



Referência: Processo nº 202500010081197

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: resposta a consulta jurídica

DESPACHO Nº 194/2026/GAB

EMENTA: CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. LICITAÇÕES. FUNÇÃO JURÍDICO-CONSULTIVA DA ADVOCACIA PÚBLICA. MANIFESTAÇÃO POSTERIOR DE MERA CONFERÊNCIA. DESNECESSIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 58/2006. AJUSTES DE VALOR SUPERIOR A DEZ MILHÕES DE REAIS. OBRIGATORIEDADE DO PARECER JURÍDICO CONCLUSIVO DA PROCURADORIA SETORIAL E DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. CONVERSÃO EM DILIGÊNCIA. MEDIDA DE COMPLEMENTAÇÃO PROCESSUAL. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Trata-se de consulta ([81223353](#)) formulada pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) acerca da atuação jurídico-consultiva desta Procuradoria-Geral do Estado (PGE) nos negócios públicos. Em resumo, a SES informa que:

- i) Na Instrução Técnica nº 21/2025 ([80699487](#)), o Tribunal de Contas do Estado (TCE) determinou à SES que retorne os autos à PGE para emissão de “*parecer técnico jurídico conclusivo e alertas pertinentes, como forma de fortalecimento dos seus controles internos*”, sempre que a Pasta sanar as irregularidades apontadas no parecer jurídico ou justificar o não atendimento das recomendações jurídicas. De acordo com a consulta, “*Conforme registrado no item 2.3.7 da IT nº 21/2025, embora as recomendações tenham sido integralmente atendidas, não houve emissão de parecer conclusivo, tendo a própria Procuradoria dispensado sua manifestação final, em desconformidade com o Acórdão nº 2688/2019 – Tribunal Pleno/TCE-GO*”;
- ii) Na Instrução Técnica nº 24/2025 ([81113849](#)), o TCE reforçou que “*A dispensa de manifestação conclusiva da Procuradoria, após o saneamento das irregularidades indicadas, constitui falha de controle interno, em desconformidade com o Acórdão nº 2688/2019 – Tribunal Pleno*”. Segundo a consulta, “*A Instrução Técnica nº 24/2025 identificou que, no procedimento licitatório sob exame, a Procuradoria Setorial havia emitido parecer prévio (evento 14, anexo 1, p. 168-183 da IT nº 21/2025), recomendando ajustes em aspectos de alta materialidade, como a pesquisa de preços, a forma de entrega e a autorização de registro de preços*”;

iii) Os arts. 45-47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006 (Lei Orgânica da PGE) e a Nota Técnica nº 1/2021 do Gabinete da PGE não exigem um parecer jurídico conclusivo em todas as contratações públicas, mas apenas naquelas cujo valor seja superior a R\$ 10 milhões;

2. Nesse contexto, a SES formulou os seguintes questionamentos ([81223353](#)):

1. Considerando a emissão de parecer jurídico prévio pela Procuradoria Setorial e o posterior atendimento, pela unidade técnica, dos pontos diligenciados, em quais situações é obrigatória a devolução dos autos à Procuradoria para verificação e emissão de manifestação conclusiva acerca do cumprimento das recomendações formuladas?

2. Após a finalização do procedimento licitatório e a homologação do resultado pela autoridade competente, independentemente do valor do ajuste a ser firmado, é necessário o retorno do processo à Procuradoria Setorial para emissão de parecer jurídico conclusivo, ou tal providência somente se impõe em hipóteses específicas?

3. Diante do entendimento firmado no Despacho nº 981/2023 – GAB/PGE, que definiu que a competência da Procuradoria Setorial deve ser aferida conforme o valor individual de cada ajuste, e não pelo valor global do certame, solicita-se esclarecer quais instrumentos administrativos — tais como contratos, termos aditivos, convênios, acordos, atas de registro de preços, notas de empenho e demais ajustes congêneres — estão sujeitos à análise e aprovação conclusiva da Procuradoria Setorial, e encaminhamento posterior à Procuradoria-Geral do Estado (Gabinete), para apreciação complementar?

3. No Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 906/2025 ([82118151](#)), a Procuradoria Setorial da SES orientou a matéria. É valiosa a síntese das principais conclusões a que chegou a Procuradoria Setorial, bem como dos seus respectivos fundamentos jurídicos:

i) Distinguiu-se a atuação jurídico-consultiva da PGE em 3 análises jurídicas: prévia, incidental e conclusiva (parágrafos 13-20);

ii) Diferenciou-se, ainda, a natureza das recomendações jurídicas da PGE em materiais ou substanciais e formais. As materiais seriam aquelas que implicam *“modificação do conteúdo jurídico do ato ou alteração de elementos essenciais do ajuste”*. Concluiu-se que *“Nessas hipóteses, o retorno dos autos à Procuradoria é necessário para emissão de nova manifestação complementar, que consolide a verificação do cumprimento das recomendações e assegure a juridicidade final do instrumento”* (parágrafos 23-25);

