das concorrentes é considerada meramente especulativa. A exequibilidade foi ratificada pela IN NATURA, que assumiu a responsabilidade exclusiva de honrar os custos apresentados.

#### **Sobre os encargos sociais e trabalhistas (ponto contestado pela Ecolibra)**

O Pregoeiro argumentou que a planilha modelo da APPA não obrigava a discriminação específica de cada verba trabalhista. A exigência era apenas de que no preço final essas verbas estivessem inclusas, o que foi expressamente garantido e assumido pela IN NATURA em sua manifestação.

#### **Sobre o descumprimento de carga horária e quantitativo de equipe (contestado pela Ecolibra):**

Aduz que a oferta de 40 horas semanais para o analista de geoprocessamento, em vez de 20 horas, não traz prejuízo à Administração. Pelo contrário, adotar uma postura que disponibiliza o profissional por mais tempo pelo mesmo custo configura uma vantagem para a APPA e não infringe as normas editalícias.

Menciona que a IN NATURA justificou a viabilidade de operar com 5 coletores e assumiu expressamente o compromisso de disponibilizar um novo colaborador (6º coletor) caso a APPA julgue necessário, sem custos adicionais.

#### **Sobre a qualificação econômico-financeira (contestado pela Ecolibra):**

Apoiado na análise da GFIN, o Pregoeiro atestou a absoluta regularidade da vencedora. Os dados utilizados para o cálculo dos índices financeiros foram extraídos da declaração oficial do SPED FISCAL, o que afasta a alegação de que o Valor Patrimonial (VP) teria sido majorado artificialmente, cumprindo integralmente as exigências do edital.

#### **Sobre a experiência técnica em Biota Aquática e Gerenciamento de Riscos (contestado pela Elementus):**

O Pregoeiro acatou integralmente a manifestação do setor requisitante, no sentido de que a equipe técnica validou as justificativas da IN NATURA, confirmando que os atestados apresentados demonstram, de fato, experiência no monitoramento de biota aquática (especificamente ictiofauna). Da mesma forma, a equipe técnica atestou que a empresa possui a devida experiência na área de gestão de riscos e emergências, conforme os documentos apresentados.

#### **Sobre a suposta inclusão indevida de "documentos novos" na diligência (contestado pela Elementus)**

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

[www.portosdoparana.pr.gov.br](http://www.portosdoparana.pr.gov.br) / LinkedIn: [portosdoparana](https://www.linkedin.com/company/portosdoparana) / Instagram: [@portos\\_parana](https://www.instagram.com/portos_parana)



**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

O Pregoeiro defendeu que a realização de diligências é um poder-dever da Administração Pública. Em homenagem ao princípio do formalismo moderado e à busca da verdade material, a comissão permitiu que a empresa apresentasse documentação explicativa e justificativa (elucidativa) sobre os atestados e planilhas. Tais esclarecimentos não caracterizam "documentos novos" que inovam a proposta, mas sim informações destinadas a comprovar uma condição preexistente, o que é plenamente aceito pela jurisprudência.

18. Assim, o Pregoeiro confirmou como vencedora do certame a empresa IN NATURA.
19. Com a documentação supra, o processo foi remetido à DJU para análise jurídica.

**2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

20. 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.
21. 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.

22. 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

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

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.

23. 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.
24. 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.
25. 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.
26. 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.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

27. 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.
28. 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).
29. 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.
30. 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).

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

**3. DA FASE RECURSAL. DA MANUTENÇÃO DA DECISÃO DO PREGOEIRO.**

**3.1 DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DO FORMALISMO MODERADO. DO PRINCÍPIO DA VERDADE MATERIAL. DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. DA RAZOABILIDADE.**

31. 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.
32. 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 358/2026, assegurando que a condução do certame tenha respeitado os princípios gerais do Direito – em especial a supremacia do interesse público, a isonomia, a competitividade e o formalismo moderado.
33. No que tange ao primeiro aspecto questionado pelas RECORRENTES, qual seja, a suposta **inexequibilidade dos preços e ilegalidade da readequação da planilha de custos**, salvo melhor juízo, não merecem prosperar os argumentos trazidos pelas empresas.
34. Sobre a **inexequibilidade**, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da APPA determina:

**Art 203** Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

- I – Contenham vícios insanáveis;
- II – Descumpram especificações técnicas constantes do Instrumento Convocatório;
- III – Apresentem preços manifestamente inexequíveis;
- IV – Se encontrem acima do orçamento estimado para a contratação, exceto quando sigiloso; e

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143  
www.portosdoparana.pr.gov.br / LinkedIn: portosdoparana / Instagram: @portos\_parana



**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

V – Apresentem desconformidade com outras exigências do Instrumento Convocatório, salvo se for possível a acomodação a seus termos antes da adjudicação do objeto e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes.

§ 1º A verificação da efetividade dos lances ou propostas será feita exclusivamente em relação aos lances e propostas mais bem classificados.

§ 2º A comissão de licitação ou o agente de contratação poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, consideram-se inexequíveis as propostas com valores globais inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) Média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor do orçamento estimado pela APPA; ou

b) Valor do orçamento estimado pela APPA.

