

GABINETE
PARECER JURÍDICO Nº 08/2026-GAB/PGE/AP

Processo n.º 0019.0332.4627.0003/2026 - GABINETE DO PGE - /PGE

Ofício n.º 320102.0076.5266.0001/2026 SEC. ADJUNTO/SECCOMPRAS

Procedência: Secretaria de Compras e Licitações Sustentáveis do Estado do Amapá

Assunto: Consulta. Pregão Eletrônico nº 067/2025. Garantia de Proposta. Omissão no Edital. Vício na definição de percentual e beneficiário. Viabilidade de Retificação e Republicação.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. GARANTIA DE PROPOSTA. OMISSÃO DO EDITAL QUANTO AO PERCENTUAL E BENEFICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE DESCLASSIFICAÇÃO DOS LICITANTES. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, SEGURANÇA JURÍDICA, COMPETITIVIDADE E VEDAÇÃO AO FORMALISMO EXCESSIVO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A LEI Nº 14.133/2021. POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO. ACEITAÇÃO DE GARANTIA ATÉ O LIMITE LEGAL DE 1%. DILIGÊNCIA PARA COMPLEMENTAÇÃO. INDICAÇÃO DO LOCAL DE DEPÓSITO PELO PREGOEIRO EM SESSÃO PÚBLICA. INAPLICABILIDADE DA SOLUÇÃO EXTREMA DE ANULAÇÃO DO CERTAME. ART. 147 DA LEI 14.133/2021. CONSEQUENCIALISMO E APROVEITAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS. MANUTENÇÃO DO CERTAME COM RETIFICAÇÃO DO EDITAL PARA AS PRÓXIMAS FASES. Consulta sobre vício em edital decorrente da ausência de definição do percentual e do beneficiário da garantia de proposta prevista no art. 58 da Lei nº 14.133/2021. Omissão que inviabiliza a punição ou desclassificação dos licitantes. Aplicação dos princípios da juridicidade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e competitividade. Necessidade de aceitação de garantias em qualquer valor até o limite de 1% e de realização de diligência para complementação. Indicação da conta bancária ou do local de recolhimento não configura nova obrigação, mas mera operacionalização da

previsão já constante do Termo de Referência. Anulação integral do certame afastada por ausência de prejuízo e pelos riscos sociais e institucionais envolvidos, especialmente pelo caráter essencial do fornecimento de alimentação à população carcerária. Aplicação do art. 147 da Lei 14.133/2021 e do princípio *pas de nullité sans grief*. Parecer pela manutenção do certame, aceitação das garantias, saneamento da omissão e indicação de local do depósito na sessão pública. **PARECER CONCLUSIVO.**

Senhor Procurador-Geral,

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Secretário Adjunto de Compras e Licitações, Sr. Rafael Mauricio Ferreira Neri, por meio do Ofício nº 320102.0076.5266.0001/2026, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 067/2025, cujo objeto é o Registro de Preços para a aquisição de refeições prontas (desjejum, almoço, jantar, etc.) para o IAPEN/AP.

O consulente relata que o Edital, em seu Anexo I (Termo de Referência), item 14.4, previu a exigência de **garantia de proposta**, fundamentada no art. 58, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Contudo, o instrumento convocatório foi omissivo ao não fixar expressamente o **percentual** (de até 1%) a ser garantido, nem indicar o órgão beneficiário da garantia, elementos indispensáveis para o cumprimento da obrigação pelos licitantes.

No certame, verificou-se que os arrematantes dos Lotes 01, 02 e 03 não apresentaram a garantia tempestivamente junto com as propostas. Após diligência, apenas uma licitante apresentou o documento, mas com data de emissão posterior à abertura do certame, o que conflita com a natureza prévia da garantia de proposta.

Diante do impasse gerado pela omissão editalícia (que impossibilitou o cumprimento objetivo da exigência pelos licitantes) a Pasta consulente questiona se deve proceder à **anulação** integral da licitação ou se é juridicamente viável a **retificação** do Edital com sua republicação e reabertura de prazos.

É o que importa relatar. Passa-se ao exame da matéria.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, conforme dispõe o art. 132 da Constituição Federal, art. 153 da Constituição do Estado e Lei Complementar nº 089/2015 (art. 28) que atribuem à PGE as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Estado do Amapá.

Deve-se esclarecer que, enquanto órgão de consulta e assessoramento jurídico do Estado do Amapá, o exame e aprovação pela Procuradoria-Geral do Estado do Amapá são obrigatórios, na forma do Art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Estadual nº 2832/2012. No entanto, a manifestação da PGE é estritamente sob o prisma jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração pública nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica. Conforme Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU (que embora não vinculativo, serve para ratificar a argumentação):

O órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

Dessa forma, compreende-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive o detalhamento do objeto da contratação, características, quantidades, requisitos, especificações, bem como pesquisa de preços, tenham sido regularmente apurados pela área técnica do órgão competente e conferidos pela autoridade responsável pela contratação.

Nesse sentido, não cabe aqui analisar as especificações do objeto, se o preço está realmente conforme o mercado ou se as quantidades estimadas e a qualidade efetivamente correspondem às necessidades do setor assessorado. Esses são assuntos que fogem às atribuições deste órgão jurídico.

Em acréscimo, ressalta-se que via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público

para a prática de atos administrativos, incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, reforço que os entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU), citados neste parecer, devem ser acatados pelos órgãos do Estado, pois é obrigatória a vinculação às decisões da Corte de Contas, em matéria que envolve tema de caráter geral sobre licitação e contratos, conforme prevê a SÚMULA TCU nº 222:

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2.2. DA SUPERAÇÃO DA LEGALIDADE ESTRITA PELO PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE E O CONSEQUENCIALISMO DA LINDB

Preliminarmente, é imperioso destacar que a moderna hermenêutica do Direito Administrativo não mais se satisfaz com a aplicação mecânica da letra fria da lei quando esta dissocia-se da finalidade pública. O dogma da legalidade estrita cedeu espaço ao Princípio da Juridicidade, que subordina a atuação administrativa não apenas à lei, mas a todo o ordenamento jurídico, incluindo princípios constitucionais e a ponderação das consequências práticas da decisão.

