



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202420920000168

Nome: @nome_interessado_maiusculas@

Assunto: invalidação parcial de certame licitatório.

PARECER JURÍDICO SEINFRA/PROCSET-20943 Nº 30/2025

EMENTA:
CONSULTA.
CONCORRÊNCIA
TIPO MENOR
PREÇO POR
LOTE.
FORMALIZAÇÃO
DE ATA DE
REGISTRO DE
PREÇOS.
VIABILIDADE
JURÍDICA DE
HOMOLOGAÇÃO
PARCIAL DE
PROCESSO
LICITATÓRIO.
ANULAÇÃO
PARCIAL DE
LOTES.
HOMOLOGAÇÃO
DOS LOTES
REMANESCENTES.
POSSIBILIDADE
JURÍDICA.
PRAGMATISMO
JURÍDICO.
PRINCÍPIO DA
EFICIÊNCIA.
ART. 20 LINDB.
PRECEDENTES
DA PGE.

1. RELATÓRIO

1.1. Vieram os autos à Procuradoria Setorial por intermédio da Solicitação de Análise Prévia SISLOG n. 143276, para manifestação quanto à viabilidade jurídica referente ao prosseguimento do processo SISLOG n. 105754 (SEI n. 202400005015284), tendo em vista os fatos narrados.

1.2. Trata-se de licitação na modalidade concorrência, do tipo menor preço por lote, para a formalização de ata de registro de preços voltada ao "registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de engenharia e arquitetura, contemplando: estudos, ensaios, laudos, sondagens, levantamentos e projetos, pelo período de 12 (doze) meses, visando suprir as necessidades específicas de cada Órgão e Entidade da Administração Pública do Estado de Goiás". A contratação tem valor estimado de R\$ 33.627.610,34 (trinta e três milhões, seiscentos e vinte e sete mil seiscentos e dez reais e trinta e quatro centavos).

1.3. Após concluída a etapa preparatória, os autos vieram à Procuradoria Setorial, para análise. Na oportunidade, por meio do Parecer Jurídico n. 109/2024/SEINFRA/PROCSET (SISLOG - 71334), tecemos algumas condicionantes, destacando-se a seguinte:

10.4 Considerando que o objeto pretendido é constituído por 72 (setenta e dois) itens agrupados em 20 (vinte) lotes, é essencial que a área demandante declare, de forma expressa, a natureza desses itens (se obras, serviços comuns de engenharia, serviços especiais de engenharia, serviços especializados de natureza predominantemente intelectual, etc), sendo certo que a definição da modalidade licitatória depende do citado enquadramento. Embora seja possível inferir que alguns itens constituam "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual" e outros "serviços especiais de engenharia", não nos compete, enquanto órgão de consultoria jurídica, proceder a tal definição.

1.4. Ato contínuo, após o trâmite do processo licitatório, os autos foram encaminhados ao órgão central da Procuradoria-Geral do Estado, que teceu as seguintes considerações:

19. Como se nota, o pregão, que se destina à contratação de bens e serviços comuns, é inaplicável para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual; logo, tais serviços não são comuns, mas sim especiais. Sendo especiais, devem obediência ao prazo de 25 dias úteis, fixado no art. 55, II, "b", da Lei nº 14.133, de 2021, concluindo-se, portanto, que o prazo legal não foi observado.

20. Diante da inobservância da regra, **recomenda-se, em primeira análise, a anulação do feito, a partir da publicação, com a subsequente republicação do edital/extrato, uma vez superada também a condicionante apontada no parágrafo 10.** Com efeito, a amplitude do prazo inobservado (de 25 dias úteis para 10 dias úteis) é expressiva, o que torna eventual convalidação vulnerável a questionamentos. Por outro lado, não se desconhece que a Lei nº 14.133, de 2021, em matéria de nulidades, adota viés nitidamente consequencialista, conforme se extrai do seu art. 147. Além disso, não se pode deixar de mencionar a existência de precedentes desta Casa, como os cristalizados nos Despachos nºs 264/2022 – GAB (SEI nº 000027958787, processo nº 202000025005237) e nº 383/2022 (SEI nº 000027494487 – processo nº 202100006038270), no sentido da possibilidade de superação de vícios. Em tais casos, no entanto, é importante se frisar que a abordagem teve em mira situações de equivocada contagem dos prazos, e não de incorreto enquadramento legal do prazo a ser observado.