§ 4º Para os demais objetos, para efeito de avaliação da exequibilidade ou de sobrepreço, deverão ser estabelecidos critérios de aceitabilidade de preços que considerem o preço global, os quantitativos e os preços unitários, assim definidos no Instrumento Convocatório.

§ 5º Consideram-se preços manifestamente inexequíveis, aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade por meio de documentos que comprovem que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas, necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 6º Para efeito de demonstração da exequibilidade dos preços na forma do § 5º, não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, de forma a demonstrar a adequação do preço proposto em face dos custos que incidirão sobre a execução do contrato, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou a totalidade da remuneração, desde que a renúncia esteja expressa na proposta.

§ 7º Se houver indícios de inexequibilidade do preço ofertado, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, para fins de comprovação de sua viabilidade econômica, podendo-se adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos:

a) Intimação do licitante para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexequibilidade;

(...)

35. Vale ressaltar que a presunção de inexequibilidade é sempre relativa – mesmo no caso do critério objetivo de 70% de obras e serviços de engenharia (art. 203, §3º). Assim, é dever da Administração oportunizar que a licitante demonstre a viabilidade de sua proposta.

36. Na linha do procedimento delineado pelo RILC/2025, a área técnica analisou a proposta e documentação apresentada pela empresa melhor classificada (IN NATURA) e identificou

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

[www.portosdoparana.pr.gov.br](http://www.portosdoparana.pr.gov.br) / LinkedIn: [portosdoparana](https://www.linkedin.com/company/portosdoparana) / Instagram: [@portos\\_parana](https://www.instagram.com/portos_parana)



**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

“a inexecutabilidade da proposta apresentada, considerando os preços atualmente praticados no mercado para a execução dos monitoramentos ambientais e serviços previstos”.

37. Para sustentar o apontamento, a área técnica mencionou os baixos preços apresentados para os itens (i) Gerenciamento de Riscos e Gestão de Emergências; (ii) Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas; (iii) Programa de Monitoramento da Qualidade dos Sedimentos; (iv) Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP) e (v) Monitoramento de Linha de Costa e (vi) Gerenciamento de Emissões Atmosféricas.
38. Oportunizada a manifestação, a licitante IN NATURA reorganizou a planilha de custos unitários, mantendo o valor global inicialmente ofertado, e defendeu que (i) o valor do Gerenciamento de Riscos e Gestão de Emergências foi readequado de R\$ 21.240,00 para R\$ 100.000,00, para isso, a empresa justificou a viabilidade econômica do serviço afirmando possuir corpo técnico próprio e licenças de softwares de modelagem que já estão amortizadas em outros contratos, o que reduz drasticamente seus custos operacionais para essas revisões; (ii) quanto ao valor do Monitoramento da Qualidade das Águas, foi expressivamente readequado de R\$ 25.000,00 para R\$ 400.000,00. A exequibilidade desse custo é baseada na execução simultânea de múltiplos programas no Complexo Estuarino, o que permite compartilhar embarcações de grande porte e diluir os custos fixos de logística, garantindo as análises por meio de laboratórios parceiros acreditados pelo Inmetro; (iii) sobre o Programa de Qualidade dos Sedimentos, para adequar os valores à Tabela 33 do Termo de Referência, o custo foi revisado de R\$ 9.500,00 para R\$ 20.000,00 por trimestre; (iv) quanto ao Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP) a empresa justificou que o valor inicial baixo (R\$ 4.000,00) ocorreu porque constou o valor individual de um coletor ao invés dos 5 previstos. O valor então foi corrigido para R\$ 22.000,00 e a empresa garantiu que utilizará recursos próprios para honrar integralmente a folha de pagamento e a carga horária exigida; (v) No que se refere ao Monitoramento da Linha de Costa, o valor foi recalculado de R\$ 62.000,00 para R\$ 301.000,00. A empresa defendeu a

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

exequibilidade argumentando que utiliza equipamentos de alta tecnologia, os quais conferem maior celeridade à coleta e ao processamento de dados topobatimétricos; e por fim (vi) quanto ao Gerenciamento de Emissões Atmosféricas a IN NATURA explicou que a paridade e a baixa precificação inicial se baseavam em uma estratégia de “simplificação administrativa e otimização de rotas”. Contudo, para afastar a presunção de inexequibilidade, reestruturou o valor de R\$ 160.000,00 para R\$ 640.000,00, garantindo a medição simultânea e ininterrupta por 24 horas de todos os parâmetros exigidos.