Neste sentido, é lapidar o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) no recente Acórdão 2.434/2024 – Plenário¹, que didaticamente leciona:

Tribunal de Contas da União (TCU)

187. Nesse ponto, julgo oportuno destacar que a noção de legalidade estrita se encontra superada na aplicação do Direito Administrativo, estando em voga a incidência do princípio da juridicidade, a reger a praxis administrativa.

188. O princípio da juridicidade implica a submissão do ato não só às leis e aos atos normativos inferiores, como também aos princípios que estão contidos no ordenamento jurídico. Nas palavras do Professor Gustavo Binembojm, fala-se na observância do Direito como um todo sistêmico, na observância do chamado bloco de legalidade (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 140-141).

Ademais, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ([LINDB](#)), em seus arts. 20 e 21, impõe ao gestor e ao controlador o dever de considerar as **consequências**

¹ Disponível no site: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522art.%2520147%2522%2520%2526%2520Edital/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/16>>

práticas da decisão.

Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

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.

[...]

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.

Anular um certame inteiro por um erro que pode ser corrigido (saneado) atenta contra a eficiência e gera custos desnecessários para a Administração, e nesse ponto o mesmo Acórdão 2.434/2024 – Plenário do TCU reforça essa visão consequencialista, perfeitamente aplicável ao caso em tela:

Tribunal de Contas da União (TCU)

[...] nem sempre temos um olhar atento para severos problemas de ineficiência, talvez por ausência de critérios mais claros, ou subjetivos, o que tem sido objeto de reflexão pelo legislador, que busca incentivar uma análise consequencialista das decisões, não somente a literalidade das leis, consoante previsão na Nova Lei de Licitações, art. 147, que indica que nem mesmo quando constatada irregularidade em procedimento licitatório ou execução do contrato deve haver imediata declaração de nulidade, mas sim verificar a possibilidade de saneamento e o interesse público, sem prejuízo da realização da respectiva apuração.

No domínio das licitações públicas, campo em que a Administração historicamente se viu aprisionada a um formalismo exacerbado e a uma cultura de medo que transformava a legalidade em sinônimo de imobilismo, a superação da legalidade estrita pela juridicidade e pela racionalidade consequencialista da LINDB representa uma das mais relevantes inflexões paradigmáticas do Direito Administrativo contemporâneo. A transição do modelo de mera conformação literal à lei para um sistema que exige coerência sistêmica, razoabilidade, proporcionalidade e aderência a resultados concretos não decorre de voluntarismo do intérprete, mas de uma evolução normativa induzida tanto pela Constituição quanto pela Lei nº 14.133/2021, cujo desenho institucional profundamente gerencial evidencia que a finalidade do procedimento licitatório é assegurar soluções eficientes, e não a sacralização de rituais.

Com efeito, o princípio da legalidade, compreendido em seu sentido tradicional, como vinculação absoluta e mecânica à letra fria da norma, mostrou-se insuficiente diante da crescente complexidade contratual, dos ambientes de incerteza e dos imperativos de continuidade dos serviços públicos. A legalidade estrita, quando tomada como dogma

isolado, frequentemente produziu decisões paralisantes, incapazes de responder à urgência de demandas sociais ou à necessidade imediata de manter políticas públicas em funcionamento. Tal cenário levou a uma necessária ampliação do parâmetro de validade do agir administrativo licitatório, deslocando-se o foco para a **juridicidade**, compreendida como conformidade à ordem jurídica como um todo (Constituição, princípios, finalidades e consequências) e não apenas ao texto literal da norma.

A própria LINDB, reformada pela Lei nº 13.655/2018, oferece a moldura normativa dessa transição, erigindo o **consequencialismo jurídico-administrativo** como requisito obrigatório tanto para a formação quanto para o controle das decisões públicas. Os arts. 20 a 22 da LINDB impõem ao gestor e também às instâncias de controle, a obrigação de considerar as consequências práticas de suas decisões, explicitando impactos, riscos, custos e alternativas possíveis. Em matéria de licitações, essa exigência adquire relevo particular, pois a operação contratual se desenrola em ambiente de forte assimetria informacional, dependência temporal e risco de interrupção de serviços essenciais.

A juridicidade e o consequencialismo, aplicados às licitações, impedem que a Administração fique refém de interpretações estéreis que privilegiam o procedimento em detrimento do resultado. A interpretação estritamente literal de dispositivos licitatórios – como se fossem comandos inflexíveis, descontextualizados e indiferentes à finalidade da contratação, torna-se incompatível com o novo paradigma, que exige soluções pautadas pela razoabilidade, pela busca da proposta mais vantajosa em sentido material, pela matriz de riscos e pela continuidade do serviço. Não é mais admissível, por exemplo, que a Administração deixe de contratar ou de renovar contrato emergencialmente apenas porque determinado requisito formal não se ajusta milimetricamente ao modelo clássico, quando a consequência previsível da omissão for o colapso de um serviço público essencial.

A nova Lei de Licitações, ao enfatizar planejamento, gestão de riscos, governança e a necessidade de motivação qualificada das decisões (arts. 11, 18, 22 e 72), consagra expressamente a lógica consequencialista, exigindo que escolhas administrativas sejam pautadas por critérios técnicos e por justificativas baseadas em impactos reais. O procedimento licitatório deixa de ser um fim em si mesmo, e passa a ser instrumento para

realização de políticas públicas, o que reforça a necessidade de interpretação teleológica, sistemática e compatível com os valores constitucionais.

Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle – internos e externos – também deve se submeter à racionalidade da juridicidade e ao consequencialismo exigido pela LINDB. A crítica às decisões administrativas não pode mais se limitar à identificação de supostas irregularidades formais, sem análise dos riscos de interrupção do serviço, das alternativas possíveis, da proporcionalidade da medida e do custo social da decisão. A atuação sancionatória baseada exclusivamente em formalismos retrospectivos viola diretamente a LINDB, na medida em que desconsidera as circunstâncias concretas da decisão, o contexto fático, os recursos disponíveis e os obstáculos reais enfrentados pelo gestor. Trata-se de inequívoca substituição da legalidade estanque pela juridicidade consequencial, que confere densidade e racionalidade ao processo de controle.

Por essa razão, nas contratações públicas, sobretudo em ambientes de urgência, descontinuidade de contratos, riscos iminentes à população ou iminência de desabastecimento, o gestor não pode se refugiar em uma legalidade meramente formal, que se presta mais a legitimar omissões do que a assegurar o interesse público. A LINDB exige que decisões sejam motivadas de maneira qualificada, com explicitação dos cenários disponíveis, das consequências prováveis de cada alternativa e dos motivos pelos quais a solução adotada melhor atende à finalidade pública. A inércia, sob a justificativa rasa de ausência de previsão legal explícita, transforma a legalidade em obstáculo à própria realização do interesse público.

Em suma, a superação da legalidade estrita pela juridicidade e pelo consequencialismo da LINDB redefine profundamente o regime jurídico das licitações públicas. A Administração passa a ser compelida a agir com técnica, prudência, motivação, proporcionalidade e análise de impactos, ao mesmo tempo em que os órgãos de controle passam a ter o dever jurídico de considerar as circunstâncias concretas e os efeitos práticos das decisões administrativas. Trata-se de evolução normativa que abandona o formalismo improdutivo e reafirma o caráter instrumental da licitação, consolidando um modelo em que o cumprimento da lei não se esgota na literalidade do texto, mas na concretização do interesse público real, eficiente e socialmente responsável.

2.3 DA OMISSÃO EDITALÍCIA E A IMPOSSIBILIDADE DE PUNIÇÃO DO LICITANTE

A cláusula apontada no TR assevera que: “14.4. Apresentação de garantia de proposta, nos termos e percentual estabelecido no art. 58, §1º da Lei 14.133/2021, de acordo com as opções previstas no art. 96 da referida legislação.”

O cerne da questão reside na falha da Administração em definir os parâmetros essenciais da garantia de proposta prevista no art. 58 da Lei nº 14.133/2021. A norma estabelece que a Administração *poderá* exigir garantia, "não superior a 1% (um por cento) do valor estimado". Ao não fixar o percentual exato no instrumento convocatório, a Administração tornou a cláusula omissa para os licitantes.

A jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que a dubiedade ou omissão do edital não pode ser interpretada em prejuízo do particular. Se o Edital não disse "quanto" pagar de garantia, não se pode desclassificar o licitante que não a apresentou por impossibilidade fática de cumprimento, **cabendo nesse caso a possibilidade de diligência para complementar informações**. Nesse sentido, omissão no edital não pode ser interpretada em prejuízo aos licitantes:

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO

REEXAME NECESSÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - INABILITAÇÃO - FALTA DE APRESENTAÇÃO DE TERMO DE ABERTURA E DE ENCERRAMENTO DO BALANÇO CONTÁBIL - EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA EXPRESSAMENTE NO EDITAL E NEM NA LEI 8.666/93 - OMISSÃO NO EDITAL QUE NÃO PODE SER INTERPRETADA EM PREJUÍZO DOS LICITANTES - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS LEGAIS APTOS A EMBASAR A DECISÃO DE INABILITAÇÃO - IMPETRANTE QUE APRESENTOU DOCUMENTAÇÃO SUFICIENTE À COMPROVAÇÃO DA SUA CAPACIDADE ECONÔMICO -FINANCEIRA, - SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA - REEXAME NECESSÁRIO RATIFICADO. [...] **A omissão no edital** quanto aos requisitos formais da apresentação do balanço patrimonial **não pode ser interpretada em prejuízo dos licitantes. Exigir** a apresentação de termos de abertura e de encerramento do balanço patrimonial **configuraria, no caso, mero formalismo e mitigação da ampla competitividade que deve reger os processos licitatórios, o que não se pode admitir.** (TJ-MT - Remessa Necessária: 00009725520178110110 MT, Relator.: HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Data de Julgamento: 08/07/2019,

Nesse sentido, a desclassificação dos arrematantes por não apresentarem uma garantia cujos termos não foram definidos violaria os princípios da razoabilidade e da segurança jurídica.

A partir desse quadro normativo e principiológico, impõe-se reconhecer que, diante da omissão do instrumento convocatório acerca do percentual exato da garantia de proposta prevista no art. 58 da Lei nº 14.133/2021, o agente de contratação não dispõe de espaço jurídico legítimo para desclassificar licitantes com fundamento em exigência cuja configuração específica não foi estabelecida pela própria Administração, devendo antes de proceder com a desclassificação, diligenciar aos participantes e solicitando complementação das informações.

A ausência de definição clara e objetiva do percentual devido, embora a lei fixe como teto o limite de até 1% do valor estimado, gera uma lacuna normativa no edital, lacuna essa que, por imputável exclusivamente ao poder público, não pode ser interpretada em desfavor dos particulares, sob pena de violação direta à razoabilidade, à proporcionalidade, à segurança jurídica e à própria vinculação ao instrumento convocatório.