(...)

23. Assim, **ao tempo em que se reitera o posicionamento de que, para este caso concreto, a anulação é a solução mais adequada, dado o grande lapso temporal faltante para a estrita observância do prazo, decorrente de equívoco na eleição da norma aplicável, realça-se que a competência para decidir pela anulação ou pela convalidação é da autoridade titular da Pasta,** cabendo, portanto, ao Secretário de Estado da Infraestrutura, se necessário sob auxílio dos setores técnicos do órgão, justificar a ocorrência e dimensionar os efeitos da falha na observância do prazo mínimo para abertura do certame, bem como concretamente demonstrar, se for o caso, a ausência de lesão ao interesse público e de prejuízos a terceiros, na forma do art. 55 da Lei nº 13.800, de 18 de janeiro de 2001, vindo a decidir, motivadamente, pela adoção, ou não, do desfecho enunciado pelo inciso III do art. 71 da Lei federal nº 14.133, de 2021, mediante explícita valoração do consequencialismo traçado pelo art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), podendo se valer, no que pertinente, das diretivas fixadas pelo art. 147 da Lei federal nº 14.133, de 2021.

(...)

35. Ante o exposto, aprova-se parcialmente o Parecer Jurídico SEINFRA/PROCSET nº 109/2024 (SISLOG nº 71334), com realce para a observação dos parágrafos 4º e 5º, recomendando-se a anulação do certame, a partir da publicação do edital, diante da inobservância do prazo mínimo para a ocorrência da sessão, sem prejuízo da possibilidade de o Titular da Pasta entender pela possibilidade de superação do vício. Sendo este o caso, entende-se pela viabilidade de assinatura da ARP, desde que atendidas as

demais recomendações formuladas neste expediente.

1.5. Em resposta, assim manifestou-se o setor técnico responsável (SISLOG n. 137205):

Manifestação: Informamos, que por meio dos documentos Consulta Técnica (SISLOG 126187 e 128046), a Gerência de Planejamento e Programação de Investimentos, unidade requisitante, manifestou quanto ao enquadramento de todos os lotes da Concorrência SRP nº 3/2024/SEINFRA, conforme exposto:

*Lote 1 - Consulta Técnica (SISLOG 126187): Inclui estudos e levantamentos topográficos segmentados em regiões plana, ondulada e montanhosa, atividades estas que são amplamente padronizadas, não exigindo capacidade criativa ou alta heterogeneidade. Sua execução baseia-se em métodos estabelecidos e não requer soluções inovadoras ou personalizadas, características de um serviço técnico e comum de engenharia. Portanto, o Lote 1, ao contemplar atividades como estudos e levantamentos topográficos, não demanda inovações técnicas complexas, sendo plenamente descritível e padronizável no edital. Após análise técnica de engenharia dos elementos constantes dos autos, manifestamo-nos, a partir do aspecto da engenharia, pela viabilidade de enquadrar o Lote 1 como **serviço comum de engenharia**.

*Lotes 2, 15, 16 e 17 - Consulta Técnica (SISLOG 128046): Estes lotes contêm serviços técnicos, que não são considerados especiais por não possuírem alta heterogeneidade ou complexidade, sendo classificados, portanto, como **serviços comuns de engenharia**.

*Lotes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20 - Consulta Técnica (SISLOG 128046): Analisando os serviços específicos, previstos na Ata de Registro de Preços, especificamente nestes lotes, **estes serviços foram considerados técnicos especiais**, por não se enquadrarem na definição de comuns e por possuírem carga significativa de intelectualidade.

Diante o exposto, entende-se que os Lotes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20 deverão ser anulados, pois enquadram-se como serviços especiais, e não atenderam o prazo legal de publicidade fixado no art. 55, II, “b”, da Lei nº 14.133/2021. Quanto aos Lotes 1, 2, 15, 16 e 17 os mesmos enquadram-se como serviços comuns de engenharia, e atenderam o prazo legal de publicidade fixado no art. 55, II, “a”, da Lei nº 14.133/202, de 10 (dez) dias úteis, podendo, portanto, serem homologados.

(...)

