



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região
Subprocuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região
Divisão de Consultoria e Assessoramento em Direito Administrativo

PARECER SEI Nº 144/2019/DICAD/SUBPRFN3/PRFN3/PGFN-ME

Parecer jurídico referencial. Termo aditivo. Alteração do órgão ou unidade contratante nos contratos administrativos anteriormente celebrados no âmbito do Ministério da Economia, cuja análise jurídica seja de atribuição da Divisão de Consultoria e Assessoramento em Direito Administrativo da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região. Sub-rogação.

Processo SEI nº 19839.102630/2019-10

I

1. A presente manifestação jurídica referencial tem por objeto consolidar as recomendações que a Divisão de Consultoria e Assessoramento em Direito Administrativo da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região – DICAD/PRFN3 emite em seus pareceres sobre o tema da alteração do órgão ou unidade contratante nos contratos administrativos anteriormente celebrados.
2. Inicialmente, ressalte-se que, de acordo com o artigo 38, parágrafo único, da Lei de Licitações, as minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios e outros ajustes devem ser previamente submetidas ao crivo da Consultoria Jurídica da Administração. Busca-se, assim, conferir higidez jurídica às licitações e às contratações públicas.
3. Todavia, em decorrência do elevado número de processos em matérias idênticas e recorrentes, de baixa complexidade jurídica, a Advocacia-Geral da União publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55 (ON/AGU nº 55/2014), que introduziu, no âmbito da Advocacia Pública Federal, a figura da manifestação jurídica referencial.
4. Eis o texto da ON/AGU nº 55/2014:

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.

5. Da breve leitura da orientação acima transcrita, infere-se ter sido autorizada, no âmbito do referido órgão, a elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como aquela que tem por fulcro analisar todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.
6. Nesta seara, convém salientar que a importância prática dessa medida reside na desnecessidade de os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial serem submetidos à análise individualizada pela Consultoria Jurídica. Nessas hipóteses, basta que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.
7. Ressalte-se, neste ponto, que tal declaração deverá ser emitida pela autoridade competente, não devendo os autos serem encaminhados para o órgão consultivo deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, visto que o escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite.
8. Desta feita, com base na ON/AGU nº 55/2014, foi elaborada a presente manifestação jurídica referencial, contendo as recomendações emitidas nos pareceres elaborados por esta Consultoria Jurídica no tema da alteração do órgão ou unidade contratante nos contratos administrativos vigentes, celebrados no âmbito do Ministério da Economia, cuja análise jurídica seja de atribuição da Divisão de Consultoria e Assessoramento em Direito Administrativo da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região.
9. Assim, com base neste documento, cabe ao gestor comparar o caso concreto com o presente parecer, no intuito de fazer o *distinguishing*^[1].
10. Caso parem dúvidas sobre a situação fática, ou o administrador constate que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda às hipóteses albergadas pelo parecer referencial, poderá formular consulta à DICAD/PRFN3, devendo, outrossim, observar, no caso, os prazos para manifestação previstos no artigo 42 da Lei nº 9.784/1999 e na Portaria do então Ministro da Fazenda nº 162/2016. **Ressalte-se, nesse ponto, que os termos aditivos que tenham mais do que um objeto, ou seja, que versem sobre outra questão além da alteração do órgão ou unidade presentante[2] da União, deverão ser encaminhados para análise deste órgão jurídico.**
11. Infere-se, portanto, que a manifestação jurídica referencial consiste, grosso modo, em parecer jurídico genérico, calcado no princípio da eficiência, destinado a balizar casos concretos cujos contornos se amoldem às premissas abstratamente analisadas pela

12. Nesse diapasão, saliente-se que medidas que tenham por objetivo racionalizar a demanda e objetivar a análise de processos têm sido utilizadas, inclusive, pelo Poder Judiciário, a exemplo das súmulas vinculantes, recursos repetitivos e com repercussão geral.
13. Ressalte-se, ainda, que tal medida é considerada como salutar pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, conforme excerto abaixo transcrito:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações “in abstracto”, a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica.

14. Igualmente, o Egrégio Tribunal de Contas da União não vislumbrou óbices para adoção de tal tipo de parecer, opinando, inclusive, pela viabilidade da utilização de manifestações jurídicas referenciais, desde que “envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes”, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, 282 e 287, § 1º do RITCU, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma; e

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao embargante.

(...)

Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o Acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes. (Acórdão nº 2674/2014)