A exigência editalícia, para ser válida e exequível, deve ser precisa, clara e previsível, permitindo que todos os licitantes conheçam previamente, em igualdade de condições, os encargos, riscos e obrigações decorrentes da participação no certame. Se o edital opta por invocar genericamente a garantia de proposta, mas se omite quanto ao percentual exato, deixando em aberto se será 0,1%, 0,5% ou 1% do valor estimado, é a própria Administração que cria uma situação de indefinição normativa incompatível com o rigor técnico que se exige do instrumento convocatório. Não é juridicamente aceitável que tal omissão seja posteriormente convertida em fundamento de desclassificação, como se fosse possível imputar ao licitante a obrigação de suprir, intuitivamente, aquilo que o edital não forneceu.

Ao contrário, diante dessa incerteza gerada pela omissão administrativa, o único comportamento coerente com o regime jurídico das licitações é reconhecer que

qualquer garantia apresentada pelo licitante dentro do limite legal de 1% é válida, por representar a interpretação mais razoável, proporcional e protetiva à competitividade e à boa-fé objetiva. Não pode o agente de contratação exigir, retroativamente, um percentual nunca explicitado, tampouco punir quem apresentou garantia inferior, mas ainda dentro da margem legal. E, caso algum licitante não tenha apresentado garantia em sua proposta por absoluta falta de clareza editalícia, não se configura descumprimento sanável apenas via desclassificação automática; ao contrário, tal circunstância impõe ao agente de contratação o dever jurídico de diligenciar, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, para que o interessado complemente sua documentação ou ofereça a garantia necessária, sempre limitada ao teto legal.

A diligência, nesse caso, não constitui privilégio ou flexibilização indevida, mas sim exigência decorrente da própria boa-fé administrativa e da vedação de interpretações restritivas em prejuízo da competitividade. A Administração não pode se beneficiar de sua própria deficiência ao redigir o edital; sendo a omissão imputável ao ente público, cabe-lhe adotar a solução menos gravosa para o conjunto dos licitantes e aquela mais compatível com o interesse público. Desclassificar participantes por falha técnica da Administração significaria, em última análise, penalizar os licitantes por exigência inexistente, distorcer a isonomia e sacrificar a competitividade do certame, consequências que a LINDB expressamente reprovava (arts. 20 a 22).

Portanto, diante da ausência de definição editalícia quanto ao percentual da garantia de proposta, o agente de contratação **não poderá desclassificar licitantes**, devendo:

(i) aceitar qualquer garantia apresentada dentro do limite de até 1%, por ser essa a única interpretação possível sem violar a segurança jurídica; e
(ii) realizar diligência para que licitantes que não apresentaram garantia sanem a omissão, nos estritos termos do art. 64, I da Lei nº 14.133/2021, evitando medidas punitivas desproporcionais e assegurando a observância dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e do interesse público. A propósito:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

Vale ressaltar que nessa ótica, de cláusula omissa no TR, a apresentação da garantia não poderá ser vista como um documento novo, mas complementação da proposta apresentada, nos termos do caput do art. 58 da lei de licitações, uma vez que o artigo assevera que: “Poderá ser exigida, **no momento da apresentação da proposta**, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta.”

Destarte, tal solução, ademais, revela-se a única compatível com o modelo contemporâneo de juridicidade administrativa e com o consequencialismo decisório exigido pela LINDB, afastando interpretações sancionatórias que sacrificam a competição e frustram a finalidade precípua da licitação: selecionar a proposta mais vantajosa em ambiente de equilíbrio, previsibilidade e tratamento isonômico entre os particulares. **Logo, o pregoeiro, deverá aceitar qualquer garantia até o limite legal de 1% e diligenciar para aqueles que porventura não apresentaram, nos termos do art. 58 da lei 14.133/21:**

Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

2.4. DA NOVA TEORIA DAS NULIDADES DA LEI 14.133/21

Segundo Marçal Justen Filho, “a lei 8666/93 contemplava modelo arcaico quanto a teoria das nulidades do direito. Traduzia a concepção de que os defeitos verificados acarretavam necessariamente a nulidade, cujos efeitos retroagem à data do ato viciado²” No entanto, a lei 14.133/21 adota “orientação diversa. O reconhecimento da existência de vício na contratação não impõe, como solução necessária inafastável, a desconstituição do vínculo, com efeitos retroativos”.³

Desse modo, “o reconhecimento da inviabilidade não implica, de modo automático, o desfazimento do ato defeituoso e de seus efeitos. É necessário avaliar as

² Com

³ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.

consequências decorrentes. Cabe à autoridade adotar a solução jurídica mais adequada para a realização dos valores jurídicos fundamentais.”⁴

A dúvida da consulente sobre "anular ou retificar" deve ser resolvida à luz do art. 147 da Lei nº 14.133/2021, que positivou o princípio do aproveitamento dos atos processuais e mitigou o rito processual das nulidades:

Lei nº 14.133/2021

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

- I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
- II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
- III - motivação social e ambiental do contrato;
- IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
- V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;
- IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
- X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
- XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

⁴ Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

A anulação total do certame é medida drástica (*ultima ratio*), que deve ser evitada quando o vício for sanável. Anular o Pregão nº 067/2025 significaria desperdiçar todo o tempo processual já transcorrido, atrasando o fornecimento de alimentação ao sistema penitenciário, o que fere o interesse público primário.

Aplicável, aqui, o postulado *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem prejuízo). A anulação total do certame, especialmente em processos licitatórios de natureza sensível como aquele voltado ao fornecimento de alimentação ao sistema penitenciário, constitui providência extrema, de caráter verdadeiramente excepcional, que somente se legitima quando o vício identificado for insanável e quando sua permanência comprometer de maneira inequívoca a validade do procedimento. A invalidação do Pregão nº 067/2025, em sua integralidade, configuraria medida drástica (*ultima ratio*), totalmente incompatível com o moderno regime jurídico das contratações públicas, que preconiza, à luz da LINDB e da Lei nº 14.133/2021, a preservação dos atos e etapas licitatórias sempre que possível, desde que não haja prejuízo concreto à isonomia, à competitividade ou ao interesse público.