Diante os fatos expostos, encaminhem-se os autos ao **Gabinete do Senhor Secretário, via Superintendência de Gestão Integrada**, para as seguintes providências:

I) Anulação dos Lotes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20, nos termos do inciso III do art. 71 da Lei nº 14.133/21, e abertura do prazo para o contraditório e ampla defesa, com base no § 3º, do art. 71, da Lei nº 14.133/21; e,

II) Homologação dos Lotes 1, 2, 15, 16 e 17, desde que favorável a manifestação da Procuradoria Setorial;

1.6. A manifestação foi acatada pela Superintendência de Gestão Integrada por ocasião do Evento SISLOG n. 143196. Ato contínuo, foi juntada a Minuta do Ato de Anulação (SISLOG n. 143275).

1.7. Para além dos exposto, foram juntados aos autos o Termo de Julgamento e Homologação (SISLOG 137228), a Minuta de Ata de Registro de Preços (SISLOG 137235) e a Minuta Contratual (SISLOG 142876).

1.8. Finalmente, os autos foram remetidos à Procuradoria Setorial para análise de juridicidade referente à anulação parcial (lotes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20), com a consequente homologação dos lotes remanescentes (de número 1, 2, 15, 16 e 17).

1.9. É, em síntese, o relatório, passa-se à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Entre as prerrogativas da Administração Pública, insere-se a possibilidade de revogar os atos administrativos que tenham se tornado inconvenientes e/ou inoportunos ao atendimento do interesse público primário que os justifica e lhes dá fundamento, bem como de invalidá-los, caso incompatíveis com a ordem jurídica posta. Veja-se, nesse sentido, o princípio da autotutela administrativa, conforme entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 473. A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

2.2. Inobstante tal possibilidade, a legislação de regência (por todas, a LINDB e a Lei n. 14.133/21) tem aderido a uma lógica que supera o binômio legalidade/ilegalidade, prezando pela manutenção dos atos administrativos, sempre que possível. Tal entendimento funda-se na premissa de que a forma não deve preponderar sobre a finalidade (no caso das licitações, conforme disposto no art. 11, Lei n. 14.133/21: assegurar a seleção da proposta mais vantajosa; assegurar tratamento

isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço, preços inexequíveis e superfaturamento; incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável).

2.3. Em curtas linhas, a eventual superação dos vícios procedimentais deve ocorrer a partir de 3 (três) distintas etapas.

2.4. De início, aplica-se a **instrumentalidade das formas**, sob a orientação de que inexiste nulidade sem prejuízo (*pás de nullité sans grief*). Não havendo prejuízo, consideram-se os atos viciados como se regulares fossem, prosseguindo-se o feito.

2.5. Não sendo hipótese de instrumentalidade, passa-se à **fungibilidade procedimental**. Caso um ato apresente, em substância, todos os elementos de um outro ato, mais adequado à hipótese, aquele deve ser interpretado como se este fosse.

2.6. Por fim, tem-se a **convalidação** (também denominada saneamento ou aperfeiçoamento). Trata-se do procedimento administrativo por intermédio do qual a Administração Pública preserva atos administrativos com vícios sanáveis, de modo a confirmá-los, no todo ou em parte. Em apertado resumo, a convalidação decorre do poder-dever da Administração de adotar medidas para o saneamento de erros ou falhas que não causam prejuízo ao interesse público ou a terceiros, preservando, assim, a isonomia e a ampla competitividade inerente aos processos licitatórios.

2.7. Em aperto resumo, parte significativa da doutrina administrativista entende existir um verdadeiro dever de conservação dos atos administrativos[1], que exige um esforço dos agentes públicos voltado à construção de soluções jurídicas adequadas à restauração da legalidade, sem perder de vista o interesse público subjacente.

2.8. *In casu*, verifica-se que a nulidade decorre da inobservância do intervalo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis a que se refere o art. 55, II, "b", Lei n. 14.133/2021, aplicável aos "serviços de engenharia especiais", nos quais inserem-se os "serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual". Como bem apontado pelo órgão máximo da Procuradoria-Geral do Estado, embora não se desconheça que a Lei n. 14.133/2021, em matéria de nulidades, adota viés nitidamente consequencialista (vide o seu art. 147), bem como a existência de precedentes da Casa no sentido da possibilidade de superação de vícios semelhantes (vide os

cristalizados nos Despachos nºs 264/2022 - GAB - SEI nº 000027958787 - e nº 383/2022 - SEI nº 000027494487), "a amplitude do prazo inobservado (de 25 dias úteis para 10 dias úteis) é expressiva, o que torna eventual convalidação vulnerável a questionamentos".

