

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHÉUS

PROCESSO Nº 06256e22

PARECER Nº 00694-22

EMENTA: IMPLEMENTAÇÃO DE PARECER REFERENCIAL/NORMATIVO EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS REPETITIVOS. POSSIBILIDADE.

Para a implementação do Parecer Normativo/Referencial, ferramenta de racionalização do trabalho consultivo das procuradorias municipais, envolvendo questões jurídicas idênticas ou recorrentes, havendo dispensa de uma análise individualizada pelo órgão jurídico, imprescindível se faz afirmar que sua regularização mediante ato normativo, pormenorizando os critérios essenciais para sua efetivação. No procedimento da implementação do Parecer Normativo/Referencial, obrigatório se faz uma análise pormenorizada do processo em questão de forma pontual, fundamentado em uma manifestação da área técnica, certificando que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial. Deste modo, não há que se falar, nos referidos moldes, de ausência de manifestação da área técnica.

Trata-se de consulta formulada pelo Dr. Jefferson Domingue Santos, Procurador Geral do Município de Ilhéus, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio do expediente aqui protocolado sob o nº 06256e22, questionando:

“1) é possível a utilização de parecer referencial/normativo para fins de análise de processos administrativos repetitivos, que envolvam matéria idêntica, semelhantemente à prática adotada por órgãos de assessorias jurídicas de outros entes federados?”

Em caráter preliminar, importante registrar que as consultas são manifestações em tese e não sobre casos concretos (artigo 209, parágrafo único, III, do Novo Regimento Interno TCM/BA), de modo que não há espaço para examinar as formas para se viabilizar uma possível decisão administrativa em determinado município, o que acarretaria adentrar no

campo da discricionariedade e conveniência administrativa.

No presente caso, o objeto principal da exordial ora em exame, permeia sobre a aplicabilidade de Parecer Referencial/Normativo no âmbito dos processos licitatórios que envolvam matérias idênticas pelo corpo jurídico da administração municipal de Ilhéus.

Sobre a referida matéria, entende-se que o Parecer Normativo/Referencial define-se como uma ferramenta de racionalização do trabalho consultivo das procuradorias municipais, envolvendo questões jurídicas idênticas ou recorrentes, havendo dispensa de uma análise individualizada pelo órgão técnico jurídico, **sendo imprescindível para sua regularização, ato normativo específico, pormenorizando os critérios essenciais para sua efetivação.**

Neste ponto, a título exemplificativo, esta Corte de Contas possuem em seu Regimento Interno - Resolução TCM/BA nº 1392/2019, a faculdade de instituir normatizações a respeito da implementação de procedimentos internos, vejamos:

CAPÍTULO II Da Competência

Art. 3º Compete ao Tribunal:

(...)

XXIV - expedir normas e instruções sobre prazos e formas de apresentação das prestações de contas e dos documentos que as deverão constituir, bem como sobre assuntos funcionais ou outros similares;

Nessa linha de entendimento, vale evidenciar que a fixação de orientação normativa por órgão de consultoria e representação jurídica da Administração Pública não se trata de uma inovação, tendo em consideração manifestação da Advocacia Geral da União que publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figura da manifestação jurídica referencial, destacadamente:

"ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

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. Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS." (destaques acrescidos).

Impende consignar entendimento firmado pelo Colegiado Tribunal de Contas da União, no julgamento consubstanciado no Acórdão TCU 2.674/2014-Plenário, possibilitando a implementação de um mesmo parecer jurídico em procedimentos diversos, *in verbis*:

“ACÓRDÃO: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) em face do Acórdão 1.944/2014-TCU-Plenário, sob a alegação de obscuridade quanto à parte dispositiva da decisão e de dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada ao item 9.4.4 da referida decisão.

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 art. 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 apresente 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.”(grifo nosso).

No mais, pertinente se faz pontuar que no procedimento da implementação do Parecer Normativo/Referencial, obrigatório se faz uma análise pormenorizada do processo em questão de forma pontual, fundamentado em uma manifestação da área técnica, certificando que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial. **Deste modo, não há que se falar, nos referidos moldes, de ausência de manifestação da área jurídica quando da aplicabilidade do mencionado parecer.**



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Diante do exposto, opina-se pela possibilidade de implementação de Parecer Normativo/Referencial no âmbito dos processos administrativos repetitivos, que envolvam matéria idêntica, entretanto, necessário se faz sua normatização na esfera interna da administração pública do município de Ilhéus.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 18 de abril de 2022.

Cristina Borges dos Santos
Assessora Jurídica