A análise do art. 147 da Lei nº 14.133/2021 evidencia que o legislador buscou afastar a cultura de anulabilidade automática e acrítica que historicamente permeou as contratações públicas, impondo à Administração o dever de ponderar os impactos concretos e reais da eventual suspensão ou declaração de nulidade do procedimento licitatório ou do contrato. Trata-se de inequívoca positivação do consequencialismo jurídico e da racionalidade administrativa, em estrita sintonia com a LINDB, que condiciona a anulação à demonstração de que tal medida representa a solução que melhor tutela o interesse público e não meramente a observância formal de interpretação maximalista de eventuais irregularidades.

No caso específico do Pregão nº 067/2025, destinado ao fornecimento de alimentação à população carcerária do Estado, é patente que a decretação de nulidade da licitação, ainda que parcial, não se revela medida consentânea com o interesse público, sobretudo à luz dos incisos I, II e X do art. 147.

Primeiramente, o inciso II impõe a avaliação dos riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato. Em se tratando de alimentação da população penitenciária, um serviço contínuo, sensível e cuja interrupção repercute diretamente na ordem pública, na dignidade humana e na estabilidade do sistema prisional, qualquer atraso na contratação ou fornecimento implica riscos concretos e imediatos. A privação alimentar, mesmo por curtos períodos, compromete a integridade física dos internos, acirra tensões, eleva o risco de distúrbios e potencializa episódios de insubordinação coletiva, colocando em risco não apenas a população carcerária, mas também servidores penitenciários, agentes de segurança e a comunidade circundante.

A anulação da etapa competitiva, com a consequente necessidade de republicação do edital, reabertura de prazos, análise de novas propostas e repetição de fases, representaria retardamento significativo na fruição do objeto, expondo o sistema carcerário a grave risco institucional. Nada, repita-se, nada é mais incompatível com o inciso II do art. 147 do que a interrupção de fornecimento de itens essenciais à subsistência humana, como a alimentação, justamente em um ambiente cuja sensibilidade operacional é sabidamente extrema.

Ademais, o inciso X determina que seja avaliado o custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato, o que inclui, à luz do moderníssimo regime jurídico da nova lei, não apenas o custo financeiro direto (mão de obra administrativa, tempo, publicações, processamento do certame), mas também o custo operacional, institucional e social de reiniciar a etapa competitiva. Repetir fases do processo licitatório significa desperdiçar todo o esforço administrativo já empreendido, retardar a entrega do objeto, consumir novamente recursos públicos e afastar a eficiência procedimental, além de desestimular fornecedores que, diante de incertezas e retrabalhos, podem optar por não participar de certames futuros.

No caso concreto, a alegada irregularidade (omissão quanto ao percentual exato da garantia de proposta) não possui magnitude que justifique a anulação, sobretudo porque é plenamente sanável mediante interpretação em conformidade com a lei, aceitando-se garantias dentro do limite de 1% e promovendo-se diligências, sem qualquer prejuízo à

isonomia, à competitividade ou à higidez da disputa. Assim, impor anulação seria transformar um vício formal e convalidável em gravame substancial, ocasionando retrocesso procedimental e colocando em risco a própria continuidade do serviço essencial.

O art. 147 é explícito ao determinar que a anulação somente será adotada quando for medida de interesse público; do contrário, a Administração deve optar pela continuidade do contrato e pela solução do vício por mecanismos menos gravosos, inclusive mediante responsabilização individual, quando for o caso. No cenário em análise, não há qualquer cenário fático que demonstre que a anulação atende melhor ao interesse público do que a continuidade do procedimento, especialmente diante dos riscos sociais e de segurança iminentes e do altíssimo custo público (financeiro, institucional e humano) de uma nova licitação.

Em síntese, a aplicação dos incisos II e X do art. 147 revela, com clareza técnica, que a anulação do certame não apenas não atende ao interesse público, mas o compromete de forma grave, gerando riscos concretos ao sistema prisional e custos administrativos e econômicos desnecessários. Assim, a medida jurídica mais adequada, proporcional, razoável e alinhada à própria finalidade do art. 147 é a preservação da licitação, com saneamento da omissão e prosseguimento regular do procedimento.

O vício verificado, consistente na omissão do edital ao não definir o percentual exato da garantia de proposta, limitando-se a reproduzir, de forma genérica, a previsão do art. 58 da nova lei de licitações, não se reveste de natureza insanável. Pelo contrário: trata-se de irregularidade formal que pode ser perfeitamente superada por meio de interpretação sistemática e teleológica do edital, de modo a compatibilizar sua omissão com o limite legal imposto pelo legislador, aceitando-se, portanto, garantias apresentadas até o teto de 1% do valor estimado.

Interpretar a lacuna de forma colaborativa, preservando os efeitos do certame, é medida de racionalidade administrativa que impede a maximização artificial do vício e evita a adoção de providências anulatórias que, longe de proteger o interesse público, apenas acarretariam atrasos indevidos e custos desnecessários.

Nesse contexto, revela-se plenamente aplicável o tradicional postulado do direito administrativo pas de nullité sans grief, segundo o qual não há nulidade sem prejuízo concreto e demonstrável.

A Administração não pode, sob pena de contrariar os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, decretar a nulidade processual de um procedimento licitatório inteiro (ou ao menos da fase competitiva) por vício cuja repercussão prática é mínima e, no caso, plenamente convalidável. **A ausência de fixação exata do percentual da garantia não comprometeu a igualdade entre os licitantes, não criou vantagem indevida, tampouco provocou distorções irreversíveis na formulação das propostas.** Ao contrário, a interpretação que admite garantias dentro do limite legal reconstitui a lógica de isonomia e preserva a competitividade do certame sem impor ônus indevido aos participantes.