2.9. Veja-se que, por ocasião do Parecer Jurídico n. 109/2024/SEINFRA/PROCSET (SISLOG n. 71334), este órgão de consultoria jurídica setorial alertou os setores técnicos competentes a respeito da importância do correto enquadramento dos serviços licitados:

10.4 Considerando que o objeto pretendido é constituído por 72 (setenta e dois) itens agrupados em 20 (vinte) lotes, é essencial que a área demandante declare, de forma expressa, a natureza desses itens (se obras, serviços comuns de engenharia, serviços especiais de engenharia, serviços especializados de natureza predominantemente intelectual, etc), sendo certo que a definição da modalidade licitatória depende do citado enquadramento. Embora seja possível inferir que alguns itens constituam "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual" e outros "serviços especiais de engenharia", não nos compete, enquanto órgão de consultoria jurídica, proceder a tal definição.

2.10. Em resposta à orientação supra, foi juntada a Consulta Técnica SISLOG n. 105905, que qualificou tais serviços como "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual", o que, naturalmente, atrai a necessidade de observância do intervalo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis previsto no art. 55, II, "b", Lei n. 14.133/2021. Veja-se:

Após análise dos documentos mencionados, especialmente do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), conclui-se que os serviços previstos neste procedimento licitatório devem ser, de fato, enquadrados como **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, especificamente nos itens "a", "d" e "h" do inciso XVIII do art. 6º, que incluem, entre outros, os serviços de estudos técnicos, projetos executivos, fiscalização, e controle de qualidade e tecnológico, que se adequam à descrição dos serviços a serem contratados.

Este enquadramento se justifica, tendo em vista que os serviços envolvem atividades relacionadas às citadas no inciso XVII do art. 6º, como elaboração de projetos, laudos, sondagens, análises técnicas e controle de qualidade, os quais demandam conhecimento especializado e são caracterizados por sua natureza intelectual.

Em decorrência desse enquadramento, e considerando que os

valores previstos para a execução dos serviços estão abaixo do limite estabelecido no § 2º do art. 37 da Lei nº 14.133/2021, atualizado conforme Decreto Federal nº 11.871/2023, que determina a adoção do critério de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço para contratos com valor superior a R\$ 359.436,08, permanece o critério de **menor preço por lote** para o julgamento das propostas, conforme o previsto no Estudo Técnico Preliminar.

Diante disso, consideramos correto o enquadramento dos serviços como **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**, sendo mantida a modalidade licitatória e o critério de julgamento conforme a legislação aplicável.

2.11. Inobstante a mencionada manifestação, pretende-se, agora, um novo enquadramento de parte dos serviços. Alega-se que alguns lotes seriam constituídos por "serviços comuns de engenharia" (lotes 1, 2, 15, 16 e 17), enquanto outros seriam, de fato, "serviços especiais". Quanto aos primeiros, foi proposta a manutenção do certame, pois suficiente o intervalo mínimo efetivamente observado. Para os demais, sugeriu-se a invalidação. Veja-se, novamente, trecho do Evento SISLOG n. 137205:

*Lote 1 - Consulta Técnica (SISLOG 126187): Inclui estudos e levantamentos topográficos segmentados em regiões plana, ondulada e montanhosa, atividades estas que são amplamente padronizadas, não exigindo capacidade criativa ou alta heterogeneidade. Sua execução baseia-se em métodos estabelecidos e não requer soluções inovadoras ou personalizadas, características de um serviço técnico e comum de engenharia. Portanto, o Lote 1, ao contemplar atividades como estudos e levantamentos topográficos, não demanda inovações técnicas complexas, sendo plenamente descritível e padronizável no edital. Após análise técnica de engenharia dos elementos constantes dos autos, manifestamo-nos, a partir do aspecto da engenharia, pela viabilidade de enquadrar o Lote 1 como **serviço comum de engenharia**.

*Lotes 2, 15, 16 e 17 - Consulta Técnica (SISLOG 128046): Estes lotes contêm serviços técnicos, que não são considerados especiais por não possuírem alta heterogeneidade ou complexidade, sendo classificados, portanto, como **serviços comuns de engenharia**.

*Lotes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20 - Consulta Técnica (SISLOG 128046): Analisando os serviços específicos, previstos na Ata de Registro de Preços, especificamente nestes lotes, **estes serviços foram considerados técnicos especiais**, por não se enquadrarem na definição de comuns e por possuírem carga significativa de intelectualidade.