39. Ao analisar a manifestação da IN NATURA, a área técnica da APPA, considerando as diligências realizadas e as manifestações e documentos apresentados pela arrematante IN NATURA TECNOLOGIA E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, entendeu que a empresa está APTA do ponto de vista de habilitação técnica.
40. Sobre o assunto, o entendimento do TCU é que a desclassificação de propostas por inexequibilidade presumida, sem a oportunidade de comprovação, é irregular por afrontar os princípios da busca pela proposta mais vantajosa, da economicidade e do interesse público. A Corte também afirma que quando identificada alguma impropriedade, deve a administração diligenciar à licitante para, se for de seu interesse, reapresentar suas planilhas eivadas do vício, contanto que não haja majoração de sua proposta.
41. Confira-se recentes decisões do TCU – as quais, embora exaradas sob o prisma da Lei nº 14.133/2021, podem ser aplicadas como referência ao caso sob análise:

REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONSTRUÇÃO DE PASSARELAS EM CONCRETO ARMADO. DESCLASSIFICAÇÃO DE EMPRESA POR FALHAS FORMAIS SEM OFERECIMENTO DE OPORTUNIDADE PARA SANEAMENTO. ACEITAÇÃO DE PROPOSTA LIGEIRAMENTE MAIOR. CIÊNCIA AO MUNICÍPIO. DESNECESSIDADE DE ADOÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS PROCESSUAIS. RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA. ARQUIVAMENTO.

(...)

## ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA

### DIRETORIA JURÍDICA

12. A jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 328/2023-Plenário, tem o entendimento de que, na contratação de serviços sob o regime de execução indireta, é permitido à licitante apresentar proposta com produtividade diferenciada daquela estabelecida pela Administração como parâmetro, contanto que isso não represente potencial jogo de planilha ou comprometa a exequibilidade da proposta.

13. No caso concreto, não vislumbro razões para desclassificar a empresa em razão da modificação de alguns coeficientes de produtividade de três serviços (em uma planilha com mais de 110 itens), pois as composições de preços previstas no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) são referenciais e visam balizar o poder público na elaboração orçamentária e na avaliação das propostas dos licitantes.

14. A meu ver, o licitante pode apresentar composições de preços diferentes das previstas no Sinapi, devendo o poder público avaliar se os custos dos insumos são coerentes com os preços de mercado e se os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato. O preço de mercado deve sempre servir como limitante superior, ou seja, os custos apresentados não podem ultrapassar os valores de mercado.

15. Identificada alguma impropriedade, como a previsão de valores de mão de obra de algumas categorias profissionais abaixo do mínimo estabelecido pela convenção coletiva de trabalho, deve a administração diligenciar a licitante para, se for de seu interesse, reapresentar suas planilhas eivadas do vício, contanto que não haja majoração de sua proposta.

16. Nesse sentido, a exemplo do Acórdão 719/2018-Plenário, o Tribunal tem entendido que, se o licitante apresentar composição de custo unitário contendo salário de categoria profissional inferior ao piso estabelecido em acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, isso configura, em tese, somente erro formal, o qual não enseja a desclassificação da proposta. Nesses casos, o vício pode ser saneado com a apresentação de nova composição de custo unitário desprovida de erro, em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público.

17. Também configura erro formal a violação à regra de arredondamento e a inclusão, por parte da representante, de tributos/contribuições não incidentes sobre empresas optantes pelo Simples Nacional. Nesse último caso, havia regra expressa no edital tratando dessa hipótese (subitem 8.11.2., já transcrito).

18. Portanto, os vícios apontados pela prefeitura municipal não constituem motivo para a desclassificação da proposta da representante.

19. O certame contou com a participação de dezenove empresas e o desconto obtido foi da ordem de 17% em relação ao orçamento referencial da administração, circunstâncias que demonstram a competitividade da licitação.

20. No caso concreto, a proposta da segunda colocada, C. Pereira Cardoso Ltda. (R\$ 16.090.904,90), é apenas cerca de R\$ 80.454,53 superior à proposta da J. B. & Souza Ltda. (R\$ 16.010.450,37). A baixa materialidade envolvida, somada ao fato de que ainda não foi iniciada a fase recursal prevista na Lei 14.133/2021, não justifica a concessão de cautelar para suspender o certame, tampouco a realização de nova oitiva do ente local, medidas propostas pela unidade técnica.

21. Como ainda será possível à administração, após o pronunciamento deste Tribunal, revisitar a questão, inclusive por meio de eventual recurso interposto pela representante (encontrava-se pendente, em 28/8/2025, a análise da habilitação da empresa C. Pereira Cardoso Ltda.), entendo, como medida de racionalidade administrativa, que o mais adequado é apenas dar ciência da irregularidade ao município e arquivar o presente processo.

Avenida Ayrton Senna da Silva, 161 | D. Pedro II | Paranaguá/PR | CEP 83203-800 | 41 3420.1143

[www.portosdoparana.pr.gov.br](http://www.portosdoparana.pr.gov.br) / LinkedIn: [portosdoparana](https://www.linkedin.com/company/portosdoparana) / Instagram: [@portos\\_parana](https://www.instagram.com/portos_parana)



**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

22. Afinal, a desclassificação sumária da proposta mais vantajosa, sem a oportunidade de saneamento de falhas formais, afronta os princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa, contraria o art. 64, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021, os arts. 39, § 7º, e 41 da Instrução Normativa Seges - ME 73/2022 e a jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelos Acórdãos 719/2018-Plenário, 641/2025-Plenário e 1.204/2024-Plenário.

(Acórdão nº 2009/2025, TCU – Plenário. REPRESENTAÇÃO. Relator BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 03/09/2025.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE POR INEXEQUIBILIDADE DE SUA PROPOSTA. AUSÊNCIA DE OPORTUNIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO.

13. A respeito, repiso os fundamentos jurídicos que motivaram a concessão da medida cautelar a respeito da ausência de oportunidade para que o licitante demonstre a exequibilidade de sua proposta.

14. Considero correta a interpretação de que a regra de inexecuibilidade presente no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 não representa uma presunção absoluta, devendo ter sua interpretação compatibilizada com o disposto no inciso IV do caput e no § 2º do mesmo artigo, o qual prevê a possibilidade de realização de diligências para sanear dúvidas sobre eventual inexecuibilidade da proposta.

15. Outrossim, como bem apontado pela unidade técnica, ao se aplicar a exatidão matemática e optar-se por não diligenciar a exequibilidade das propostas com valor inferior a 75% do valor orçado pela Administração, contraria-se o objetivo de selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para si. Nesse sentido menciono os seguintes precedentes jurisprudenciais desta Corte de Contas:

“Deve ser realizada diligência para que a licitante vencedora do pregão comprove a exequibilidade dos itens com preços consideravelmente inferiores aos estimados pela empresa estatal (art. 56, caput, inciso V e § 2º, da Lei 13.303/2016), ainda que o preço global ofertado esteja acima do patamar legal definido como parâmetro objetivo para a qualificação da proposta como inexecuível (art. 56, § 3º, da Lei 13.303/2016)” – Acórdão 2.189/2022-Plenário

(...)

16. Ademais, deve se considerar a disposição presente no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no sentido de que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. No caso em tela, a desclassificação potencialmente indevida acarretaria significativos prejuízos anuais (R\$ 80.742,00 no lote 2 e R\$ 112.965,07 no lote 3).

17. Quanto ao argumento de que se deve cumprir as disposições editalícias, registro que o princípio não é absoluto e deve ser equilibrado com outros tão importantes quanto, como os princípios da economicidade, da obtenção da proposta mais vantajosa e do atendimento ao interesse público, levando em consideração as circunstâncias específicas de cada caso.

(Acórdão nº 2378/2024, TCU – Plenário. REPRESENTAÇÃO. Relator BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 06/11/2024)

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

42. Assim, havendo presunção relativa de inexecutabilidade da proposta, nos termos definidos pelo edital e pela legislação aplicável, cabe à Administração realizar análise técnica para afastar tal presunção – o que foi devidamente procedido – sob pena de violação aos princípios da isonomia, competitividade e segurança jurídica da contratação.
43. Vale ressaltar que as diligências realizadas pela CPLC 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.
44. 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.
45. Assim, pelos mesmos argumentos acima expostos, não assiste razão à RECORRENTE no que se refere à **suposta inclusão indevida de documentos novos**.
46. Longe de representar inovação indevida, a medida consistiu em instrumento legítimo de esclarecimento e complementação de informações já constantes da proposta, em conformidade com a doutrina e a jurisprudência aplicáveis aos processos licitatórios, que admitem a realização de diligências para sanar dúvidas e evitar decisões baseadas em formalismos excessivos.
47. De mais a mais, ponto crucial que chama atenção nesta análise é a alta proximidade dos preços entre as propostas das três primeiras colocadas no certame. A diferença entre a proposta arrematante da IN NATURA (R\$ 13.850.000,00) e a da segunda colocada ELEMENTUS (R\$ 13.885.000,00), é de apenas 0,25%, mantendo-se uma variação mínima

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

também em relação à terceira colocada, ECOLIBRA (R\$ 14.100.000,00, que equivale a aproximadamente 1,8% em relação à proposta da IN NATURA).

48. Tal circunstância enfraquece o argumento de inexecutabilidade, pois indica que os valores ofertados não constituem situação isolada ou atípica, mas refletem padrão competitivo compatível com o mercado, afastando, ao menos em princípio, a presunção de inviabilidade da execução contratual.
49. Seguindo o racional proposto pelas recorrentes, seria válido, em tese, considerar inexecutáveis as suas próprias propostas, já que ambas aproximam-se do valor ofertado pela recorrida – o que não nos parece decisão razoável e proporcional, à luz dos princípios da competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.
50. Registre-se ainda que a análise da conformidade técnica e a verificação da compatibilidade dos preços de mercado exorbitam a competência desta Diretoria Jurídica – por tratarem-se de matérias de estrito cunho técnico sob responsabilidade da área demandante, a quem cabe o dever de cotejo e validação.
51. Isso porque o Direito Administrativo orienta-se pelo princípio da deferência técnica. Assim, compete ao setor especializado da Administração atestar a compatibilidade e executabilidade dos serviços. Nessa linha, o setor requisitante analisou a documentação apresentada pela IN NATURA e considerou-a apta sob o ponto de vista técnico.
52. No que se refere à **readequação dos preços da planilha**, o entendimento do Tribunal de Contas da União é consolidado no sentido de permitir a correção em planilhas de custos e preços unitários, desde que tal ajuste não altere o valor global da proposta.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

53. Confira-se a lição de Joel de Menezes NIEBUHR e Pedro de Menezes NIEBUHR<sup>1</sup> no que concerne à adequação de propostas:

O inc. I do art. 56 da Lei no 13.303/16 prescreve que, “efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que: I - contenham vícios insanáveis”. Ou seja, **propostas que apresentem defeitos sanáveis, que podem ser corrigidos, não devem ser desclassificadas de pronto, deve-se permitir que os autores delas corrijam os supostos defeitos.**

São vícios sanáveis os que podem ser saneados, corrigidos. **Entende-se, em linha geral, que, se o ato pode ser repetido sem o vício, então o vício que o contamina é sanável.** Entre outros, são defeitos sanáveis os relativos à descrição do objeto da proposta e suas especificações técnicas, incluindo aspectos relacionados à execução do objeto, às formalidades, aos requisitos de representação, **às planilhas de composição de preços, à inexecuibilidade ou ao valor excessivo de preços unitários** e, de modo geral, aos documentos de conteúdo declaratório sobre situações preexistentes.

A prescrição de que apenas propostas contaminadas por defeitos insanáveis é que devem ser desclassificadas desde logo é decorrência da percepção da Lei nº 13.303/16 de que **o objetivo das estatais é perseguir a proposta mais vantajosa.** Se o defeito que eventualmente contamina a proposta mais vantajosa puder ser corrigido, não faz sentido, dentro dessa percepção, que é clara na Lei nº 13.303/16, que ela seja excluída da licitação.

A possibilidade de saneamento de defeitos havidos em propostas é impactante e rompe com a sistemática tradicional da Lei nº 8.666/93. Nela, o §3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93 ganha especial relevância, haja vista que permite a “promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta”. Dito de outra forma, para a sistemática da Lei nº 8.666/93, a desatenção ao edital importa na inabilitação do licitante ou desclassificação da proposta, dado que é proibida a inclusão posterior de documento ou informação, o que, em tese, poderia sanear o defeito existente em documento de habilitação ou proposta. (...)

Sob a ótica da Lei nº 13.303/16, as propostas, se possível e se for o caso, devem ser saneadas, **não importando se os defeitos que as contaminam sejam meramente formais ou substanciais. Todas as propostas defeituosas, não importa se sob aspecto meramente formal ou substancial, podem ser saneadas, desde que o vício que contamine as propostas seja do tipo que possa ser corrigido.** (...)

Insista-se que a Lei nº 13.303/16 rompe com a sistemática da Lei nº 8.666/93, introduzindo uma percepção instrumental da licitação, na medida em que os licitantes somente devem ser desclassificados em razão de vícios insanáveis. Ou seja, ainda que o licitante apresente documento ou proposta defeituosa, leia-se que não atende ao edital, ele não deve ser desclassificado se a correção do defeito for possível. O regime tradicional da Lei nº 8.666/93 não admite a correção de defeitos como regra, apenas excepcionalmente, quando o licitante deixar de cumprir exigência meramente formal, que não produza efeito substancial. No regime das estatais, ainda que não se trate de mera formalidade, ainda que o

<sup>1</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. Licitações e Contratos das Estatais. Edição do Kindle. p. 204-206.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

licitante descumpra exigência substancial do edital, ele goza da oportunidade de corrigir o defeito constante da sua proposta ou documento de habilitação, desde que o defeito admita ser corrigido.

54. Na mesma linha, a doutrina de Dawison BARCELOS e Ronny Charles Lopes de TORRES<sup>2</sup>:

A perspectiva de verificação da efetividade dos lances e propostas abrange os incisos I, II e VI do art. 56, que especificam as causas de desclassificação motivadas, respectivamente, por: vícios insanáveis; descumprimento de especificações técnicas constantes do instrumento convocatório; e desconformidade com outras exigências do edital. Tendo em conta que o propósito dessa fase é a análise das ofertas, e não das atribuições pessoais dos licitantes, compreendemos que os dispositivos acima referidos não constituem causas independentes entre si. A rigor, o inciso I, que prescreve a desclassificação diante de vícios insanáveis, deve ser interpretado como elemento condicionante das causas relacionadas ao descumprimento das especificações técnicas e exigências contidas no instrumento convocatório (incisos II e VI do art. 56).