Anular o Pregão nº 067/2025 significaria, ademais, desperdiçar substancial energia administrativa já despendida, além de provocar atraso relevante na contratação destinada a assegurar alimentação adequada aos internos do sistema penitenciário, serviço de natureza contínua, essencial e sensível, cuja interrupção ou retardamento repercute diretamente na ordem pública, na dignidade humana e na eficiência da gestão carcerária. O interesse público primário repele, portanto, qualquer solução que produza retrocesso procedimental injustificado, especialmente quando exista interpretação jurídica válida, razoável e proporcional capaz de sanar o vício sem comprometer o resultado do certame.

Em outras palavras, se é juridicamente possível e administrativamente recomendável interpretar o edital de forma integrativa, de modo a admitir a prestação da garantia até o limite legal de 1%, não há qualquer espaço para a decretação de nulidade da etapa de competição. **A omissão editalícia, embora indesejável, é convalidável mediante leitura que não penalize o licitante pela deficiência técnica da Administração, em estrita observância aos princípios da competitividade, do interesse público, da boa-fé objetiva e da vedação ao comportamento contraditório (venire contra factum proprium).**

Assim, a solução juridicamente mais adequada, proporcional e racional e, sobretudo, a que melhor concretiza o interesse público é preservar o certame, suprimindo a omissão por meio de interpretação conforme a lei, permitindo que o procedimento avance

com segurança, coerência e estabilidade institucional, sem lançar por terra todo o esforço já empreendido e sem causar prejuízo à coletividade.

Reforça esse entendimento, a recente decisão do **Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE-AP)**, na Decisão nº 2042/2024, que, interpretando a LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), **ponderou que a anulação pode ser mais prejudicial à administração do que a manutenção dos atos**, quando possível o saneamento.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ

REPRESENTAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/2023, DA CENTRAL DE LICITAÇÕES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ. PARCIAL PROCEDÊNCIA, COM A MANUTENÇÃO DOS EFEITOS DO CERTAME LICITATÓRIO, SEM A DECLARAÇÃO DE NULIDADE. 1) Preenchidos os requisitos de admissibilidade, representação conhecida com base no § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 102 do Regimento Interno desta Corte. 2) No caso em apreço foi indevida a adjudicação do objeto à contratada, em razão desta não preencher os requisitos de habilitação exigidos no edital da licitação. 3) **Tendo em vista o lapso temporal transcorrido do certame licitatório e da formalização da Ata de Registro de Preços nº 246/2023 – CLC/PGE, com a empresa vencedora, cuja vigência encerrou em 17/8/2024, e levando-se em consideração que a empresa contratada embora não cumprisse com os requisitos na fase de habilitação, foi a que ofertou menor preço no certame e o objeto contratado foi fornecido, portanto, merecem ser preservados os efeitos produzidos pela referida licitação, pois a anulação do certame neste momento seria mais prejudicial à administração pública.** 4) Parcial Procedência, com a manutenção dos efeitos do certame licitatório, sem a declaração de nulidade, por se demonstrar a medida mais condizente com as disposições dos arts. 20 e seguintes da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB, em promoção ao resultado prático das decisões dos órgãos de controle. 5) Precedente desta Corte de Contas. Decisão 2042/2024-[TCE/AP](#) - Processo 009180/2023 - Sessão 447 - Data 20/12/2024 - Relator PEDRO AURÉLIO PENHA TAVARES - Processo 009180/2023.

No caso precedente acima envolvendo esta Procuradoria, a Corte de Contas, ao julgar irregularidades no Pregão Eletrônico nº 007/2023, decidiu pela preservação dos efeitos do certame mesmo diante da constatação de que a empresa vencedora não preenchia requisitos de habilitação exigidos no edital. Naquela ocasião, o Tribunal aplicou a LINDB para ponderar que, como o objeto já havia sido fornecido e o preço era vantajoso, a declaração de nulidade traria prejuízos desproporcionais à Administração.

Nesse sentido, se até mesmo o órgão de controle externo, diante de um vício substancial de habilitação em contrato já exaurido, optou pela conservação dos atos em nome do resultado prático (art. 20 da LINDB), em superação a exigência de legalidade estrita

que impõe a nulidade, com muito mais razão deve-se admitir a possibilidade de saneamento no presente caso.

Portanto, a anulação do presente certame seria medida de rigor excessivo, na contramão da jurisprudência atualizada da Corte de Contas local, que privilegia a solução dos problemas reais da gestão em detrimento do formalismo estéril, especialmente pelo fato de que é possível interpretar o edital e seus anexos para permitir a continuidade do certame.

2.5 DA POSSIBILIDADE DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO INDICAR O LOCAL DE DEPÓSITO DA GARANTIA

A figura do agente de contratação, prevista no art. 6º, inciso LX, da Lei nº 14.133/2021, representa uma das mais relevantes inovações do novo regime jurídico das licitações. Ao substituírem a lógica difusa e segmentada da antiga comissão de licitação, os agentes de contratação passam a operar como núcleo decisório central, investidos de competência técnica e jurídica para conduzir o certame de ponta a ponta, desde a fase preparatória até a homologação. Trata-se de um modelo que exige postura ativa, qualificada e orientada por critérios de juridicidade, eficiência e racionalidade procedimental.

Ao afirmar que o agente é responsável por “tomar decisões”, “acompanhar o trâmite”, “dar impulso ao procedimento licitatório” e **“executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame”**, o legislador conferiu-lhe competência implícita e instrumental para resolver situações omissas, ambiguidades ou lacunas do edital, especialmente quando tais intervenções forem indispensáveis à continuidade válida e segura da disputa. Não é possível reduzir o papel do agente de contratação a simples executor mecânico de comandos editalícios; sua atuação pressupõe capacidade de interpretar, orientar e operacionalizar os meios necessários ao cumprimento das normas, preservando a competitividade e o interesse público.