Diante os fatos expostos, encaminhem-se os autos ao **Gabinete do Senhor Secretário, via Superintendência de Gestão Integrada**, para as seguintes providências:

I) Anulação dos Lotes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20, nos termos do inciso III do art. 71 da Lei nº 14.133/21, e abertura do prazo para o contraditório e ampla defesa, com base no § 3º, do art. 71, da Lei nº 14.133/21; e,

II) Homologação dos Lotes 1, 2, 15, 16 e 17, desde que favorável a manifestação da Procuradoria Setorial;

2.12. Nos termos da Nota Técnica n. 3/2018 PGE/GO, A definição de obra pública ou serviço de engenharia compete à unidade responsável pela elaboração do anteprojeto de engenharia, do projeto básico ou do termo de referência. Ademais, tal definição deve constar expressamente do caderno licitatório. Veja-se a citada Nota Técnica:

OBRA PÚBLICA E SERVIÇO DE ENGENHARIA. COMPETÊNCIA PARA DEFINIÇÃO. ANTEPROJETO DE ENGENHARIA. PROJETO BÁSICO. DIRETRIZES COMPONENTES. ATOS NORMATIVOS E NOTAS TÉCNICAS ORIENTADORAS.

1. A definição de obra pública ou serviço de engenharia compete à unidade responsável pela elaboração (ou avaliação) do anteprojeto de engenharia, do projeto básico ou do termo de referência, auxiliada ou não por unidade especializada ou particular contratado para elaboração de tais peças. **Tal definição deve ser expressa no caderno licitatório e se pautar pela Orientação Técnica IBR 002/2009 - IBRAOP.**

2. Compete à unidade de assessoria jurídica indicar, com base nas declarações dos responsáveis pelos anteprojetos ou projetos, a modalidade licitatória aplicável.

3. Para elaboração do anteprojeto de engenharia e do projeto básico, além da legislação de licitação, os responsáveis pautar-se-ão, também, pela Resolução Normativa nº 006/2017 do TCE/GO e pelas Orientações Técnicas IBR 001/2006 e 006/2016, ambas do IBRAOP, ou atos que lhes sucederem ou complementarem.

4. A observância das diretrizes traçadas nos itens 1 e 3 deverá ser certificada pela unidade requisitante nos autos do processo, em documento apartado.

2.13. No mesmo sentido caminha a Orientação Normativa nº 54 da Advocacia-Geral da União - AGU:

"COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O

DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."

2.14. Ademais, também compete ao setor técnico requisitante declarar a natureza do bem ou serviço cuja contratação é pretendida (se comum ou especial). Veja-se, agora, a Nota Técnica 2/2018 da PGE/GO:

Nota Técnica nº: 2/2018 SEI - GAPGE- 10030

LICITAÇÃO. PREGÃO. DEFINIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS. ENCARGO DA UNIDADE REQUISITANTE. DEFINIÇÃO DO OBJETO. RESTRIÇÕES. UTILIZAÇÃO DE MARCA DE REFERÊNCIA.

*1. Para adoção da modalidade de licitação prevista na Lei Federal nº 10.520/2002 e no Decreto Estadual nº 7.468/2011, **compete à unidade administrativa requisitante (auxiliada ou não por unidade com atribuição técnica diversa) especificar, motivadamente, se o bem ou serviço que se pretende contratar é comum, nos termos do parágrafo único do artigo 1º, da Lei Federal nº 10.520/2002.***

2. A definição do serviço de engenharia passível de contratação por meio de licitação sob a modalidade pregão será realizada com base em parecer técnico de setor de engenharia do órgão ou de órgão/autarquia da Administração Pública dotado de competência específica na área, enquanto não editada a lista a que se refere o artigo 2º, §3º, do Decreto Numerado nº 7.468/2011. Admite-se, na hipótese, a juntada de documentos que embasaram procedimentos análogos.

3. Na elaboração do termo de referência, a unidade requisitante ater-se-á à indicação genérica de características, padrões usuais do mercado e regras técnicas de padronização, consolidando objeto contratual que contenha exigências mínimas de qualidade.

4. Qualquer exigência que produza restrição no certame será suficientemente justificada, de modo a demonstrar que a ausência da peculiaridade exigida tornará inútil ou menos adequado o objeto à satisfação da Administração Pública.

5. A utilização de marca como referência em editais de licitação é permitida, de forma excepcional, mediante justificativa técnica, admitida sempre e de forma expressa no edital a oferta de bem ou serviço "similar", "equivalente" ou "de melhor qualidade" – expressões necessariamente dispostas no instrumento convocatório.

2.15. Assim, é indubitoso que o enquadramento dos serviços licitados insere-se nas competências da unidade técnica requisitante. Contudo, causa estranheza que, em um primeiro momento, alguns serviços tenham sido classificados como "serviços técnicos especializados de natureza

predominantemente intelectual" e, ato contínuo, ante a possibilidade de invalidação integral do certame, como "serviços comuns". Obviamente, não se vislumbra qualquer óbice à correção de impropriedades e ilegalidades. Ao contrário, à Administração Pública compete exercer a autotutela para anular os atos eventualmente eivados de vícios, que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos (Súmula 473 STF). É recomendável, contudo, que o ato administrativo que proceder ao novo enquadramento dos Lotes 1, 2, 15, 16 e 17 (em prejuízo da classificação feita anteriormente) dialogue, de forma clara, com as razões do ato cuja superação pretende-se (Evento SISLOG n. 105905). Em outros termos, recomenda-se uma incursão mais robusta nas razões que justificam a reclassificação dos citados lotes em prejuízo da anterior classificação. Ademais, é indispensável que tal fundamentação seja emitida pela **unidade requisitante**, e não pela agente de contratação ou pelo Superintendente de Gestão Integrada (como feito por ocasião dos Eventos SISLOG n. 137205 e n. 143196). Feito isso, não vislumbramos óbice à manutenção dos Lotes 1, 2, 15, 16 e 17, pois para eles, o intervalo mínimo efetivamente observado seria suficiente (vide Eventos SISLOG n. 109875 e n. 83751). Inexistindo prejuízo, não há que se falar em invalidação (*pas de nullité sans grief*).

2.16. Ademais, cada lote equivale a uma contratação autônoma. Veja-se, nesse sentido, o que tem entendido o órgão máximo da Procuradoria-Geral do Estado (vide Despacho 4308/2024/GAB, Evento SISLOG n. 118879):

10. A mencionada "Consulta Técnica" (SISLOG nº 105905), ademais, expressamente versou acerca do critério de julgamento eleito, qual seja, o de "menor preço". Com efeito, o art. 37, §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, prevê a obrigatoriedade de utilização da "melhor técnica" ou da "técnica e preço" "para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas "a", "d" e "h" do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)". Assim, em face de tal regra, justificou-se, para a utilização do critério de "menor preço", que "os valores previstos para a execução dos serviços estão abaixo do limite estabelecido no § 2º do art. 37 da Lei nº 14.133/2021, atualizado conforme Decreto Federal nº 11.871/2023". Não obstante a existência de justificativa, é imperioso que esta seja pormenorizada, porque o parâmetro para a aferição do valor (com correção, R\$ 359.436,08) é, nos termos da lei, o "valor estimado da contratação", expressão que se deve interpretar como "valor do lote", tendo em vista que **cada lote enseja uma contratação autônoma**. Assim, considerando que há

lotes de valor superior, é necessário que a questão seja objeto de aprofundamento e, caso se confirme a existência de equívoco, seria recomendável a anulação do certame.

2.17. Diga-se, finalmente, que a anulação parcial (com a consequente preservação de alguns lotes) encontra eco no pragmatismo jurídico, decorrendo da análise do contexto em que se insere a situação concreta (contextualismo), das consequências passíveis de prognose (consequencialismo) e da rejeição às idealizações metafísicas de toda a sorte (antifundacionalismo).

2.17.1. Leonardo Coelho Ribeiro [2], na mesma senda, ao tratar do Direito Administrativo enquanto "caixa de ferramentas", defende que a sua aplicação não se afaste da produção de resultados. Veja-se:

"Há considerável utilidade prática em compreender e desenvolver, metaforicamente, o direito administrativo como uma caixa de ferramentas, no atual estado da arte em que se encontra. Especialmente tendo em vista que isso importa, a um só tempo, em: (i) perceber o direito administrativo como uma tecnologia social, que deve cumprir uma função prática e dinâmica, a fim de dar conta de impasses e objetivos concretos; (ii) caminhar na direção da construção de ideias e modelos jurídicos mais úteis e comprometidos com a realidade e seu contexto de aplicação, colaborando para a conciliação entre teoria e prática; (iii) reforçar a relação de meios e fins que deve orientar a ação administrativa, ilustrando seu compromisso com os resultados concretos de suas reflexões; (iv) não assumir categorias apriorísticas e estáticas, adotando em seu lugar uma abordagem constantemente crítica e flexível que, partindo do desenho das ferramentas, da forma como são utilizadas e da experiência acumulada, possa definir estratégias de ação e medir resultados e consequências daí provenientes; (v) possibilitar o diagnóstico de como de fato funciona certa ferramenta, ou combinação de ferramentas, apurando suas vantagens e desvantagens para, então, formular, manter ou reformular o arranjo jurídico e a ação administrativa; e (vi) experimentar novas ferramentas, de preferência pontualmente, para avaliar sua capacidade de sucesso em seus propósitos e, se assim confirmado, expandir sua incidência. Desse modo, a abordagem da caixa de ferramentas é uma metáfora que privilegia o instrumentalismo legal enquanto estratégia de direito, para que as ferramentas de direito administrativo melhor sirvam aos fins democraticamente definidos na Constituição, ou pelas maiorias ocasionais, à luz da teoria dos direitos fundamentais."

2.17.2. Nesse sentido, aliás, tem se posicionado o Gabinete desta Casa no que pertine à viabilidade da homologação parcial e ao aproveitamento dos atos praticados em processos licitatórios.

(Despacho n. 157/2024/GAB, SEI n. 56507254):

20. Vislumbra-se, pois, **potencial nulidade no julgamento dos Lotes 2, 3, 4 e 5**. Assim, após manifestação da área técnica, e inexistindo qualquer razão idônea para o afastamento do repregoamento, haverá que se proceder, em princípio, à **anulação parcial do certame**, i) a partir do momento em que constatada a nulidade e com efeito sobre os atos subsequentes e ii) exclusivamente quanto aos pontos atingidos pela nulidade, isto é, Lotes 2, 3, 4 e 5, não se revelando inquinado por qualquer vício o Lote 1. Nesta linha, serão parcialmente afetados, por exemplo, o Termo de Julgamento e Adjudicação (SEI nº 55881772) e o Termo de Homologação (SEI nº 56032667), mantendo-se tais atos apenas quanto ao Lote 1. Na sequência, deve-se proceder à reabertura da fase de lances, em atendimento ao art. 20-A da Lei nº 17.928, de 2012.

21. No entanto, **o atual paradigma pragmatista e consequencialista que norteia a interpretação jurídica permite que sejam tomadas decisões que não decorram puramente da aplicação mecanicista de determinadas normas. Ademais, tal postura não decorre de conduta arbitrária do intérprete, encontrando sua legitimidade no próprio ordenamento jurídico, que, para além de contemplar diversos princípios, dos quais os operadores do direito não podem se afastar (eficiência, por exemplo), expressamente admite que as consequências práticas das decisões sejam ponderadas, conforme o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A propósito, esta Casa, por meio do Despacho nº 358/2023/GAB (SEI nº 45436401), assentou o seguinte:**

9. Portanto, diante do aparente descumprimento do prazo legal mínimo entre a publicação do aviso de pregão e a realização da sessão de julgamento de lances e propostas, se confirmado que não houver qualquer fato capaz de alterar essa situação, tal como ventila a parte final do art. 2º do Decreto 10.167/2022, patente será o cometimento de ilegalidade que demandaria a anulação e possível repetição da fase competitiva do aludido pregão, em virtude do prejuízo aos princípios da competitividade, isonomia e publicidade (descritos no art. 3º da Lei federal nº 8.666, de 21 de maio de 1993).

10. Contudo, diante da natureza jurídico-opinativa deste Despacho, em decisão sob escrutínio e total responsabilidade cível e administrativa do gestor e demais setores técnicos do órgão licitante, é admissível a estes agentes reputarem que, diante das consequências práticas decorrentes da possível decretação de nulidade da sessão do pregão frente ao interesse público, o certame poderá ser tido como válido e apto a produzir efeitos.

11. Com a publicação da Lei federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, **consolidou-se o entendimento de que a atuação dos agentes públicos e órgãos de controle**

deve pautar-se, dentre outros princípios, pelo "consequencialismo", especialmente no que toca à avaliação dos efeitos práticos da decretação de possíveis nulidades de atos administrativos. Sobre o tema, o art. 20 da LINDB, assim dispõe: Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei no 13.655, de 2018) Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

12. No caso concreto, o desrespeito do prazo legal mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a data de publicação do aviso de pregão e a sessão pública de apresentação das propostas, viola, prima facie, os valores jurídicos da publicidade, competitividade, legalidade e isonomia; porém, à vista das possíveis consequências práticas e fáticas decorrentes da declaração de nulidade do Pregão Eletrônico Nº 027/2022 – SEDUC/GO, caberá aos gestores do órgão e demais componentes técnicos avaliarem, sob suas responsabilidades administrativas e legais, a tomada da decisão final e motivada a respeito das ilegalidades aqui apontadas.

13. Os presentes apontamentos quanto às providências a serem possivelmente tomadas em virtude da constatada ilegalidade na condução do certame detém caráter jurídico-opinativo, de forma que o entendimento pela declaração (ou não) da nulidade da sessão do pregão, bem como a tomada de outros atos administrativos daí correntes, cabem inteiramente aos agentes responsáveis pela condução, adjudicação e homologação do certame, haja vista o postulado da segregação de funções que norteia os procedimentos licitatórios.

(...)

26. Em suma, no que concerne ao procedimento trilhado, necessário que a área técnica se pronuncie acerca da razão pela qual não procedeu ao replegamento nos termos traçados pela norma a fundamentar eventual convalidação dos atos ou, inexistindo justificativa idônea, deverá o Presidente da autarquia decidir acerca da anulação parcial do certame, nos termos acima explicitados, isto é, após realizar o diagnóstico da situação, ponderando todas as circunstâncias relevantes que orbitam o caso, deverá tomar a decisão que, segundo seu juízo de mérito discricionário, melhor atenda ao interesse público. No mais, não se verificam irregularidades outras, capazes de macular o procedimento.

2.18. No que toca à Minuta do Ato de Anulação (SISLOG n. 143275), não vislumbramos qualquer óbice à invalidação dos Lotes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20. Trata-se de medida em consonância com a orientação contida

no Despacho 4308/2024/GAB (SISLOG 118879), de lavra do Procurador-Geral do Estado.

2.19. Salienta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos inseridos até a presente data nestes autos.

3. **CONCLUSÃO**

3.1. Ante o exposto, **opina-se** pela viabilidade jurídica da invalidação parcial do certame (Lotes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19 e 20), com a consequente homologação dos Lotes 1, 2, 15, 16 e 17, desde que atendida a recomendação do Parágrafo 2.15, supra.

3.2. Esclareça-se não competir à Procuradoria Setorial, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar-se sobre aspectos eminentemente técnicos, extrajurídicos, tampouco sobre a conveniência e oportunidade atinente aos atos ora pretendidos.

3.3. Considerando tratar-se de ata de registro de preços que supera os R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e que houve significativa mudança fática relativamente ao cenário do qual tomou conhecimento o órgão máximo da Procuradoria-Geral do Estado (o reenquadramento dos serviços licitados foi proposto após a remessa dos autos àquele órgão), remeto os autos, com os devidos cumprimentos, ao Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 47, p. 2º, Lei Complementar Estadual n. 58/2006 e da Nota Técnica n. 01/2021 PGE/GO.

3.4. Matéria orientada.

3.5. Goiânia, data da assinatura digital.

Júlio Gomes
Procurador do Estado
Chefe da Procuradoria Setorial da SEINFRA

[1] BAPTISTA, Patrícia Ferreira. A revisão dos atos ilegais no direito administrativo contemporâneo: entre legalidade e proteção da confiança. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes et. al. Direito Público em Evolução: estudos em homenagem à professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 311-333, *apud* BIM, Eduardo Fortunato. Convalidação de licenciamento ambiental efetuado por órgão incompetente. RDDA, v. 2, n. 2, pp. 551-577,

2015.

[2] Disponível em

<<<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/64303/62514>>>

PROCURADORIA SETORIAL DO(A) SECRETARIA DE
ESTADO DA INFRAESTRUTURA.



Documento assinado eletronicamente por **JULIO GOMES, Procurador (a) do Estado**, em 12/03/2025, às 12:01, 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 **71241690** e o código CRC **F595C2D6**.

PROCURADORIA SETORIAL
RUA 5 833 Qd.5 Lt.23, EDIF PALACIO DO PRATA, SALA 509 - Bairro
SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74115-060 - .



Referência: Processo nº
202420920000168



SEI 71241690