

DIRETORIA JURÍDICA

Processo SAP n° 1000000354

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

Interessados: DDE/GTEC/DPR

Parecer n° 141/2026

À DPR

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 13.303. RILC/2025. FASE RECURSAL. RECURSO ADMINISTRATIVO. QUESTIONAMENTOS ACERCA DA CONFORMIDADE TÉCNICA DOS EQUIPAMENTOS OFERTADOS. ANÁLISE TÉCNICA MOTIVADA. DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA DA ADMINISTRAÇÃO. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. JULGAMENTO OBJETIVO. FORMALISMO MODERADO. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO EDITAL. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DO PREGOEIRO. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se pedido de análise, sob o viés jurídico, da etapa recursal alcançada no processo licitatório LE n° 354/2026 cujo objeto é contratação de empresa para modernização de infraestrutura, implantação de sistemas de controle e automação de acessos de pessoas, com atendimento à legislação ISPS Code, de alfandegamento e diretrizes do plano de modernização 20222027, para aquisição de equipamentos e serviço de instalação e integração dos mesmos aos sistemas existentes, além de suporte e manutenção preventiva e corretiva com disponibilidade 24 horas por dia e 7 dias por semana.
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 EAGLE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA, interpôs tempestivamente as razões recursais. Na sequência, a FERENG INFRA-ESTRUTURA E TECNOLOGIA LTDA., apresentou suas contrarrazões.

DIRETORIA JURÍDICA

4. A COLIC, no julgamento do apelo, afastou a tese defendida pela RECORRENTE, sugerindo o seu não provimento, mantendo-se como vencedora a recorrida FERENG INFRA-ESTRUTURA E TECNOLOGIA LTDA., com o valor de R\$2.199.000,00 (Dois milhões, cento e noventa e nove 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 EAGLE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA. DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELA EMPRESA FERENG INFRA-ESTRUTURA E TECNOLOGIA 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:

• **Inconsistências técnicas:** a EAGLE alegou que a proposta da empresa declarada vencedora possuía inconsistências técnicas e não cumpria os requisitos mínimos exigidos pelo edital no que se refere a:

Leitor facial: Falta de comprovação de compatibilidade com os SDKs exigidos (como MACI, Thrift, Vapix, OPIN API e Aero SDK);

Placa concentradora de leitores: O mesmo apontamento de falta de compatibilidade com os SDKs especificados;

Cartões de acesso: Suposto não atendimento às exigências da Portaria ALF/PGA nº 31/2012, especificamente quanto à gravação e leitura de CPF nos setores dos cartões.

Licenciamento de software: Ausência de previsão para as licenças essenciais necessárias para os sistemas *Genetec Security Center* e *Senior Ronda*;

Torniquete de altura completa (Amortecimento): Falta de comprovação no *datasheet* de que o equipamento possui um sistema de amortecimento de giro;

Torniquete de altura completa (Material): Falta de evidências de que o material é anticorrosivo e atende à norma ISO 12944 (classificação C5-M) para áreas costeiras com alta salinidade e maresia;

Torniquete de altura completa (Operação contínua): Ausência de documentos (como dados de MTBF ou manuais) comprovando que o mecanismo foi projetado para operação contínua 24/7 com alta disponibilidade;

Totens e pedestais: Ausência de evidências de conformidade com a classificação C5-M (norma ISO 12944) quanto ao material anticorrosivo