Nesse contexto, diante da omissão editalícia quanto a ausência de indicação do beneficiário ou do local de recolhimento da quantia, é não apenas possível, mas juridicamente exigível, que o agente de contratação atue para suprir operativamente essa lacuna. A indicação, em sessão pública, via chat, do local ou da conta bancária apropriada

para o depósito da garantia constitui ato eminentemente técnico-operacional, compatível com suas atribuições funcionais e indispensável à efetividade da própria exigência prevista no Termo de Referência, exigência esta cuja existência não foi suprimida, mas apenas apresentada de maneira imprecisa, não sendo desse modo uma nova obrigação, mas apenas a indicação do local de uma garantia já prevista na parte anexa ao edital, ainda que genericamente.

A informação repassada pelo agente de contratação não cria obrigação nova, tampouco altera o conteúdo material do edital e do TR; limita-se a conferir funcionalidade prática a uma cláusula que, embora válida em sua previsão abstrata, carece de detalhamento operacional. **A omissão da Administração não pode ser interpretada em prejuízo dos licitantes, sendo o agente de contratação o ator institucional mais adequado para sanar tal lacuna durante a sessão pública, em tempo real, assegurando transparência, isonomia e publicidade**, elementos que são a própria essência do pregão eletrônico.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 consagra o papel estratégico do agente de contratação como gestor da disputa competitiva, incumbido de impulsionar o procedimento e prevenir nulidades desnecessárias. Restringir sua atuação, impedindo-o de fornecer informações operacionais necessárias para viabilizar obrigação já prevista no instrumento convocatório, seria contrariar frontalmente o modelo decisório da nova lei e, mais grave ainda, inviabilizaria solução razoável para uma deficiência editalícia cuja responsabilidade não pode ser transferida aos licitantes.

A indicação do local de depósito da garantia em sessão pública, portanto, longe de configurar inovação ou alteração substancial do edital, consubstancia ato de condução procedimental típico do agente de contratação, dotado de fundamentação na própria natureza de suas funções, no princípio da eficiência e no dever de evitar decisões que, por omissão, gerem efeitos desproporcionais ou contrários ao interesse público. A solução administrativa dada pelo agente, além de juridicamente adequada, é a única capaz de preservar o certame sem sacrificar a competitividade, a razoabilidade e a busca pela proposta mais vantajosa.

A propósito:

*Art. 6º. LX - agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, **para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.***

*Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, **dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.***

O Termo de Referência, em seu item 14.4 (Anexo I), estabeleceu de modo inequívoco a exigência de apresentação de garantia de proposta com fundamento no art. 58 da Lei nº 14.133/2021. **Assim, a obrigação de prestar garantia não surge agora, nem decorre da atuação do agente de contratação: ela já existia desde a publicação do edital, estando apenas desprovida de elementos complementares indispensáveis à sua execução, a saber, o percentual exato (omisso no edital) e o beneficiário/conta de recolhimento (igualmente omitido).**

Dessa forma, a ação do agente de contratação consiste apenas em completar a informação faltante, para dar viabilidade prática à cláusula editalícia, sem alterar seu conteúdo material. Se a Administração, por falha técnica ou omissão involuntária, deixou de apresentar tais detalhamentos, não pode agora imputar aos licitantes a responsabilidade por adivinhar o local de depósito ou sofrer penalidades pela ausência de informação que cabia ao edital fornecer. Cabe ao agente de contratação, investido pela Lei nº 14.133/2021 da missão de conduzir, decidir e impulsionar o certame, suprir essa lacuna em nome da segurança jurídica e da eficiência procedimental.

A propósito:

Art. 17º § 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

A jurisprudência administrativa e o entendimento doutrinário mais atual são categóricos ao afirmar que a Administração não pode se aproveitar de sua própria omissão para prejudicar os licitantes, conforme já mencionado nesse parecer. A indicação do local para o depósito, feita pelo pregoeiro no chat da sessão pública, apenas concretiza o que já estava normativamente estabelecido e assegura que todos os licitantes tenham acesso simultâneo à informação, com publicidade plena e registro oficial nos autos digitais.

Reforça-se, ademais, que a operação de indicar a conta bancária ou o local adequado para a realização do depósito não altera, amplia ou modifica a obrigação de prestar garantia, mas apenas lhe confere eficácia operacional. A exigência consta expressamente no Termo de Referência, peça integrativa do edital. A ausência de detalhamento operacional não anula a existência da obrigação; apenas justifica a atuação diligente do agente de contratação para esclarecer, uniformizar e dar efetividade ao comando editalício.

Assim, ao indicar o local para depósito da garantia, o agente de contratação não inova, não cria novos deveres e não amplia o escopo da exigência. Ele age dentro de sua competência legal, em estrita observância aos princípios da razoabilidade, segurança jurídica, isonomia e eficiência, suprimindo omissão que, por ser administrativa, jamais poderia ser interpretada em desfavor dos licitantes, sob pena de violação direta aos arts. 20, 21 e 22 da LINDB e aos princípios da proporcionalidade e da competitividade.

Portanto, diante da omissão do TR e em cumprimento das funções que a Lei nº 14.133/2021 expressamente lhe atribui, o agente de contratação pode e deve indicar o local apropriado para o recolhimento da garantia, diretamente no chat da sessão pública ou outro meio idôneo de informação (e-mail ou outro contato formal), garantindo-se uniformidade de informação, publicidade dos atos e plena segurança jurídica aos licitantes

e à própria Administração e posteriormente deverá constar na ata da sessão pública, nos termos do §4º do art. 17 e inciso LX do art. 6º e art. 8º, caput da lei 14.133/21.

2.6. DA SOLUÇÃO: MANUTENÇÃO DO CERTAME

Diante de todo o arcabouço normativo e principiológico exposto, impõe-se reconhecer que a solução juridicamente mais adequada, proporcional e consentânea com a finalidade pública é a manutenção do certame, afastando-se qualquer interpretação maximalista que, a partir de omissão imputável exclusivamente à Administração, culmine na desclassificação dos licitantes ou na repetição desnecessária de atos processuais.

