



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL/IFPI

PARECER REFERENCIAL n. 07/2022/PROJUR/IFPI/PGF/AGU

NUP: 23172.002697/2022-09

ASSUNTOS: Pagamento de exercícios anteriores

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO E PESSOAL. PAGAMENTO DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. ART. 4º DA PORTARIA CONJUNTA SEGEP/SOF/MP Nº 2, DE 30-11-2012. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA NÃO OBRIGATÓRIA PARA VALORES DEVIDOS SUPERIORES A R\$ 70.000,00 (SETENTA MIL REAIS), RESSALVADA A EXISTÊNCIA DE DÚVIDA JURÍDICA ESPECÍFICA E IMPOSSIBILIDADE DE PESQUISA DE EXISTÊNCIA DE AÇÃO JUDICIAL DE COBRANÇA. NOTA JURÍDICA N. 00055/2018/DEPCONSU/PGF/AGU E PARECER N. 00013/2015/DECOR/CGU/AGU. MANIFESTAÇÃO COM CARÁTER REFERENCIAL. OBSERVÂNCIA DA ON/AGU N. 55/2014.

Senhora Diretora,

I - DO CABIMENTO DO PARECER REFERENCIAL

1. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: **a)** o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a

atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e **b)** a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

2. Com o fim de disciplinar a “*elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica*”, a PGF editou a Portaria nº 262, de 05/05/2017.

3. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, “*considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos*”.

4. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

5. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

6. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria nº 262, de 05/05/2017 para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

(...)

7. Nesse contexto, a análise da regularidade dos pagamentos de reconhecimento de saberes e competências e outros demais temas de pessoal com repercussão financeira favorável a servidores lotados neste IFPI, além de representar um volume considerável de processos, também, ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se, portanto, nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55, de 23/05/2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 05/05/2017.

8. Assim, a cada novo processo instaurado, o órgão assessorado respectivo deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017.

9. Registre-se que a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

10. A presente manifestação referencial tem por objeto orientar pela não tramitação de feitos que digam respeito ao mero reconhecimento de dívida de exercícios anteriores encaminhados para a análise jurídica, conforme recomendação prevista na alínea “i” do artigo 4º da Portaria Conjunta nº 2/2012/SGP-SOF/MPDG, assim redigida:

Art. 4º Os pagamentos de despesas de exercícios anteriores serão precedidos de processos administrativos, instruídos com os seguintes documentos:

(...)

i) manifestação da unidade de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União ou da Procuradoria-Geral Federal, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 1993 e da Lei nº 10.480, de 2002, respectivamente, que presta assistência ao órgão ou entidade a que pertence o beneficiário, quanto à legalidade do pleito, naqueles processos cujos valores sejam iguais ou superiores a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), por beneficiário, ou com objetos bloqueados, conforme o disposto no artigo 8º desta Portaria.

Parágrafo único. No caso de o beneficiário constituir parte em ação judicial em curso, o recebimento pela via administrativa ficará condicionado à desistência da ação judicial, por parte do beneficiário.

11. Acerca do tema, a Procuradoria-Geral Federal se manifestou através da NOTA n. 00055/2018/DEPCONSU/PGF/AGU, pela **não obrigatoriedade** de manifestação jurídica, conforme se transcreve a seguir:

“3. Analisando detidamente a previsão normativa em apreço, considero-a não condizente com as normas que regem a consultoria jurídica no âmbito da Advocacia-Geral da União, especificando hipótese de manifestação obrigatória fora das hipóteses legais e regulamentares específicas afetas à Procuradoria-Geral Federal - PGF.

4. Com efeito, a disposição não está alinhada com a Portaria nº 526/2013 da PGF, que estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais, observado o teor dos artigos 10 e 11, §2º da Lei nº 10.480/2002. Nela estão previstas as hipóteses de consulta obrigatória e dos critérios para atendimento de consultas facultativas, a se destacar o estabelecido nos artigos 6º e 7º, in verbis:

Art. 6º Serão objeto de análise jurídica prévia e conclusiva:

I - minutas de editais de licitação, de chamamento público e instrumentos congêneres; II - minutas de contratos e de seus termos aditivos;

III - atos de dispensa e inexigibilidade de licitação, inclusive quando se tratar das situações previstas nos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; IV - minutas de convênios, instrumentos congêneres e de seus termos aditivos;

V - minutas de termos de ajustamento de conduta, de termos de compromisso e instrumentos congêneres.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não afasta a obrigatoriedade de análise jurídica prévia estabelecida em legislações específicas, decretos, atos normativos editados pelas próprias autarquias e fundações públicas federais assessoradas, neste caso com prévia anuência do órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal que detenha a competência prevista no artigo 3º desta Portaria, ou em outros atos normativos aplicáveis.

Art. 7º Os órgãos de execução indicados no artigo 3º desta Portaria deverão recomendar aos órgãos máximos das autarquias e fundações públicas federais assessoradas que submetam para análise jurídica prévia, mediante solicitação de consulta jurídica: I - minutas de editais de concurso público ou de processo seletivo; II - processos administrativos de arbitragem;

III - minutas de atos normativos que estabeleçam direitos e obrigações de forma genérica e abstrata;

IV - processos administrativos referentes à aplicação de sanções administrativas, observadas as formas e eventuais ressalvas previstas em ato normativo próprio de cada autarquia ou fundação pública federal.

12. Vê-se, pois, que a alínea “i” do artigo 4º da Portaria Conjunta nº 2/2012/SGP-SOF/MPDG não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas.
13. A propósito, a Consultoria-Geral da União, órgão também integrante da AGU e responsável pela consultoria e assessoramento da Administração Direta, incluído aí o atual Ministério da Economia, já firmou entendimento quanto à sua incorreção.
14. Nesse sentido, confira-se trecho do Parecer nº 013/2015/DECOR/CGU/AGU, de 09 de janeiro de 2015:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – MANIFESTAÇÃO JURÍDICA – MATÉRIA DE PESSOAL CIVIL – PORTARIA CONJUNTA MPOG Nº 2/2012 - COMPETÊNCIA – PARECER AGU Nº GQ-46 – ORIENTAÇÃO NORMATIVA NAJ-MG Nº 05/2009 - INADEQUAÇÃO

1. O Parecer AGU nº GQ-46 e a NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 116/2008–JGAS tratam da competência para emissão de manifestação jurídica em matéria de pessoal, com base no inciso III da Lei Complementar nº 73/1993, em casos que exijam uniformização de entendimento.

2. A Portaria Conjunta MPOG nº 2/2012 diz respeito ao juízo de adequação legal previsto no inciso V da Lei Complementar nº 73/1993, sob a responsabilidade das Consultorias Jurídicas da União nos Estados, mas não tem o condão de exigir manifestação prévia em todos os casos de pagamentos pretéritos com valor superior a setenta mil reais. (...)

16. Todavia, a competência para avaliação e emissão de juízo de legalidade somente se mostra viável diante de dúvida pontual apresentada pelo órgão assessorado quanto à aplicação da legislação e normativos vigentes e não em todo processo sobre a matéria, de forma a inserir como ordinária a manifestação da AGU no procedimento para pagamento de despesas de exercícios anteriores. O tema inclusive já foi debatido no âmbito do DECOR, vejamos a ementa do Parecer nº 073/2010/DECOR/CGU/AGU: 'PAGAMENTO DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. PORTARIA CONJUNTA SRH/SOF Nº 2/10. REMESSA AUTOMÁTICA DE TODOS OS FEITOS AOS ÓRGÃOS DE ACESSORAMENTO JURÍDICO. DETERMINAÇÃO QUE PREJUDICA O

DESENVOLVIMENTO REGULAR DAS COMPETÊNCIAS DE REFERIDOS ÓRGÃOS. SUGESTÃO DE MODIFICAÇÃO DA ALÍNEA “E”, DO ART. 4º, DA REFERIDA PORTARIA.

I – A remessa aos órgãos de assessoramento jurídico da Administração Pública Federal de feitos nos quais não há qualquer questão jurídica a ser solucionada é providência que resulta na desnecessária burocratização do procedimento sem a garantia de contrapartida relevante no que diz respeito ao controle da legalidade, tendo o condão de sobrecarregar referidos órgãos jurídicos.

II – Conveniente a alteração da alínea “e”, do art. 4º, da Portaria Conjunta SRH/SOF/MP nº 2/10, que passaria a determinar a submissão aos órgãos de consultoria apenas dos feitos nos quais seja necessária a elucidação acerca da legalidade do ato a ser proferido.'

(...)

18. Por tudo quanto exposto e considerando que:

(...)

c) A Portaria Conjunta MPOG n. 2/2012 não deve exigir que todas as questões rotineiras, apenas pelo fato de tratarem de pagamento de despesas de exercícios anteriores com valores acima de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) sejam encaminhadas às Consultorias Jurídicas da União nos Estados, independentemente de qualquer dúvida;

Conclui-se que a ORIENTAÇÃO NORMATIVA NAJ-MG n. 05, de 17 DE MARÇO DE 2009

está em consonância com o entendimento firmado no âmbito da Consultoria-Geral da União, devendo ser realizadas as devidas adequações aos órgãos atualmente competentes. Não se mostrando pertinente a previsão do art. 4., "i", da Portaria Conjunta MPOG n. 2/2012. Esse parecer foi aprovado por meio do Despacho nº 055/2015/CGOR/DECOR/CGU/AGU, do Despacho nº 058/2015/SFT/CGU/AGU e Despacho do Consultor-Geral da União nº 130/2015. No primeiro constou o seguinte:

Estou de acordo com o PARECER Nº 013/2015/DECOR/CGU/AGU, elaborado pelo Advogado da União Dr. Stanley Silva Ribeiro, que soluciona a divergência posta nos presentes autos com base em posicionamentos jurídicos já consolidados no âmbito desta Consultoria-Geral da União.

(...)

Trata, ainda, o parecer em análise, de corroborar o entendimento posto no PARECER nº 073/2010/DECOR/CGU/AGU, que afirma, como requisito imprescindível para a manifestação das unidades de consultoria e assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União, a existência de dúvida pontual a ser sanada.

De todo o exposto, sugiro a remessa dos presentes autos à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para ciência e providências cabíveis, notadamente a recomendação às secretarias responsáveis pela expedição da Portaria Conjunta nº 2, de 30 de novembro de 2012, que procedam à alteração da redação da alínea "i", do art. 4º, do referido ato normativo, para que passe a determinar que os processos referentes ao pagamento de despesas de exercícios anteriores devem ser submetidos aos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico integrantes da estrutura da Advocacia-Geral da União apenas quando necessário o esclarecimento de questão jurídica determinada. Sugiro, ainda, seja dada

ciência do posicionamento adotado à Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais.

15. No final da Nota n. 00055/2018/DEPCONSU/PGF/AGU, tem-se o não conhecimento da divergência levada àquele órgão e a seguinte conclusão que aqui interessa transcrever:

“Igualmente, não se tem, na hipótese, questão de alta relevância a justificar o pronunciamento deste órgão central de consultoria. Salvo melhor juízo, trata-se de questão corriqueira no âmbito das autarquias e fundações públicas federais relacionada ao pagamento de despesas de exercícios anteriores, a qual, inclusive, como afirmado alhures, já foi equacionada juridicamente pela Consultoria-Geral da União, que recomendou às secretarias responsáveis pela expedição da Portaria Conjunta n.º 2/2012/SGPSOF/MPDG, a alteração da redação da alínea “i”, do art. 4º, do referido ato normativo, para que passe a determinar que os processos referentes ao pagamento de despesas de exercícios anteriores sejam submetidos aos órgãos de consultoria e assessoramento jurídicos integrantes da estrutura da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal apenas quando necessário o esclarecimento de questão jurídica determinada.”

III – DA CONCLUSÃO

16. Considerando todo o acima exposto e tendo em conta os limites da análise jurídica aqui realizada, opina-se pela dispensa de manifestação da Procuradoria Federal nos processos que envolvem pagamento dos valores relativos a exercícios anteriores, mesmo que ultrapasse o montante de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), **exceto**:

- a) se houver dúvida jurídica específica por parte do setor administrativo competente;**
- b) para verificar a existência de demanda judicial cobrando os mesmos valores objeto de apuração na esfera administrativa e que a Diretoria Geral de Pessoas não consiga realizar a verificação no *site* da Justiça Federal por ocasião da proximidade do pagamento.**

17. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme redação sugerida ao final deste parecer.

18. Na ocorrência de dúvida de cunho jurídico, esta deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

19. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pelo órgão jurídico.

20. Nesse sentido segue o Enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

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

21. Dê-se ampla publicidade desta manifestação jurídica referencial aos órgãos ligados às questões de pessoal do Instituto Federal do Piauí.

22. É o parecer, smj.

Teresina, 21 de dezembro de 2022.

Ceilânia Maria F. de Sousa Coêlho Alves
Procuradora Federal/IFPI
Mat. SIAPE 1214023
OAB/PI 2732/96

MODELO DE ATESTO DE CONFORMIDADE

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL Nº 07/2022/PROJUR/IFPI/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Federal do Piauí, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.

....., de..... de 20.....