DIRETORIA JURÍDICA

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

- **Leitor facial e Placa concentradora (SDKs):** A Fereng argumentou que a lista de SDKs do edital (MACI, Thrift, etc.) era apenas exemplificativa, não exaustiva, fato que já havia sido confirmado pela comissão nos "Questionamentos 4 e 6" da fase de esclarecimentos. A empresa comprovou o atendimento ao requisito apresentando a documentação técnica da API REST/SDK do seu fabricante (Control iD).
- **Cartões de acesso (Portaria ALF/PGA nº 31/2012):** A Fereng classificou o apontamento como protelatório, pois a funcionalidade de armazenar CPF no cartão é inerente à solução proposta. Para afastar qualquer dúvida, anexou uma declaração formal e autenticada da fabricante garantindo a capacidade de leitura e gravação no cartão, além de imagens do sistema demonstrando o procedimento.
- **Licenciamento de software (Genetec e Senior):** A empresa destacou que, conforme resposta oficial ao "Questionamento 2" do certame, o fornecimento das licenças-base dos sistemas Genetec e Senior é de responsabilidade da própria Administração (APPA), e não da licitante. Quanto à integração dos seus equipamentos (Control iD), a proposta da Fereng incluiu os códigos das licenças necessárias para o Genetec, enquanto a integração com o Senior Ronda é comprovadamente gratuita, isenta de custos de licenciamento.
- **Torniquete de altura completa (Amortecimento):** A Fereng demonstrou que o catálogo do equipamento (Torniquete V 1AX AI FAVA) cita que o sistema de giro exige "esforço mínimo" do usuário. Adicionalmente, apresentou uma declaração expressa do fabricante confirmando que o produto possui o sistema de amortecimento de giro.
- **Torniquete e Totens/Pedestais (Material anticorrosivo C5-M / ISO 12944):** A Fereng explicou que a norma ISO 12944 se aplica especificamente a sistemas de pintura para proteção de *aço carbono*. Como os equipamentos ofertados pela Fereng (torniquetes, totens e urnas) são fabricados integralmente em Aço Inoxidável 304, eles possuem resistência natural à oxidação, o que dispensa os revestimentos exigidos para o aço carbono e os torna plenamente adequados para ambientes portuários agressivos com maresia.
- **Torniquete de altura completa (Operação contínua 24/7):** Para refutar essa alegação, a Fereng apresentou uma declaração do fabricante garantindo a adequação do produto para fluxo contínuo 24/7. Além disso, anexou um Laudo Técnico de MTBF (Tempo Médio Entre Falhas) com estimativa de 1.000.000 de ciclos (cerca de 500 dias ininterruptos de operação) e forneceu uma nota fiscal comprovando que os mesmos equipamentos já foram fornecidos e operam em outro porto de grande porte no país, a Embraport em Santos.

8. Por sua vez, a Equipe Técnica analisou as manifestações e concluiu pelo indeferimento do recurso apresentado pela EAGLE, por entender que a FERENG atendeu os requisitos técnicos exigidos no instrumento convocatório:

- **SDKs (Leitor Facial e Placa Concentradora):** A equipe reiterou que a lista de SDKs do edital era apenas exemplificativa e validou a documentação da API fornecida pela Fereng para demonstrar a capacidade de integração dos equipamentos.
- **Portaria ALF/PGA nº 31/2012 (Cartões):** A equipe técnica considerou satisfatórias as evidências documentais e as declarações da fabricante, bem como as telas do sistema apresentadas pela Fereng, que comprovaram a leitura e gravação de CPF nos cartões.

DIRETORIA JURÍDICA

- **Licenças de Software:** Foi reiterado o atendimento aos requisitos, com a ressalva já prestada em fase de esclarecimentos de que o fornecimento das licenças do Senior e Genetec é de responsabilidade da Administração.
- **Amortecimento de giro e Operação 24/7:** A equipe técnica validou os laudos de MTBF, manuais, notas fiscais de fornecimento prévio a outros portos e as declarações formais da fabricante atestando o sistema de amortecimento e a alta disponibilidade para fluxo contínuo.
- **Material Anticorrosivo (ISO 12944 / C5-M):** Foi atestado que as declarações da fabricante e os catálogos comprovam que os equipamentos (torniquetes, totens e urnas) fabricados em Aço Inox 304 atendem aos requisitos ambientais para áreas litorâneas exigidos no edital.

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

- **Natureza das contestações:** O pregoeiro destacou que as alegações da Eagle tratavam de "questões eminentemente técnicas" e, por esse motivo, a decisão precisava se apoiar na avaliação especializada da equipe de tecnologia.
- **Comprovação de requisitos:** O pregoeiro acatou a conclusão do setor técnico de que a Fereng conseguiu demonstrar, por meio de evidências documentais anexadas às contrarrazões (como manuais, declarações de fabricantes e laudos), que todos os equipamentos propostos atendiam perfeitamente às exigências e especificações do Termo de Referência e do Edital.
- **Falta de embasamento da recorrente:** Diante da minuciosa refutação técnica de todos os 8 pontos questionados (SDKs, cartões, licenças de software, amortecimento, operação 24/7 e materiais anticorrosivos), o pregoeiro concluiu que, "sem mais nada a evocar, restou demonstrado que não assiste razão à recorrente sobre o alegado".

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 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 354/2026, assegurando que a condução do certame tenha respeitado os princípios da supremacia do interesse público, da isonomia, da competitividade e do formalismo moderado.
24. Quanto à afirmação de violação aos **princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo** – por suposto não atendimento aos requisitos técnicos exigidos – não merece prosperar.
25. Vale dizer que a vinculação ao instrumento convocatório não pode ser interpretada de maneira excessivamente restritiva ou dissociada da finalidade pública do certame. A jurisprudência da Corte de Contas consolidou entendimento no sentido de que exigências editalícias devem ser interpretadas à luz do **formalismo moderado**, privilegiando-se a aferição da efetiva aptidão da proposta para atendimento do **interesse público**, vedando-

DIRETORIA JURÍDICA

se desclassificações baseadas em meras impropriedades formais sem prejuízo material à Administração

26. Ademais, o Direito Administrativo orienta-se pelo **princípio da deferência técnica**. A atuação da assessoria jurídica restringe-se ao controle de legalidade do procedimento, não competindo a este órgão substituir o juízo técnico realizado pelos setores especializados da Administração, salvo em hipóteses de manifesta ilegalidade, erro grosseiro ou ausência de motivação técnica, circunstâncias não verificadas no presente caso
27. Assim, compete ao setor especializado da Administração atestar a compatibilidade funcional dos equipamentos ofertados. Nessa linha, a GTEC afastou os apontamentos da recorrente, conforme fundamentos apresentados na C.I.: 2907/2026, na qual analisa e discorre, ponto a ponto, acerca da adequação da proposta técnica da vencedora.
28. 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 a área técnica ratificado que os equipamentos da FERENG atendem a todos os parâmetros mínimos de desempenho e segurança exigidos na LE nº 354/2026, a manutenção da sua proposta de R\$2.199.000,00 (dois milhões cento e noventa e nove mil reais) 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 militar contra a eficiência administrativa.
29. Por fim, releva mencionar que a decisão administrativa encontra-se adequadamente motivada, tendo a área técnica enfrentado objetivamente os questionamentos apresentados pela recorrente, indicando as razões pelas quais concluiu pelo atendimento das especificações técnicas constantes do edital. Dessa forma, resta atendido o dever de **motivação dos atos administrativos**.

DIRETORIA JURÍDICA

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 FERENG 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 05/2026 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	Dispensada.
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 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.

DIRETORIA JURÍDICA

5. CONCLUSÃO.

36. Assim, ressalvado o caráter opinativo e não vinculante da presente manifestação jurídica, considerando a motivação técnica apresentada pela área competente, a observância às disposições editalícias e aos princípios que regem as licitações das empresas estatais, opina-se pelo conhecimento e indeferimento do recurso administrativo interposto pela empresa EAGLE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA., com a manutenção da decisão que declarou vencedora a empresa FERENG INFRA-ESTRUTURA E TECNOLOGIA LTDA., no valor de R\$ 2.199.000,00.
37. Assim, encaminhamos o presente para deliberação quanto à homologação do certame e adjudicação do objeto, sob o comando do Sr. Diretor Presidente.

Paranaguá/PR, datado e assinado eletronicamente.

Stephanie Avila Fonseca Dias

Analista Portuária – Advogada
Coordenadora de Licitações e Contratos

Yasmin Carlim Antunes

Gerente da Procuradoria Consultiva

Marcus Vinicius Freitas dos Santos

Diretor Jurídico

COMUNICAÇÃO INTERNA 3025/2026.

Documento: **PARECERFASEEXTERNARECURSOTORNIQUETESPROT.100000354.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 06/05/2026 17:31.

Assinatura Simples realizada por: **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 06/05/2026 18:15 Local: APPA/DJU, **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 07/05/2026 10:23.

Inserido ao documento **2.122.446** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 06/05/2026 17:31.



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:
a4c300ea9b7f473b4c2bb688ec549570