Como demonstrado, a omissão referente ao percentual exato da garantia de proposta não inviabiliza o saneamento do vício, sobretudo porque a própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 58, §1º, fixa limite objetivo de até 1%. Assim, qualquer garantia apresentada dentro desse limite deve ser aceita pelo agente de contratação, independentemente de seu valor exato, justamente porque a ausência de definição no edital impede a imputação de obrigação específica aos licitantes.

Outrossim, caso algum licitante não tenha apresentado a garantia em momento anterior, cenário que se explica pela omissão editorial já amplamente analisada, o pregoeiro deverá diligenciar nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, para que o participante complemente sua proposta mediante apresentação da garantia, agora delimitada ao teto legal. A diligência, cabe reiterar, não configura “apresentação de documento novo”, mas mero adimplemento de obrigação decorrente da interpretação integrativa do instrumento convocatório, cuja lacuna não pode operar em desfavor do particular.

Importa destacar, ainda, que a mera indicação do local ou da conta para depósito da garantia não se qualifica como criação de obrigação inédita, nem como inovação vedada pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Tal indicação constitui providência estritamente operacional, indispensável à própria execução da garantia, e decorre logicamente da exigência já prevista no Termo de Referência, Anexo I do edital, o qual, ainda que omisso quanto ao percentual, não deixou de prever a exigência de garantia

de proposta. Assim, informar a conta bancária ou o procedimento para depósito não amplia deveres do licitante, mas apenas instrumentaliza o seu cumprimento.

Neste ponto, cabe enfatizar que, sendo o pregão um procedimento eminentemente público e transparente, a indicação do local de recolhimento da garantia deverá ser feita pelo pregoeiro diretamente no chat da sessão pública, garantindo isonomia, publicidade, rastreabilidade e pleno conhecimento por todos os licitantes. Tal providência afasta qualquer alegação de direcionamento ou obscurecimento das regras, assegurando que todos os participantes recebam a mesma informação, simultaneamente, em conformidade com o princípio da competitividade.

Portanto, a solução mais racional e juridicamente segura é:

- a) **manter o certame**, evitando a nulidade desnecessária e desproporcional;
- b) **aceitar garantias apresentadas até o limite de 1%**, atendendo ao comando legal e ao princípio da razoabilidade;
- c) **diligenciar licitantes que não tenham apresentado garantia**, permitindo-lhes complementar informações e sanar a omissão causada pelo próprio edital;
- d) **determinar que o pregoeiro (agente de contratação) informe, em sessão pública, o local adequado para o depósito da garantia**, de modo a viabilizar seu recolhimento e assegurar a transparência procedimental.

Tal solução harmoniza-se integralmente com o art. 147 da Lei nº 14.133/2021, preservando o interesse público, evitando riscos concretos à continuidade da alimentação da população carcerária, afastando custos desnecessários e garantindo segurança jurídica ao procedimento. Trata-se, em suma, do único caminho compatível com a LINDB, com os princípios estruturantes das licitações públicas e com o entendimento consolidado pelos Tribunais de Contas, razão pela qual deve ser integralmente acolhido pelo órgão consultente.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando a documentação analisada e os fundamentos jurídicos supramencionados, esta Procuradoria Geral do Estado opina:

a) **PELA MANUTENÇÃO O CERTAME**, evitando a nulidade desnecessária e desproporcional, nos termos do art. 147, II e X da lei 14.133/21;

B) **O agente de contratação pode aceitar garantias apresentadas até o limite de 1%**, do valor estimado da contratação, nos termos do art. 58, §1º da Lei 14.133/2021 e do item 14.4 do Termo de Referência (parte anexa ao edital);

C) **Pela possibilidade de diligenciar aos licitantes que não tenham apresentado garantia**, permitindo-lhes complementar informações e sanar a omissão causada pelo próprio edital, nos termos do art. 64, I, da lei 14.133/21 **não sendo considerado a apresentação da garantia um documento novo, mas mera complementação de proposta, nos termos do art. 58, caput da lei 14.133/21;**

D) **Pela possibilidade de divulgação aos licitantes e indicação do local a ser feito a garantia na sessão pública de licitação, pelo agente de contratação, fazendo-se constar posteriormente na ata da sessão pública (ou outro meio idôneo)**, nos termos do §4º do art. 17 e inciso LX do art. 6º e art. 8º, caput da lei 14.133/21.

E) A anulação total do certame ou da fase competitiva é medida drástica (*ultima ratio*), que deve ser evitada quando o vício for sanável, o que me parece ser o caso em tela.

F) O Termo de Referência é parte integrante do Edital, sendo um anexo a este. Desse modo, a alegação de que a informação da garantia não consta no edital, deverá ser refutada, nos termos do §3º do art. 25 da lei 14.133/21.⁵

Este parecer é mera opinião jurídica podendo o gestor discordar de maneira fundamentada.

⁵ § 3º **Todos os elementos do edital**, incluídos minuta de contrato, **termos de referência**, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

Por fim, ressalta-se que este opinativo segue assinado eletronicamente, nos termos da Lei Federal nº 14.063/2020 e artigos 6º e 10 do Decreto Estadual nº 0829/2018.

À superior consideração.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Encaminhem-se os autos ao órgão de origem.

Procuradoria Geral do Estado do Amapá,

Macapá, 12 de January de 2026.

RODRIGO MARQUES PIMENTEL

Procurador do Estado do Amapá



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Gabinete

DESPACHO DE HOMOLOGAÇÃO DO PARECER JURÍDICO Nº 08/2026-GAB/PGE/AP.

Após constatada a regularidade dos atos procedimentais, HOMOLOGO o PARECER JURÍDICO Nº 08/2026-GAB/PGE/AP, POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS do PROCESSO Nº 0019.0332.4627.0003/2026.

NARSON DE SÁ GALENO

SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO