

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA
DIRETORIA JURÍDICA

SAP nº 1000000446
Assunto: Filiação. Associação. AAPA.
Interessados: GCOM/DPR
Parecer nº 203/2026
À DPR

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. FILIAÇÃO À ASSOCIAÇÃO AMERICANA DE AUTORIDADES PORTUÁRIAS – AAPA. ENTIDADE ASSOCIATIVA DE FINS NÃO ECONÔMICOS. NATUREZA NÃO CONTRATUAL. INAPLICABILIDADE DO DEVER DE LICITAR. ATO DISCRICIONÁRIO DA GESTÃO. VIABILIDADE JURÍDICA. REQUISITOS PREENCHIDOS.

1. RELATÓRIO

- Trata-se de intenção de renovação de filiação da Portos do Paraná à AAPA – *American Association of Port Authorities*, para o exercício de 01 de julho de 2026 a 30 de junho de 2027.
- O valor do investimento total será de US\$ 9.000,00 (nove mil dólares americanos), o que equivale a R\$ 45.381,60 (quarenta e cinco mil, trezentos e oitenta e um reais e sessenta centavos) na conversão do dia 15/06/2026.
- Os autos foram instruídos com os seguintes documentos, em síntese:

DOCUMENTO
CI GCOM
TR
Documentos AAPA AAPA
Invoice/Fatura
Aprovação do TR e Autorização Fase Interna DPR
Manifestação COLIC

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA
DIRETORIA JURÍDICA

Manifestação CSUPR

Declaração de Adequação Orçamentária

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.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA
DIRETORIA JURÍDICA

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 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

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA
DIRETORIA JURÍDICA

ou integral, deve ser devidamente motivado e justificado, sob pena de responsabilização do agente, perante a corte de contas, por erro grosseiro.

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.

3. DA RENOVAÇÃO DA ADESÃO DA APPA À AAPA

15. Como já exposto, o presente procedimento administrativo objetiva a renovação da filiação da Portos do Paraná à Associação Americana de Autoridades Portuárias – AAPA para o exercício de 01 de julho de 2026 a 30 de junho de 2027.

16. Vejamos a justificativa para a contratação segundo a área demandante:

2.1. Considerando o dinamismo da atividade Portuária, bem como, a crescente demanda e incremento das projeções de movimentação da cadeia logística no comércio exterior, é imperativo atenção e o continuo desenvolvimento da Portos do Paraná frente ao atendimento das questões que permeiam todo o cenário do transporte marítimo mundial. Há premente necessidade de efetiva cooperação com as comunidades e o sistema de transporte global, portanto, aprimorar a aliança junto a outros portos passa

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

a ser de suma importância, quer seja para fomentar relações comerciais estratégicas, ou ainda, para aprimorar o desenvolvimento dos processos e procedimentos internos da APPA, estabelecendo benchmarks, por meio do qual possa incorporar as melhores práticas administrativas e operacionais e/ou aperfeiçoar os seus próprios métodos, através da observação e implementação destes aprimoramentos.

2.2. Em meio a este contexto de aproximação às Autoridades Portuárias Internacionais, A filiação e permanência ativa na Associação Americana de Autoridades Portuárias – AAPA representa um passo fundamental nesse processo, consolidando a integração da Autoridade Portuária a redes de cooperação global. A Associação Americana de Autoridades Portuárias, se apresenta como uma voz unificada da indústria portuária nas Américas, tendo expressiva representatividade, vez que, possui um hall de membros associados com cerca de 130 autoridades portuárias públicas, nos Estados Unidos, Canadá, Caribe e América Latina.

2.3. Os eventos, recursos e parcerias da AAPA, conectam, informam e unificam líderes portuários e profissionais marítimos que proporcionam prosperidade em todo o hemisfério ocidental. Para seus membros norte-americanos, a AAPA oferece defesa convincente e alcance público eficaz para influenciar as questões de política pública mais urgentes dos portos marítimos.

2.4. Considerando que a maior competitividade de um Porto está fortemente associada a um comportamento ativo tanto junto às empresas exportadoras nacionais, quanto aos operadores e empresas multinacionais, a oportunidade de construção de uma rede de relacionamento com autoridades portuárias e stakeholders, deve ser vista com especial atenção pela Portos do Paraná. Portanto, estar mais próximo de potenciais clientes internacionais permite conhecermos o comportamento e movimentações estratégicas desses, possibilitando a esta Autoridade Portuária estar apta a responder as demandas do mercado de forma precisa e em menor tempo. A filiação também permite à Portos do Paraná acompanhar e influenciar diretamente estudos e ações em parceria com entidades como o MARAD (Administração Marítima dos EUA), incluindo a pesquisa sobre demanda de equipamentos portuários, com potencial de impactar positivamente as estratégias de compra e parcerias internacionais.

2.5. Vislumbra-se ainda, com a permanência como membro ativo na AAPA amplia a visibilidade da marca Portos do Paraná em fóruns internacionais, propicia a captação de investimentos e fortalece a capacidade técnica da organização frente aos desafios globais.

17. Ao que parece, a melhor técnica indica a não realização de procedimento licitatório, por não se tratar de contratação em si.
18. Isso porque, conforme se infere da justificativa e documentação juntadas, a renovação da adesão da APPA à Associação Americana de Autoridades Portuárias – AAPA, demanda o pagamento da fatura relativa à taxa de associação.
19. Sob essa perspectiva, importante destacar que a renovação da adesão à associação não irá gerar a assinatura de um contrato bilateral contendo direitos e obrigações para os

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA
DIRETORIA JURÍDICA

contratantes, mas sim a simples renovação da adesão desta empresa pública que continuará a ser associada da AAPA.

20. É cediço no direito pátrio que o contrato é um acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações o que, ao que parece, não se amolda à renovação de adesão ora pretendida.
21. Vale observar que mesmo havendo prestação pecuniária por parte da APPA, a relação em tela não se apresenta como sendo uma relação de natureza contratual, o que retira a obrigatoriedade de submissão aos procedimentos previstos na legislação que trata das licitações e contratos.
22. Com efeito, por se tratar de renovação de adesão à associação composta por membros da autoridade portuária, verifica-se o enquadramento do caso em tela ao que preleciona o art. 53 do Código Civil, que prevê a ausência de direitos e obrigações recíprocas entre os associados, *in verbis*:

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.
Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

23. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento firmado nesse sentido¹:

(...) esta Corte Superior, no julgamento do REsp 1.461.377/RJ, dirimindo a mesma controvérsia ora delineada, assentou que os pagamentos realizados por Município à CNM e AEMERJ não constitui ilegalidade ou improbidade administrativa, mesmo ausente lei específica autorizativa. Afinal, é positiva, lícita e desejável a associação de pessoas jurídicas de direito público com interesses comuns e tarefas assemelhadas, voltada para o funcionamento interno dos entes federados, não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta e não configura aquisição ou alienação de bens e contratação

¹ (STJ, AREsp 543574/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 03.02.2015)

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA
DIRETORIA JURÍDICA

de serviços, razão pela qual não há falar em inobservância dos preceitos das Leis 8.666/93 e 11.107/2005, sobretudo por serem módicas as contribuições. Em consequência, inexistente dano ao erário e incabível o ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito do Município em face dos serviços efetivamente prestados pelos entes associativos.

(...) Associações desta natureza não ensejam relações jurídicas negociais como as previstas no art. 37, XXI, da Constituição da República, mas também não se enquadram no seu art. 241, eis que não tratam da gestão de serviços públicos associados ou transferidos.

Não se aplicam aqui, portanto, as Leis 8.666/93 e 11.107/2005 porque a natureza das coisas é outra. A associação que aqui se examina é peculiar, voltada para o funcionamento interno dos entes federados, não se confundindo com os serviços públicos que cada um deles presta e não configurando aquisição ou alienação de bens e contratação de serviços.

As associações desta natureza estão previstas no **art. 53 do Código Civil e, salvo melhor juízo, estão ao alcance das pessoas jurídicas de direito público.** Dependendo de suas finalidades, não há ilicitude na formação de associações compostas exclusivamente por municípios e suas próprias associações, como no caso concreto. Afirmada a licitude da associação, é absolutamente natural que se atribua aos próprios associados a fonte dos recursos para sua manutenção (art. 54, IV, do Código Civil). Por outro lado, tratando-se de mero ato de gestão, que enseja despesas módicas, cabe ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, II, da CF) decidir se o município vai ou não aderir a determinada associação, sem que haja necessidade de lei específica para tanto, bastando autorização genérica na lei orçamentária para a respectiva despesa, tal como ocorre em diversas situações.

Claro que o ato discricionário ficará sujeito aos órgãos de controle interno e externo e não poderá, concretamente examinado, violar os Princípios da Administração Pública. (sem grifos no original)

24. Sob essa perspectiva, a renovação pretendida não configura contratação de serviços e muito menos aquisição ou alienação de bens, razão pela qual, como dito anteriormente, não se enquadra nos conceitos de relações contratuais, mas sim, uma reunião de caráter duradouro entre pessoas atreladas por uma comunhão de fatores intrínsecos e extrínsecos (autoridades portuárias), que diante da finalidade não econômica assume a característica de associação.

25. Nessa toada, reforçando o posicionamento acerca do não enquadramento da renovação de filiação à associação aos conceitos de relações contratuais, transcrevemos trecho do Parecer em Consulta 006/2019, exarado no Processo nº 02579/2018-3, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

A filiação não representa um acordo de vontades em que as partes estabelecem obrigações recíprocas. Em primeiro lugar, porque, na condição de associado, o ente público, in casu, passa a integrar

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA
DIRETORIA JURÍDICA

a própria associação, sendo parte desse agrupamento de pessoas dotado de personalidade jurídica. Ademais, exatamente por envolver uma coletividade, os interesses da associação transcendem os interesses individuais dos seus membros associados, não havendo, portanto, como exigir qualquer contraprestação específica. Assim, os benefícios auferidos pelo associado decorrem da realização das atividades e objetivos estabelecidos no Estatuto da associação, que é o instrumento que norteia o seu funcionamento e surge quando da sua criação, e não de um acordo firmado no ato de se filiar. Merece ser destacado, ainda, que a atividade da associação não se altera pelo ingresso ou saída de um membro associado. Além disso, a decisão de se desassociar é livre e não produz qualquer consequência jurídica. Todas essas questões reforçam a ideia de que não há uma relação contratual nessa adesão. Conclui-se, dessa forma, que a filiação constitui uma manifestação de vontade em participar de uma coletividade que persegue os mesmos fins objetivados pelo ente/pessoa que pretende se associar, e isso é livremente permitido pela Constituição Federal.

26. Outrossim, o art. 28 da Lei das Estatais, estabelece a regra para contratação mediante prévia licitação, senão vejamos:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

27. Cotejando o objeto do pedido tratado neste protocolo com o previsto no art. 28 da Lei 13.303/2016, verifica-se que a filiação/adesão à entidade associativa não se enquadra nos requisitos para prévia licitação, na medida em que, como dito anteriormente, não se trata de relação negocial e de cunho comercial.
28. Superada tal análise, insta registrar que o deferimento da renovação de filiação à Associação pretendida é ato discricionário da gestão, devendo ser perquirida apenas a similitude de desígnios entre a associação e esta empresa pública o que, no caso em tela, resta evidenciado, uma vez que se trata de associação ímpar que atua na representação mais de 130 portos públicos e privados no continente Americano, com atividades voltadas ao fortalecimento de políticas que defendam os interesses da comunidade portuária, conforme se extrai das justificativas que instruem o protocolo.

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA
DIRETORIA JURÍDICA

4. CONCLUSÃO.

29. Desta forma, sob o enfoque jurídico, verifica-se a possibilidade de autorização da renovação da adesão à Associação Americana de Autoridades Portuárias – AAPA, cujo investimento total será de US\$ 9.000,00 (nove mil dólares americanos) no período de 01 de julho de 2026 a 30 de junho de 2027.
30. Conforme demonstrado, a adesão a entidade associativa de fins não econômicos não ostenta natureza contratual (art. 53 e parágrafo único do Código Civil), não se confundindo com aquisição ou alienação de bens, tampouco com contratação de serviços, razão pela qual não atrai a incidência do dever de licitar previsto no art. 28 da Lei nº 13.303/2016, nem das demais normas de regência das licitações e contratos.
31. Registre-se que o deferimento da renovação constitui ato discricionário da gestão, condicionado tão somente à verificação da similitude entre as finalidades institucionais desta empresa pública e os objetivos da associação – requisito que, no caso concreto, mostra-se atendido, conforme as justificativas que instruem o protocolo.
32. É o parecer que encaminhamos à DPR para deliberação.
33. 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 4462/2026.

Documento: **PARECERADESAOASSOCIACAOAAPASAP1000000446.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 25/06/2026 16:13.

Assinatura Simples realizada por: **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 25/06/2026 16:41, **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 26/06/2026 08:29 Local: APPA/DJU.

Inserido ao documento **2.183.973** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 25/06/2026 16:13.



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:
71912d405ff88e882ef761d719c04b8d