

NOTA EXPLICATIVA SOBRE O PARECER JURÍDICO ORIENTATIVO (PARECER n. 00084/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU) PARA O KIT LICITAÇÕES DO PAC SAÚDE

Capítulo 1 – Introdução e Contextualização

O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), instituído pelo Decreto nº 11.632/2023, representa um conjunto de investimentos estratégicos promovidos pelo Governo Federal em parceria com setores privados, Estados e Municípios. No âmbito da saúde, o programa busca a ampliação e fortalecimento da infraestrutura do Sistema Único de Saúde (SUS), financiando a construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centros de Parto Normal (CPN), Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e Centrais de Regulação do SAMU 192.

Com o objetivo de garantir celeridade e segurança jurídica aos processos licitatórios, o Ministério da Saúde disponibiliza o Kit Licitação, contendo modelos de artefatos padronizados, fundamentados na Lei nº 14.133/2021 e nas normativas aplicáveis. Esse material possui caráter orientativo e deve ser ajustado conforme a legislação de cada ente federativo.

Considerando a complexidade dos processos licitatórios e a necessidade de assegurar a correta aplicação das normas jurídicas na execução das obras e serviços previstos no Novo PAC Saúde, o Ministério da Saúde solicitou à Advocacia-Geral da União (AGU) a elaboração de um **Parecer Jurídico Orientativo**. Esse parecer visa uniformizar procedimentos, mitigar riscos jurídicos e oferecer suporte técnico aos entes federativos na condução de seus processos licitatórios. Dessa forma, busca-se garantir maior segurança jurídica, minimizar impugnações e questionamentos por órgãos de controle e otimizar a implementação dos investimentos previstos no programa.

Capítulo 2 – Objetivo e Estrutura da Nota Explicativa

A presente Nota Explicativa tem o propósito de esclarecer os principais pontos do Parecer Jurídico Orientativo que integra o Kit Licitações do PAC, servindo como referência para os órgãos consultivos e contribuindo para a padronização e regularidade dos processos administrativos. Além disso, reforça a responsabilidade dos agentes públicos na adequação dos procedimentos licitatórios às normas locais.

A estrutura desta Nota aborda os seguintes tópicos:

1. Finalidade e natureza do parecer jurídico
2. Principais aspectos jurídicos do processo licitatório
3. Documentos essenciais para a instrução do processo
4. Riscos da ausência de planejamento e documentação
5. Adaptação às normas regionais e mitigação de riscos
6. Conclusão e recomendações finais

Com base na análise jurídica da AGU, que resultou no PARECER n. 00084/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, o Ministério da Saúde elaborou um anexo complementar que pode ser

utilizado como modelo pelos entes federativos. Esse anexo tem como principais objetivos:

- a) Facilitar a elaboração de pareceres jurídicos por parte dos órgãos locais de assessoramento jurídico;
- b) Padronizar a instrução processual, minimizando inconsistências que possam levar a questionamentos por órgãos de controle;
- c) Assegurar maior segurança jurídica na execução das licitações vinculadas ao Novo PAC Saúde; e
- d) Aumentar a celeridade nos processos de contratação, reduzindo entraves e impugnações desnecessárias.

Embora sua adoção não seja obrigatória, recomenda-se que os entes federativos utilizem esse modelo como referência, adaptando-o conforme suas normas locais, sempre respeitando os princípios da administração pública e a autonomia dos Estados e Municípios.

Capítulo 3 – Finalidade e Natureza do Parecer Jurídico

O Parecer Jurídico Orientativo tem por finalidade assegurar a conformidade legal do processo licitatório, observando a Lei nº 14.133/2021 e regulamentos complementares. No entanto, ele não substitui a análise jurídica específica de cada ente federativo, sendo um instrumento de suporte técnico, sujeito a adequações conforme as regulamentações estaduais e municipais.

Natureza do parecer

- Orientação jurídica – Visa mitigar riscos e garantir conformidade com as normativas aplicáveis.
- Caráter opinativo – As recomendações apresentadas não vinculam as decisões administrativas.
- Suporte para decisões estratégicas – Auxilia os gestores públicos na tomada de decisões alinhadas aos princípios da Administração Pública.

Este documento tem caráter exclusivamente orientativo, e a sua adoção deve ser feita com a devida cautela, respeitando as normativas locais e a autonomia dos entes federados. Assim, recomenda-se que os gestores e assessores jurídicos analisem as diretrizes aqui apresentadas e as adaptem conforme a legislação aplicável ao seu contexto específico.

Capítulo 4 – Principais Aspectos Jurídicos do Processo Licitatório

4.1 Planejamento e Formalização da Demanda

O planejamento da contratação deve estar alinhado ao Plano de Contratações Anual (PCA) do ente federativo e ser compatível com as leis orçamentárias. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória deve contemplar:

- Definição do objeto da contratação por meio de termo de referência, anteprojeto ou projeto básico.
- Estudo Técnico Preliminar (ETP) demonstrando a necessidade da contratação e sua viabilidade técnica e econômica.
- Matriz de Riscos, estabelecendo a distribuição de responsabilidades entre contratante e contratado.
- Previsão orçamentária, conforme art. 150 da Lei nº 14.133/2021.

4.2 Documentação Obrigatória

A ausência de documentos essenciais pode comprometer a regularidade do certame, sujeitando-o a questionamentos por órgãos de controle. A instrução do processo deve conter:

- Documento de Formalização da Demanda
- Estudo Técnico Preliminar (ETP)
- Matriz de Riscos
- Termo de Referência ou Projeto Básico
- Orçamento Estimado e Relatório da Pesquisa de Preços
- Minuta de Edital e Contrato
- Lista de Verificação

4.3 Critérios de Julgamento e Modelo de Execução

Os critérios de julgamento devem estar previstos no edital, podendo ser:

- Menor preço (para contratações comuns)
- Melhor técnica e preço (para serviços especializados)
- Maior desconto (para pregões)
- Maior retorno econômico (para contratos de eficiência)

Além disso, deve-se definir o modelo de execução do objeto e a estratégia de fiscalização contratual, garantindo a adequada prestação do serviço ou fornecimento do bem contratado.

Capítulo 5 – Riscos da Ausência de Planejamento e Documentação

A não observância dos requisitos legais pode resultar em:

- Anulação da licitação devido a falhas procedimentais
- Contestações por órgãos de controle (TCU, CGU, MPF)
- Atrasos na execução das obras e serviços contratados
- Aplicação de sanções administrativas aos gestores responsáveis

Para mitigar esses riscos, é imprescindível que os agentes públicos:

1. Assegurem a compatibilidade entre o edital e o objeto do contrato
2. Realizem levantamento de mercado adequado

3. Garantam a publicação e transparência dos atos licitatórios
4. Acompanhem de forma contínua a execução contratual

Capítulo 6 – Adaptação às Normas Regionais e Mitigação de Riscos

Estados e Municípios possuem autonomia para editar normas complementares à Lei nº 14.133/2021, desde que não contrariem os princípios gerais da licitação. O Parecer Jurídico Orientativo deve ser ajustado às regulamentações locais para evitar:

- Inadequação dos procedimentos licitatórios às diretrizes regionais
- Questionamentos e suspensão de certames por órgãos de controle
- Descontinuidade na execução dos contratos administrativos

6.1 Estratégias de Mitigação

Para reduzir a possibilidade de impugnações e anulação de contratos:

- ✓ Consultar previamente a legislação local aplicável
- ✓ Revisar o edital e os documentos da licitação antes da publicação
- ✓ Acompanhar as atualizações normativas e jurisprudenciais
- ✓ Manter registros detalhados das decisões tomadas no processo licitatório

Capítulo 7 – Conclusão e Recomendações Finais

O Parecer Jurídico Orientativo contido no Kit Licitações do PAC representa um importante suporte jurídico-administrativo, mas não exime os gestores públicos de sua responsabilidade na condução do certame.

★ Recomendações finais:

- ✓ Observar rigorosamente a Lei nº 14.133/2021 e regulamentos aplicáveis
- ✓ Assegurar a transparência e publicidade do processo licitatório
- ✓ Incluir no planejamento todos os documentos essenciais
- ✓ Adaptar as diretrizes às normas estaduais e municipais
- ✓ Buscar apoio técnico-jurídico sempre que necessário

O sucesso das contratações no âmbito do Novo PAC Saúde dependerá do cumprimento rigoroso das normas aplicáveis e da responsabilidade dos agentes públicos na implementação das diretrizes estabelecidas.

Este documento tem caráter exclusivamente orientativo, não substituindo a análise jurídica específica de cada ente federativo.