iii) As formais, por outro lado, seriam *“correções redacionais, inclusão de dados cadastrais, atualização de referências normativas, adequação de numeração de cláusulas, aposição de assinaturas em documentos ou a juntada de documentação orçamentária em momento oportuno”*. Concluiu-se que, nesses casos, *“não há necessidade de devolução do processo à Procuradoria Setorial para mera conferência”*. Orientou-se que, *“Nessas situações, a própria unidade técnica detém competência para atestar o cumprimento das recomendações e dar prosseguimento ao trâmite processual, uma vez que consistem em providências de natureza meramente administrativa e sem reflexos na substância do ato”* (parágrafos 26-27);

iv) Partindo dessas premissas, concluiu-se, quanto ao primeiro questionamento da consulta, que *“a obrigatoriedade do retorno não se aplica de forma automática, devendo observar a natureza das diligências atendidas e o impacto jurídico que produzem sobre o ajuste analisado”* (parágrafo 21);

v) A orientação sobre o segundo questionamento da consulta foi sintetizada no seguinte trecho do opinativo: *“(…) em relação ao segundo questionamento formulado pela área técnica, a emissão de parecer jurídico conclusivo após a homologação do*

certame não constitui regra geral, sendo medida excepcional. A análise final somente se impõe quando: (i) o parecer prévio tiver estabelecido condicionantes de natureza material ou substancial, cujo atendimento exija verificação complementar pela Procuradoria; ou (ii) o valor do ajuste ultrapassar R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), nos termos do art. 47, § 2º, da Lei Complementar nº 58/2006” (parágrafo 38);

vi) Quanto ao terceiro questionamento da consulta, orientou-se que, nas contratações que adotem o Sistema de Registro de Preços (SRP), “(...) a aferição da competência entre a Procuradoria Setorial e a Procuradoria-Geral do Estado deve considerar o valor total adjudicado, e não o valor individual de cada ata ou item registrado” (parágrafo 42). Concluiu-se, ainda, que “(...) no Sistema de Registro de Preços, o controle jurídico conclusivo antecede a assinatura da ata — e não do contrato decorrente —, recaindo sobre o certame como um todo e considerando seu valor total (...)” (parágrafo 43);

vii) Por outro lado, segundo a Procuradoria Setorial, “nos procedimentos sem Sistema de Registro de Preços (SRP), isto é, nas contratações diretas ou licitações que resultem em contratos imediatos e individualizados, a análise jurídica deve observar o valor individual de cada ajuste” (parágrafo 44);

viii) Quanto aos termos aditivos, orientou-se que se deve considerar o valor do ajuste, resultante do acréscimo ou da supressão, para fins de definição da necessidade das análises jurídicas prévia e conclusiva, de acordo com as alçadas definidas na Lei Complementar estadual nº 58/2006 (parágrafos 47-49). Nos aditivos sem reflexo financeiro, concluiu-se que a aferição das alçadas deve observar o valor global do ajuste (parágrafo 51);

ix) Sugeriu-se, ainda, a atualização da Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE e da Portaria nº 170-GAB/2020, bem como a alteração da Lei Complementar estadual nº 58/2006, a fim de que seja expressamente prevista a possibilidade da atuação das gerências especializadas e dos Procuradores-Gerentes na consultoria jurídica em matéria de negócios públicos (parágrafos 58-59).

4. Os autos foram encaminhados a esta Consultoria-Geral do Gabinete do Procurador-Geral do Estado, *“considerando a alta repercussão de ordem jurídica do caso em apreço, e tendo em vista os reiterados questionamentos do Tribunal de Contas do Estado de Goiás”* ([82118151](#)), com fundamento no art. 2º, § 1º, da Portaria nº 170-GAB/2020.

5. É o relatório. Segue orientação jurídica.

6. Em primeiro lugar, é necessário assentar a seguinte premissa: **na atuação jurídico-consultiva da Advocacia Pública, as Procuradorias Setoriais e a Consultoria-Geral do Gabinete do Procurador-Geral competem prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Governador e aos titulares de órgãos ou entidades**, nos termos do art. 132 da Constituição Federal, do art. 118 da Constituição do Estado de Goiás e do art. 3º, I, da Lei Complementar estadual nº 58/2006.

7. No contexto das licitações, essa competência é materializada, em regra, nas análises jurídicas prévias, previstas no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, no art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006 e no art. 27 do Decreto estadual nº 10.207/2023 (regulamenta, em Goiás, a fase preparatória das contratações públicas).

8. Assim, **a PGE não analisa aspectos técnicos ou relacionados à conveniência e à oportunidade dos atos administrativos, os quais integram**

o mérito administrativo. Os pareceres jurídicos da PGE têm caráter meramente opinativo, a despeito de sua relevância no controle interno e anterior de juridicidade das contratações públicas (art. 169, II, da Lei nº 14.133/2021).

9. A propósito, **o termo “condicionantes”, utilizado no Parecer Jurídico setorial (82118151) para se referir às recomendações jurídicas formuladas nos pareceres da PGE, não significa que o atendimento de tais recomendações é uma condição para o prosseguimento da contratação.** Essa expressão, consolidada na prática do assessoramento jurídico-consultivo, **não desnatura o caráter opinativo das orientações da PGE, mas se refere a questões jurídicas, cujo enfrentamento pela Administração Pública é uma exigência legal, ainda que a autoridade administrativa opte, fundamentadamente, por não acolher as sugestões da PGE (art. 50, VII, da Lei estadual nº 13.800/2001^[1]).**

10. A ausência de observância à exigência legal de remessa ao órgão de assessoramento jurídico para a emissão de parecer, na forma prescrita pelo art. 53 da Lei nº 14.133/2021, não implica, por si só, a invalidação do procedimento administrativo, mas atrai o dever de apuração da responsabilidade funcional dos agentes públicos responsáveis pela preterição dessa etapa processual, ainda que não haja vícios no edital ou em seus anexos. Nesse sentido, ensina Marçal Justen Filho^[2]:

Qual a consequência acerca da ausência de aprovação prévia por parte da assessoria jurídica? (...) Deve reconhecer-se que a regra do parágrafo único destina-se a evitar a descoberta tardia de defeitos. Como a quase totalidade das formalidades, a aprovação pela assessoria jurídica não se trata de formalidade que se exaure em si mesma. Se o edital e as minutas de contratação forem perfeitos e não possuírem irregularidades, seria um despropósito supor que a ausência de prévia aprovação da assessoria jurídica seria suficiente para invalidade da licitação. (...) O descumprimento da regra do parágrafo único não vicia o procedimento se o edital ou o contrato não apresentarem vício. Configurar-se-á apenas a responsabilidade funcional para os agentes que deixaram de atender à formalidade.

11. Assentada essa premissa, passa-se à análise dos dois primeiros questionamentos da consulta, quais sejam ([81223353](#)):

1. Considerando a emissão de parecer jurídico prévio pela Procuradoria Setorial e o posterior atendimento, pela unidade técnica, dos pontos diligenciados, em quais situações é obrigatória a devolução dos autos à Procuradoria para verificação e emissão de manifestação conclusiva acerca do cumprimento das recomendações formuladas?
2. Após a finalização do procedimento licitatório e a homologação do resultado pela autoridade competente, independentemente do valor do ajuste a ser firmado, é necessário o retorno do processo à Procuradoria Setorial para emissão de parecer jurídico conclusivo, ou tal providência somente se impõe em hipóteses específicas?

1 2 . A diferenciação entre recomendações “materiais ou substanciais e formais”, adotada como pressuposto para a conclusão do Parecer Jurídico setorial (82118151), apesar de sua inegável utilidade, pode gerar insegurança jurídica para os órgãos e agentes públicos

assessorados, que se veriam obrigados a avaliar se as recomendações jurídicas constantes de cada parecer da PGE são de caráter material ou formal, distinção que, na prática, pode ser de difícil constatação.

13. Em vez de proporcionar mais segurança jurídica para a Administração Pública, um dos principais objetivos da consultoria e do assessoramento jurídico prestados pela PGE, essa orientação produziria o efeito contrário, podendo inclusive possibilitar, em tese, a responsabilização do agente público que deixou de retornar os autos à PGE para verificação do atendimento ou não de uma recomendação classificada pelos órgãos de controle como de caráter “material ou substancial”.

14. Nesse passo, a resposta aos dois primeiros questionamentos da consulta se extrai do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) e do art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006 (Lei Orgânica da PGE).

15. O *caput* do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o controle prévio de legalidade realizado pelo órgão de assessoramento jurídico, mediante análise jurídica da contratação, deve ser realizado “*ao final da fase preparatória*” (art. 53, *caput* e § 3º, da Lei nº 14.133/2021^[3]). **A NLLC não prevê um suposto parecer posterior de conferência, que se prestaria à mera verificação do atendimento das orientações jurídicas lançadas no parecer prévio.** No mesmo sentido dispõe o art. 27 do Decreto estadual nº 10.207/2023^[4].

16. Interpretação semelhante é conferida pela **Consultoria-Geral da União (CGU), órgão jurídico-consultivo da Advocacia-Geral da União (AGU), atenta à ausência de obrigatoriedade de conferência posterior do atendimento de suas recomendações jurídicas, no Enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas (BPC)**^[5]:

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

17. Ademais, sopesando os princípios da segurança jurídica e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e art. 2º da Lei estadual nº 13.800/2001), a NLLC permitiu que a autoridade jurídica máxima competente preveja, em ato próprio, hipóteses nas quais a análise jurídica será dispensável, considerando o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, dentre outros fatores (art. 53, § 5º, da NLLC).