Desse modo, caso a proposta apresente desconformidade em relação às características do objeto licitado, ou, as condições estabelecidas no edital, **ela somente deverá ser desclassificada se o vício identificado se revelar insanável *prima facie* ou após a realização de diligência.**

Reconhecemos que definir significado à expressão vícios insanáveis não representa tarefa fácil, no entanto, algumas particularidades podem ser levantadas. Ao contrário do regime tradicional de licitações, a Lei nº 13.303/2016 indica que somente os vícios que não permitem saneamento devem provocar a desclassificação. Outrossim, é de se notar a inexistência de vinculação a que as desconformidades sejam apenas as ligadas a meras formalidades, tampouco incide vedação absoluta à inclusão de documentos novos ou informações que deveriam constar originalmente da proposta, como ocorria na Lei nº 8.666/1993. **Portanto, é clara a vontade do legislador em privilegiar a convalidação dos atos.** É certo que a questão envolverá, sob a ótica do formalismo moderado, a análise da tensão entre a obtenção de competitividade e a busca da proposta mais vantajosa, de um lado; e o julgamento objetivo e a vinculação ao instrumento convocatório, de outro.

55. Vejamos agora excerto de recente acórdão do TCU, no qual a corte se debruçou sobre o ajuste da planilha de preços e que pode ser utilizado por analogia ao presente caso:

29. Ainda vale lembrar que, nos termos do subitem 7.9 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017, "os erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do

<sup>2</sup> BARCELOS, Dawison; TORRES, Rony Charles Lopes. Licitações e Contratos nas Empresas Estatais: regime licitatório e contratual da Lei 13.303/2016. 3. ed. Salvador: JusPodvim, 2023. p. 426-427.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação” (destaquei).

30. Em vista desse panorama, transparece que as análises feitas pelo GAP-BR deveriam demonstrar, desde o início e de forma objetiva, a insuficiência dos valores cotados em itens isolados para o cumprimento integral das obrigações trabalhistas, o que não ocorreu neste caso, segundo se deflui da segunda instrução elaborada nestes autos, na parte em que ressaltou não ser cabível a presunção da inexequibilidade da proposta em caso no qual poderia haver “economia anual de mais de novecentos mil reais”, ante a diferença de preços entre a menor proposta e a efetivamente contratada.

31. Na verdade, o ideal seria que a diligência a que se referem o subitem 7.5.5 do edital (peça 1, p. 24), o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, os subitens 9.4 e 9.6 do Anexo VII-A da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017 e a Súmula TCU 262 fosse feita para que a representante demonstrasse a exequibilidade do preço total de sua proposta, principalmente porque:

a) a referida instrução normativa estabelece que devem ser desclassificadas, entre outras hipóteses, as propostas que apresentarem preços finais superiores ao valor máximo fixado pelo ente contratante no ato convocatório ou que não vierem a comprovar a sua exequibilidade (subitem 9.1, alíneas “c” e “e”, do citado Anexo VII-A);

(...)

d) a planilha da empresa contratada também contemplou, quanto ao Módulo 3, valor (R\$ 93,73) menor que o mínimo contido no estudo paradigma para servente (R\$ 229,38), sendo que o total cotado para essa categoria (R\$ 6.041,98) foi superior ao máximo contemplado naquele estudo (R\$ 4.928,83), assim como alguns valores por m<sup>2</sup> ultrapassam os limites máximos do mesmo estudo (item 10 deste voto e peças 40, p. 2, e 43). 32. Certamente, essas ocorrências apontam para uma menor probabilidade de inexequibilidade das menores propostas e, em consequência, para a possibilidade de que, observado o princípio da isonomia, fosse alcançada proposta mais vantajosa para a Administração.

33. Destarte, em acréscimo às proposições de encaminhamento da unidade técnica, este Tribunal deve cientificar o GAP-BR acerca da necessidade de comprovar, antes de proceder à prorrogação contratual, que o valor do ajuste permanece economicamente vantajoso para a Administração, na forma prevista no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 e nos itens 3, alínea “d”, e 4 do Anexo IX da supramencionada instrução normativa.

(Acórdão nº 2947/2017 TCU – Plenário REPRESENTAÇÃO. Relator ANA ARRAES, Data de Julgamento: 04/12/2019)

56. Vale ressaltar ainda que a licitante é responsável pela formação de sua proposta, devendo suportar os riscos de eventuais erros no dimensionamento de custos e quantitativos, inclusive quanto aos custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos.

57. Não é demais destacar que, para minimizar/erradicar problemas relacionados à execução contratual, a Administração detém mecanismos que auxiliam no controle e fiscalização dos

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

serviços, como a matriz de riscos, a garantia de execução contratual e a poder-dever de aplicação de penalidades à contratada.

58. Passando à análise da alegação quanto à suposta **deficiência na estimativa dos encargos sociais e trabalhistas**, entende-se, igualmente, que não merecem prosperar os argumentos expostos pela recorrente.
59. Isso porque o Instrumento Convocatório não previa a necessidade de discriminação das verbas trabalhistas.
60. Retomando o entendimento exarado no Acórdão nº 2947/2017 TCU – Plenário, a inexequibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços e erros no preenchimento dessa planilha não caracterizam motivo suficiente para a desclassificação de proposta, desde que o preço ofertado seja suficiente para arcar com todos os custos da contratação e que não haja infringência às exigências legais.
61. Como contraponto, a empresa IN NATURA alega que “No que tange aos programas que envolvem mobilização humana como o monitoramento da atividade pesqueira dentre outros a IN NATURA assume integralmente o compromisso de arcar com os custos de pessoal e encargos trabalhistas, garantindo o cumprimento dos pisos salariais e das normas vigentes. A estrutura de custos apresentada reflete a estratégia operacional da empresa para este projeto específico e será honrada integralmente”, argumento este que foi acolhido pelo setor responsável pela contratação.
62. Sobre o suposto **descumprimento de carga horária e quantitativo de equipe**, também improcede a alegação, já que, ao contrário do que afirma a RECORRENTE, não foram exigidos seis coletores para o monitoramento da atividade pesqueira.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

63. O Termo de Referência previu, no item 4.4.3.3 METODOLOGIA, item “a”, que “Os registros deverão ser obtidos com esforços diários de coleta de dados por **cinco** coletores em sete importantes pontos de desembarque”. A área técnica da APPA, na primeira análise dos documentos de habilitação, informa que para a execução do Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira, o Termo de Referência é claro em informar que deverão ser realizados esforços diários por 5 COLETORES que deverão cumprir carga horária de 44h, com trabalho de segunda a sábado em sete entrepostos pesqueiros.
64. Sendo assim, considerando especialmente o princípio da vinculação do Instrumento Convocatório, correta a decisão do Pregoeiro quanto à inviabilidade da impugnação no ponto.
65. No que tange ao questionamento sobre **qualificação econômico-financeira**, entende-se improcedente o argumento. Menciona o Pregoeiro que os dados utilizados para o cálculo dos índices financeiros foram extraídos da declaração oficial do SPED FISCAL, o que afasta a alegação de que o Valor Patrimonial (VP) teria sido majorado artificialmente, cumprindo integralmente as exigências do edital.
66. Ademais, a manifestação da Gerência Financeira atesta a regularidade financeira da empresa vencedora.
67. Sobre a **experiência técnica em Biota Aquática e Gerenciamento de Riscos** contestada pela ELEMENTUS, não devem ser acolhidos os argumentos da RECORRENTE.
68. A área técnica da APPA debruçou-se sobre a documentação apresentada pela IN NATURA e concluiu pela comprovação de experiência no monitoramento de biota aquática.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

69. Assim, mais uma vez em respeito ao princípio da deferência técnica, não cabe a esta Diretoria Jurídica adentrar nas análises de cunho estritamente técnico, por se tratarem de matérias afetas ao setor requisitante, a quem compete proceder ao cotejo e à validação dos argumentos apresentados.
70. Outro aspecto mencionado pela RECORRENTE ECOLIBRA nas suas razões recursais, diz respeito ao **Processo Licitatório nº 21/2020**, conduzido pela APPA, para a contratação do mesmo objeto, alegando, em síntese, que a APPA desclassificou e inabilitou a DTA Engenharia por cometer falha que, supostamente, guarda direta correspondência com o erro que a IN NATURA estaria cometendo agora.
71. Não obstante, o Pregoeiro elucida que a licitação de 2020 foi PRESENCIAL e regida pelo MODO DE DISPUTA FECHADO. Naquele caso, o EDITAL DE LICITAÇÃO PÚBLICA - Nº 21/2020 (protocolo 16.806.187-0) previa expressamente:

13.6. Todos os documentos necessários à comprovação das condições de habilitação exigidas no Edital, devem ser apresentados em um único envelope e em uma única via.

13.7. Após encerrado o prazo para protocolo dos envelopes, nenhum outro documento será recebido, nem serão permitidos quaisquer adendos, acréscimos ou esclarecimentos relativos à proposta de preço ou à documentação de habilitação, salvo as hipóteses previstas no item "SANEAMENTO" deste Edital.

(...)

16. JULGAMENTO DAS PROPOSTAS DE PREÇOS

• **Não será admitida, sob pretexto algum, a modificação ou substituição das Propostas de Preços.** A Licitante deverá apresentar as tabelas do Anexo II preenchidas na sua totalidade;

• A Licitante deverá apresentar as tabelas do Anexo II preenchidas na sua totalidade;

(...)

22.1. São passíveis de saneamento as seguintes falhas:

a) Validade da proposta

b) Falta de assinatura

(...)

23.2. É facultado à comissão de licitação, em qualquer fase do certame, promover as diligências que entender necessárias, adotando medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

impropriedades meramente formais na proposta, documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo. Todavia é vedada a inclusão posterior de documentos ou informações que deveriam constar originalmente na proposta.

72. Nesse contexto, a pretensa analogia traçada pela RECORRENTE não se sustenta. Isso porque os certames comparados foram conduzidos sob regimes procedimentais distintos, especialmente no que se refere ao modo de disputa e à margem conferida à atuação saneadora da Administração. No procedimento de 2020, de caráter mais restritivo, prevalecia uma lógica de maior rigidez formal, ao passo que, no presente certame, a sistemática da licitação eletrônica, aliada à diretriz do formalismo moderado, impõe uma atuação administrativa orientada à busca da proposta mais vantajosa, com a mitigação de formalidades excessivas.
73. Vale ressaltar ainda que, naquela ocasião, a DTA foi desclassificada por motivos muito mais consistentes do que a mera inadequação da planilha de preços. Para além do apontamento relativo à inexequibilidade do “Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira”, a DTA apresentou atestados de capacidade técnica que não cumpriam as exigências do edital. No caso do Monitoramento da Biota Aquática, o atestado apresentado pela DTA continha CAT pertencente a Engenheiro Civil, os quais, segundo a área técnica, não possuem atribuição técnica legal para realizar monitoramentos de biota aquática, função que compete a biólogos ou oceanógrafos. No que tange ao atestado para comprovar a execução de Gerenciamento de Riscos e Emergências, a CAT apresentada pela DTA para suprir este item não comprovava a experiência do profissional indicado como responsável técnico na efetiva execução e/ou elaboração de planos de gerenciamento de risco e ação de emergência. Ademais, havia uma questão relevante relacionada à ilegalidade e conflito de interesses. Isso porque o objeto da licitação incluía a execução do “Programa de Monitoramento dos Sensores das Dragas”, cujo objetivo é fiscalizar e controlar os impactos ambientais das operações das dragas, sendo que a DTA Engenharia já era a empresa contratada pela APPA para executar as próprias obras de dragagem de manutenção no Porto (Contrato nº 097/2018). Ocorre que uma das diretrizes condicionantes do IBAMA

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

(Parecer Técnico nº 29/2017) determina expressamente que esse monitoramento deve ser realizado por uma empresa de consultoria independente da executora da dragagem, para evitar a autofiscalização e garantir a imparcialidade dos dados. Diante da ilegalidade, não restou outra alternativa à APPA senão inabilitá-la.

74. De mais a mais, a Administração Pública não está adstrita a reproduzir entendimentos anteriores quando estes não se mostram compatíveis com o arcabouço normativo aplicável ao caso concreto, devendo, ao contrário, pautar sua conduta pelos princípios da legalidade, da razoabilidade, da eficiência e da busca da verdade material.
75. Releva informar, por oportuno, que o entendimento relativo à admissibilidade de adequação e remanejamento interno das planilhas de custos não constitui exceção neste certame, tendo sido adotado de forma idêntica no âmbito das Licitações Eletrônicas SAP nº 319/2025 e nº 330/2025.
76. No mesmo sentido, nas licitações LE nº 283/2025 e nº 284/2025 ratificou-se o entendimento adotado por esta Administração, tendo sido realizadas diligências quanto à proposta, relacionadas ao cronograma físico-financeiro.
77. Esses precedentes evidenciam que a aceitação de ajustes é uma prática administrativa padronizada, que denota observância ao princípio da isonomia e à segurança jurídica, não configurando qualquer privilégio ou inovação deste certame.
78. Portanto, não há que se falar em tratamento desigual ou em violação à isonomia, mas, ao contrário, em adequada aplicação do regime jurídico vigente ao certame em curso, com observância dos princípios que regem as licitações e contratações públicas.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

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

**4. DA REGULARIDADE DA FASE EXTERNA**

81. Após manifestação da DJU por meio do Parecer Jurídico nº 382/2025 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 136ª Reunião Ordinária 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.

84. 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 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.

**ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA**

**DIRETORIA JURÍDICA**

**5. CONCLUSÃO.**

85. Assim, considerando a análise do recurso interposto, e obedecendo aos princípios que norteiam a licitação e a Administração Pública – notadamente no que se refere ao contraditório, ampla defesa, competitividade, seleção da proposta mais vantajosa e formalismo moderado – encaminhem-se os autos ao Diretor Presidente para que, se assim entender, de acordo com a conveniência e oportunidade, INDEFIRA o recurso interposto pelas RECORRENTES, e formalize a homologação do resultado do LE n° 358/2026, com a consequente adjudicação do lote em favor da empresa IN NATURA TECNOLOGIA E SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, com o valor de R\$ 13.850.000,00 (Treze milhões, oitocentos e cinquenta mil reais), pelas razões expostas.

Paranaguá/PR, datado e assinado eletronicamente.

**Eduardo Henrique Bittencourt  
da Rocha Santos**  
Analista Portuário – Advogado

**Yasmin Carlim Antunes**  
Gerente Consultiva

**Lucas Eduardo Pontes Piratelo**  
Gerente de Contencioso

**Marcus Vinicius Freitas dos Santos**  
Diretor Jurídico

**Correspondência 838/2026.**

Documento: **PARECERFASEEXTERNARECURSOCONSULTORIAAMBIENTALPROT.100000358v22.04.2026.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Eduardo Henrique Bittencourt da Rocha Santos (XXX.898.749-XX)** em 22/04/2026 16:09.

Assinatura Simples realizada por: **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 22/04/2026 15:20, **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 22/04/2026 15:46, **Lucas Eduardo Pontes Piratelo (XXX.721.819-XX)** em 22/04/2026 16:04.

Inserido ao documento **2.102.581** por: **Yasmin Carlim Antunes** em: 22/04/2026 15:20.



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:  
**5fb243eca24860eb84f770c2afdb82f8**