18. Nesse sentido, o *caput* do art. 47 da Lei Orgânica da PGE determina a realização de análise jurídica prévia à celebração de quaisquer ajustes pela Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo, mas o seu § 3º dispensa essa análise nos ajustes cujo valor não exceda R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

19. Essa lógica de ponderação entre os princípios da segurança jurídica e da eficiência também inspirou o legislador estadual no tratamento legal dos pareceres jurídicos conclusivos, que se verificam somente nos ajustes cujo valor ultrapasse a alçada de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) - art. 47, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica da PGE^[6].

20. Na intenção de orientar o rito procedimental definido pelo art.47 da Lei Complementar nº 58, de 2006, a PGE editou a **Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE**^[7]. No que interessa à consulta, a Nota dispõe que:

10. Avançando-se no texto normativo, o § 1º subsequente confere competência da análise preliminar (minutas) para o Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada, nas hipóteses em que as licitações, os contratos, convênios, acordos e **ajustes compreendam valores que não ultrapassem a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**. Desta feita, **nesta hipótese o processo de licitação, contratação ou formalização de ajuste não demandará ser direcionado ao órgão central da Procuradoria-Geral do Estado para análise complementar**.

11. **Acima de tal valor de alçada**, o § 2º que acompanha o citado artigo art. 47, consigna fluxo procedimental adicional prescrevendo que **será necessária também a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado, antes da formalização do ajuste, sem prejuízo do exercício das competências do Chefe da Procuradoria Setorial**.

12. Por conseguinte, **nestas hipóteses (§ 2º) além da análise prévia** e aprovação das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza do órgão interessado a ser realizada pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial correspondente, **será necessário, antes da formalização do ajuste, o encaminhamento do feito ao órgão central da Procuradoria-Geral do Estado para manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado**.

13. Neste aspecto, deve-se entender por “antes da formalização do ajuste” o momento processual que precede a assinatura do instrumento de qualquer natureza pelo titular do órgão ou entidade interessada, oportunidade em que será avaliado e aferido o atendimento efetivo de todas as condicionantes legais pertinentes ao feito, relacionadas aos trâmites formais e procedimentais para a celebração dos ajustes citados no âmbito do Poder Executivo estadual. Para tanto, mister que o citado **encaminhamento do feito seja acompanhado, além da citada análise jurídica prévia das minutas em momento pretérito, de manifestação jurídica consentânea do Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou entidade interessada**.

21. Assim, **a Lei Orgânica da PGE, interpretada analiticamente pela Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE, não exige um parecer jurídico conclusivo em todo e qualquer caso, mas apenas nos ajustes cujo valor ultrapasse a alçada de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**. Nesse caso específico, além do parecer jurídico prévio, exige-se o parecer jurídico conclusivo da Procuradoria Setorial, bem como a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado.

22. Frisa-se que **sequer nessa hipótese o parecer jurídico conclusivo da Procuradoria Setorial e a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado se prestam a uma mera conferência do**

atendimento das recomendações formuladas no parecer prévio da Procuradoria Setorial. De acordo com o parágrafo 13 Nota Técnica, o parecer jurídico conclusivo da Procuradoria Setorial e a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado avaliam o atendimento de "*todas as **condicionantes legais** pertinentes ao feito*". Como exposto acima, as recomendações formuladas no parecer jurídico prévio não são condicionantes, **mas opiniões jurídicas, que subsidiam os gestores públicos na tomada de decisão no curso do procedimento licitatório.** Por isso, o parecer jurídico conclusivo da Procuradoria Setorial e a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado, no exercício do controle de legalidade do procedimento, **examinam a observância dos requisitos dispostos no ordenamento jurídico relativos à espécie de ajuste que será celebrado.** Além disso, são apreciados, do ponto de vista jurídico, os demais atos que compõem o procedimento licitatório, que foram praticados posteriormente ao parecer jurídico prévio e que, por esse motivo, ainda não foram analisados pelo órgão consultivo.

23. Com efeito, **nos ajustes de menor monta, a Lei Orgânica da PGE priorizou o princípio da eficiência,** exigindo apenas o parecer jurídico prévio, como prescreve o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que prevê apenas uma análise jurídica. O objetivo do legislador goiano foi "*(...) desburocratizar o iter procedimental e conferir maior agilidade, dinamismo e eficiência necessários aos negócios públicos celebrados no âmbito do Estado (...)*" - item 8 da Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE.

24. Ademais, nos parágrafos antecedentes, ficou bem delineada a premissa de que as manifestações jurídicas da PGE têm caráter meramente opinativo, de modo que a Advocacia Pública não tem competência para decidir, tampouco para analisar questões técnicas ou relacionadas ao mérito administrativo. **A doutrina especializada^[8] é pacífica no sentido de que, pela tradicional classificação dos pareceres jurídicos em facultativos, obrigatórios ou vinculantes (distinção já adotada pelo Supremo Tribunal Federal^[9]), o parecer prévio previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 é obrigatório, mas não vinculante.** Daí por que um parecer de mera conferência seria de todo inócuo, considerando que a Administração Pública pode, motivadamente (art. 50, VII, da Lei estadual nº 13.800/2001), deixar de seguir as recomendações da PGE.

25. É digno de nota que o controle interno de legalidade realizado pela Advocacia Pública, no contexto das licitações, é **prévio**, por disposição legal (arts. 53 e 169 da Lei nº 14.133/2021^[10]), e não posterior, a revelar a **ausência de respaldo legal para a exigência de um suposto parecer posterior de mera conferência.**

26. Em arremate, **exigir uma manifestação posterior para mera verificação de atendimento de recomendações formuladas no parecer jurídico prévio é desnaturar a função consultiva da Advocacia Pública.** Juliano Heinen^[11] leciona que "*O parecer compreende uma opinião enunciada por uma determinada autoridade sobre certo assunto de seu conhecimento, auxiliando o gestor público na tomada de decisão*". Ensina, ainda, que "*Em resumo: os pareceres enunciam manifestações de órgãos técnicos sobre questionamentos feitos. Então,*

emitem uma opinião, um conselho, uma diretriz para assuntos submetidos à consideração do parecerista". Por esse viés, uma manifestação de mera conferência não teria sequer natureza jurídica de parecer.

27. Reforça essa conclusão a comparação entre o parágrafo único do art. 38 da revogada Lei nº 8.666/1993 e o art. 53 da Lei nº 14.133/2021^[12]. **Enquanto a Lei nº 8.666/1993 preconizava a "aprovação" das minutas pela assessoria jurídica da Administração, a Nova Lei de Licitações e Contratos dispõe que o órgão de assessoramento jurídico da Administração realizará "controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação".** Mesmo sob a égide do regime jurídico anterior, a doutrina e os entendimentos jurisprudenciais e dos órgãos de controle já eram pacíficos quanto ao caráter meramente opinativo do parecer jurídico. De todo modo, a substituição da noção de "aprovação" das minutas pelo "controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação" revela que o legislador reconhece a natureza opinativa do parecer, ínsita à função de assessoramento e consultoria jurídica que o art. 132 da Constituição Federal atribuiu à Advocacia Pública.

28. Nesse mesmo sentido de individualizar o papel de cada órgão ou agente envolvido nas contratações públicas, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, positivando entendimentos já consolidados das Cortes de Contas, previu expressamente o **princípio da segregação de funções**. Segundo Juliano Heinen^[13], esse princípio "*Pretende que as atribuições de cada fase de um processo sejam exercidas por autoridades públicas diferentes, com a finalidade de se poder corrigir erros, evitar fraudes, minimizar o conflito de interesses e ampliar o controle mútuo*". A divisão clara de funções no contexto das contratações públicas traz consigo, por dedução lógica, a repartição das responsabilidades pela prática dos atos administrativos que compõem o procedimento licitatório. Assim, a PGE, por não ter poder decisório, não tem competência para "fiscalizar" o cumprimento das recomendações formuladas nos seus pareceres.

29. Portanto, não se pode exigir, ao arrepio das normas aplicáveis (NLLC e Lei Orgânica da PGE), uma manifestação posterior de mera conferência, medida que carece de qualquer utilidade prática, diante do caráter opinativo das manifestações jurídicas da Advocacia Pública, na sua função jurídico-consultiva.

30. Ressalvam-se, pois, os parágrafos 21 e 38 do Parecer Jurídico setorial (82118151), para reformular a orientação jurídica do primeiro e do segundo questionamentos da consulta, nos seguintes termos: **quando a análise jurídica prévia já tiver sido realizada, as hipóteses nas quais os autos podem ser encaminhados novamente à PGE (Procuradoria Setorial e Gabinete do Procurador-Geral do Estado) são as seguintes: para a elaboração de parecer jurídico setorial conclusivo e posterior manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado**, nos ajustes cujo valor ultrapasse a alçada legal de R\$ 10 milhões, conforme §§ 1º e 2º do art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006; e **nas eventuais consultas incidentais**, cujo objetivo é esclarecer dúvidas jurídicas surgidas no curso da licitação ou da execução do contrato, sem reabrir o exame integral do processo, nos termos dos itens 17-18 da Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE^[14]. Não se pode olvidar, ainda, da **necessidade de**

encaminhamento dos autos, para nova análise jurídica, nas excepcionais situações nas quais, após a elaboração do parecer jurídico prévio, as peças processuais são alteradas de tal modo que passam a caracterizar um novo modelo de contratação. Isso porque, nesse cenário, o prosseguimento do processo sem nova apreciação jurídica configuraria burla à exigência de parecer jurídico prévio, prevista no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, no art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006 e no art. 27 do Decreto estadual nº 10.207/2023.

31. Fica ressalvada, ainda, a orientação lançada no parágrafo 24 do Parecer Jurídico setorial ([82118151](#)):

Essencialmente, nas hipóteses de condicionantes materiais, o procedimento mais adequado consiste em a Procuradoria Setorial devolver os autos à área técnica por meio de diligência, a fim de que sejam providenciadas as correções necessárias antes da reapreciação jurídica. Esse fluxo assegura que o processo retorne à Procuradoria já devidamente saneado, permitindo uma análise complementar segura e objetiva. No entanto, reconhece-se que, em determinadas situações — especialmente diante da urgência e do perigo da demora, como frequentemente ocorre na área da saúde —, é possível a elaboração direta de parecer jurídico pela Setorial, contemplando as inconsistências identificadas e promovendo uma análise mais ampla e integrada do conjunto do processo.

32. A conversão em diligência é uma importante medida, que pode ser adotada, casuisticamente, pelo Procurador do Estado parecerista. **Contudo, diante do caráter meramente opinativo das recomendações jurídicas da PGE e da impossibilidade de análise de questões técnicas ou relacionadas ao mérito administrativo, a conversão em diligência, diferentemente da orientação setorial, não se dá nos casos de recomendações jurídicas “materiais ou substanciais”,** ou seja, aquelas que implicam *“modificação do conteúdo jurídico do ato ou alteração de elementos essenciais do ajuste”* (parágrafo 23 do Parecer Jurídico setorial – [82118151](#)).

33. Na verdade, **a conversão em diligência é cabível quando os autos não disponham de elementos suficientes para a elaboração do parecer jurídico, a exemplo do déficit na instrução processual e da imprecisão textual na formulação de uma consulta.**

34. De igual modo, é possível a conversão em diligência, nas análises jurídicas incidentais de que trata o parágrafo 16 do Parecer Jurídico setorial ([82118151](#)), quando a redação da consulta formulada não permite a compreensão exata da questão jurídica subjacente, impedindo a orientação jurídica da matéria. A diligência consistiria no esclarecimento dos pontos de obscuridade na redação da consulta.

35. Desta feita, **a conversão em diligência não está relacionada às recomendações jurídicas da PGE, por mais significativas que sejam no caso concreto ou por mais evidentes que sejam as eventuais ilegalidades identificadas (recomendações “materiais ou substanciais”, na classificação adotada no Parecer Jurídico setorial – [82118151](#)).** Essa medida se presta à

complementação dos autos com elementos que permitam o exercício adequado da função jurídico-consultiva pelo órgão da Advocacia Pública.

36. Não é diferente na esfera federal. O **Enunciado BPC nº 41 da CGU/AGU** dispõe que *"A baixa dos autos em diligência tem cabimento quando imprescindível à elaboração da manifestação consultiva e ocorrerá na primeira oportunidade em que verificada sua necessidade, mediante Cota que indique em quesitos os elementos necessários à análise e fixe adequado prazo de atendimento consoante a urgência, incumbindo ao Serviço de Apoio Administrativo da Unidade o acompanhamento e controle voltados à brevidade e efetividade do atendimento"*.

37. Nos comentários ao referido enunciado, o Manual de BPC da CGU/AGU dispõe que *"a baixa de autos em diligência deve conter exposição objetiva dos pontos que devam ser objeto de complementação ou esclarecimento e indicação precisa dos documentos adicionais necessários ao entendimento ou equacionamento da dúvida ou controvérsia"*. Para a conversão em diligência, a AGU costuma utilizar um documento denominado "cota", nos termos do **Enunciado BPC nº 43 da CGU/AGU**: *"A figura de manifestação consultiva denominada Cota dispensa fundamentação e aprovação, não se presta à distribuição de tarefas, mas pode ser utilizada para juntada de documentos, solicitação de esclarecimentos, proposição de diligências, complementação da instrução e outras medidas de saneamento e desenvolvimento processual, das quais dependa a análise e a manifestação consultiva"*.

38. **Quanto ao terceiro questionamento da consulta, a matéria jurídica já foi orientada pelo [Despacho nº 981/2023-GAB/PGE \(48657550 - processo nº 202200010054662\)](#), conforme mencionado pelos parágrafos 39-54 do Parecer Jurídico setorial ([82118151](#)).**

39. Nos parágrafos 55-60 do Parecer Jurídico setorial ([82118151](#)), há **sugestões de atualização normativa da Lei Complementar estadual nº 58/2006, da Portaria nº 170/2020-GAB e da Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE**, para que passem a prever a possibilidade de os Procuradores-Gerentes, lotados nas Procuradorias Setoriais, realizarem análises jurídicas das contratações públicas estaduais.

40. As sugestões constantes do opinativo perpassam pelo transcurso complexo do processo legislativo de alteração de lei complementar. Por outro lado, as prescrições do art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006 são atendidas a contento pela delegação de competência do Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial para o Procurador do Estado titular da Gerência incumbida dos processos administrativos de licitações, contratos, convênios e ajustes de qualquer natureza do órgão ou da entidade que conte com essa estrutura.

41. A título de exemplo, no caso da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), mencionada no parágrafo 57 do opinativo setorial ([82118151](#)), o art. 1º, inciso I, do Decreto estadual nº 10.767, de 2025, criou a Gerência de Análises de Licitações e Contratos, com cargo próprio de Procurador-Gerente. O Decreto, porém, não previu a competência da Gerência, tampouco do

Procurador-Gerente. Por sua vez, o art. 13 da Portaria nº 2, de 27 de outubro de 2025^[15] ([81588156](#) - processo nº [202500036012871](#)), subscrita pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Setorial, com escora no art.67, inciso VII, do Decreto estadual nº 10.213, de 2023, delegou expressamente ao Procurador-Gerente da Gerência de Licitações e Contratos a competência para a atuação consultiva em matéria de negócios públicos. A propósito, o art. 14 da Portaria^[16] prevê alçadas para a definição da competência do Procurador-Gerente e do Procurador-Chefe.

42. Por todo o exposto, **aprova-se parcialmente o Parecer Jurídico setorial ([82118151](#)), com as ressalvas e os acréscimos delineados nesta manifestação, orientando-se a matéria nos seguintes termos:**

a) Em resposta aos dois primeiros questionamentos da consulta, orienta-se que, **após o parecer prévio**, caso o **valor** do ajuste **ultrapasse a alçada** legal, os autos **sejam recambiados para a elaboração de parecer jurídico setorial conclusivo e manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado** antes da formalização do ajuste, nos termos do § 2º do art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006, bem como nas eventuais consultas incidentais ao longo do procedimento, conforme prescreve a parte final do *caput* do art. 47 da referida lei orgânica da PGE;

b) Quanto ao terceiro questionamento da consulta, a matéria jurídica já foi orientada pelo [Despacho nº 981/2023-GAB/PGE \(48657550](#) - processo nº [202200010054662](#)), conforme registrado nos parágrafos 39-54 do Parecer Jurídico setorial ([82118151](#));

c) Diante do caráter meramente opinativo das manifestações jurídicas da PGE (Procuradorias Setoriais e Gabinete do Procurador-Geral do Estado) e do princípio da segregação de funções (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), o mencionado órgão de consultoria jurídica e representação judicial do Estado não realiza a conferência do acolhimento de suas recomendações, podendo a Administração Pública, motivadamente (art. 50, VII, da Lei estadual nº 13.800/2001), deixar de seguir as opiniões jurídicas daquele;

d) A conversão em diligência é medida de complementação dos autos com elementos que permitam o exercício da função de consultoria e assessoramento jurídico da PGE (Procuradorias Setoriais e Gabinete do Procurador-Geral do Estado), quando houver déficit na instrução processual ou imprecisão textual na formulação da consulta, não devendo ser utilizada para a orientação jurídica da matéria.

43. Considerando a ausência de orientação referencial sobre o tema, bem como a repercussão jurídica e a transversalidade da matéria, que perpassa a atuação não apenas da Procuradoria Setorial da SES, mas também de todas as demais Procuradorias Setoriais, **atribui-se caráter referencial a esta manifestação.**

44. Matéria orientada, restituam-se os autos à **Secretaria de Estado da Saúde**, via Procuradoria Setorial. **Antes, porém, dê-se ciência desta orientação referencial aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e ao CEJUR**, este último para o fim previsto no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB. Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar

administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referências:

1. [^](#) Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
2. [^](#) JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 378
3. [^](#) Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: (...) I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; Art. 53, § 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.
4. [^](#) Art. 27. Ao final da elaboração dos documentos da etapa preparatória, os processos de contratação serão remetidos aos departamentos e aos órgãos técnicos ou de controle interno, bem como à Procuradoria Setorial, para análise e manifestação prévia.
5. [^](#) BRASIL. Advocacia-Geral da União; Consultoria-Geral da União. *Manual de Boas Práticas Consultivas* (4ª ed.). Brasília: AGU, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/manuais/manual-de-boas-praticas-consultivas-4a-edicao.pdf/view>>. Acesso em: 04 dez. 2025.
6. [^](#) Art. 47. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual deverão ser previamente examinadas e aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado, sem prejuízo da análise jurídica incidental ao longo do procedimento. (Redação dada pela Lei Complementar no 164, de 07-07-2021) § 1º A competência prevista no caput é do procurador do estado chefe da procuradoria setorial do órgão ou da entidade interessada nas hipóteses em que as licitações, os contratos, os convênios, os acordos e os ajustes compreendam valores que não ultrapassem a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). (Redação dada pela Lei Complementar no 164, de 07-07-2021) § 2º Acima do valor fixado no § 1º será necessária a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado antes da formalização do ajuste, sem prejuízo do exercício das competências do chefe da procuradoria setorial. (Redação dada pela Lei Complementar no 164, de 07-07-2021)
7. [^](#) Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE. Acessível em:
<https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2012/11/Tecnica1->

8. [^](#) *“Via de regra, o parecer é obrigatório quanto à sua presença, uma vez que é permitido pelo §5º do artigo 53 que a autoridade jurídica máxima competente dispense a análise jurídica em razão de baixo valor, baixa complexidade da contratação, entrega imediata do bem ou utilização de minutas padronizadas. Por outro lado, apesar do veto ao 2º, é entendimento pacífico que o parecer jurídico não é vinculante, admitindo-se que seja rejeitado motivadamente (...)”* (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos / Leandro sarai – 5. ed., rev. Atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 806)
9. [^](#) MS 24073, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, J. 06/11/2002, DJ. 31/10/2003 e MS 24631, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, J. 09/08/2007, Dje-018 divulgado em 31/01/2008, publicado em 01/02/2008
10. [^](#) Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle **prévio** de legalidade mediante análise jurídica da contratação. Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle **preventivo**, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: (...) II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;
11. [^](#) Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/21 / Juliano Heinen – 6. ed., rev. atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 442-443
12. [^](#) Lei nº 8.666/1993, Art. 38, Parágrafo único. As minutas dos editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas pelo órgão de assessoria jurídica da unidade responsável pela licitação. Lei nº 14.133/2021, Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
13. [^](#) Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/21 / Juliano Heinen – 6. ed., rev. atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 58
14. [^](#) 17. Ponto de relevância para a escorreita interpretação e aplicação do citado normativo em destaque (art. 47, §§ 1º e 2º) é que tal análise jurídica preliminar (relacionada às minutas) não desloca ou substitui qualquer outro exame necessário e incidental a ser realizado pela Procuradoria-Geral do Estado ao longo do procedimento de licitação, contratação ou celebração de convênios e ajustes de qualquer natureza. 18. Isso porque, diante da competência constitucional arraigada à Procuradoria-Geral do Estado, órgão de natureza permanente e essencial à Justiça, relacionado à consultoria jurídica do Estado, de forma ampla e irrestrita, consoante estabelece o art. 132 da Carta Federal, replicada, em razão do princípio da simetria, no art. 118 da Constituição Estadual, no âmbito dos negócios públicos, permanece incólume a competência do órgão máximo de consultoria do Estado de Goiás de se manifestar, exclusivamente e de forma irrestrita, em qualquer fase do procedimento licitatório ou de execução contratual de processos administra vos de interesse do Estado, independentemente de seu valor, de o cio, através de critérios a serem oportunamente definidos pelo

Procurador-Geral do Estado, para disciplinar as hipóteses de manifestações incidentais no decorrer do procedimento de negócios públicos.

15. [^](#) Art. 13. Compete à Gerência de Licitações e Contratos (GLC), por meio de sua unidade de trabalho no SEI, ANP – 18760 (Setor De Análise De Negócios Públicos), a análise e a emissão de pareceres jurídicos e despachos nos processos administrativos e judiciais que versem sobre licitações e contratos administrativos, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis, incluindo :I – Análise de editais e instrumentos convocatórios; II – Análise de minutas de contratos, aditivos contratuais e processos de pagamento relacionados a contratações públicas; III – Consultoria jurídica em todas as fases das contratações públicas, desde o planejamento até a execução contratual; IV – Análise de convênios, termos de cooperação, termos de parceria e instrumentos congêneres; V – Análise de projetos de concessões, permissões, parcerias público privadas e outros instrumentos de parceria com a iniciativa privada; VI – Processos administrativos de apuração de responsabilidade de fornecedores e aplicação de sanções contratuais e legais; VII – Análise de processos de Tomada de Contas Especial decorrentes de danos ao erário em contratações; VIII – Análise estratégica e de alta complexidade em sede de negócios públicos, visando à modelagem de soluções jurídicas inovadoras e eficientes para a consecução das políticas públicas de infraestrutura e transportes; e IX – Atuação nos processos junto aos Tribunais de Contas.
16. [^](#) Art. 14. Os processos administrativos e judiciais de competência da Gerência de Licitações e Contratos (GLC) observarão os seguintes fluxos de apreciação, conforme o valor envolvido: I – Processos com valor igual ou inferior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) serão apreciados pelo Procurador Gerente de Licitações e Contratos; II – Processos com valor superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) poderão ser submetidos à apreciação do Procurador Chefe da Procuradoria Setorial; e III – Processos com valor superior a R\$ 82.500.000,00 (oitenta e dois milhões e quinhentos mil reais) deverão ser encaminhados para apreciação do Procurador-Geral do Estado, nos termos da legislação vigente.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 09/02/2026, às 08:26, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **86007938** e o código CRC **50233658**.



Referência:
Processo nº 202500010081197



SEI 86007938