



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102280/2025-66

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. PAGAMENTOS COM VALORES IGUAIS OU SUPERIORES A R\$ 70.000,00 POR BENEFICIÁRIO. PORTARIA CONJUNTA SEGEP/SOF-MP Nº 2, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2012. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). INTERPRETAÇÃO CONSOLIDADA. DISPENSA DE ENCAMINHAMENTO OBRIGATÓRIO EM SITUAÇÕES ROTINEIRAS E SEM DÚVIDA JURÍDICA ESPECÍFICA. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55/2014. ADOÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E RAZOABILIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Não é obrigatória a submissão automática e prévia dos processos administrativos às unidades jurídicas da AGU apenas em razão do valor envolvido, devendo ocorrer manifestação somente quando houver dúvida jurídica concreta e objetivamente indicada pela unidade técnica.
2. Cabe à unidade administrativa técnica certificar expressa e fundamentadamente a conformidade do caso concreto aos parâmetros estabelecidos nesta manifestação jurídica referencial, dispensando-se, nessas situações, a remessa automática para manifestação individualizada à AGU.
3. Eventuais dúvidas jurídicas pontuais que extrapolem os limites definidos nesta manifestação referencial devem ser submetidas, fundamentadamente, à análise específica da Consultoria Jurídica.

Senhora Consultora Jurídica Adjunta,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo instaurado pela Coordenação de Pagamento, Aposentadorias e Pensões - COPAG, com o objetivo de esclarecer dúvida acerca dos procedimentos para pagamento de despesas de exercícios anteriores, especificamente quanto à exigência da manifestação jurídica da unidade de assessoramento da Advocacia-Geral da União (AGU), em processos com valores iguais ou superiores a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) por beneficiário.

2. A matéria encontra-se regulamentada pela Portaria Conjunta nº 2, de 30 de novembro de 2012, vigente e eficaz, que expressamente determina a instrução de processos administrativos referentes ao pagamento de despesas de exercícios anteriores com a manifestação jurídica da AGU nos casos cujo valor iguale ou supere o montante de R\$ 70.000,00 por beneficiário.

3. Observa-se que o Órgão Central do SIPEC detém competência normativa e orientadora na esfera federal em matéria de pessoal civil, conforme previsto na Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989, e no Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970.

4. Contudo, nota-se divergência na interpretação adotada pela Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, expressa na Nota nº 00011/2025, segundo a qual o valor mencionado na alínea 'i' do art. 4º da referida Portaria Conjunta nº 2/2012 não implica obrigatoriedade de análise prévia e individualizada pela unidade jurídica da AGU, exceto nos casos em que haja dúvida jurídica específica levantada pelo órgão administrativo interessado.

5. Diante da importância do assunto, considerando a necessidade de garantir a eficiência administrativa sem comprometer a segurança jurídica, e com fundamento na Orientação Normativa nº 55/2014 da AGU e na Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, propõe-se a emissão do presente Parecer Referencial, a fim de estabelecer parâmetros claros para aplicação uniforme e segura dos procedimentos em questão.

6. É o relatório. Passa-se à fundamentação jurídica.

2. II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Manifestação Jurídica Referencial

7. De início, cumpre destacar que, no contexto específico em exame, a Portaria Conjunta nº 2, de 30 de novembro de 2012, estabelece a obrigatoriedade da manifestação jurídica prévia pela unidade de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União (AGU) ou da Procuradoria-Geral Federal nos processos administrativos destinados ao pagamento de despesas de exercícios anteriores cujo valor seja igual ou superior a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) por beneficiário.

8. Assim, importa esclarecer que a exigência dessa manifestação prévia objetiva garantir a legalidade e segurança jurídica das decisões administrativas tomadas pela Administração Pública federal, mediante análise do cumprimento das exigências legais aplicáveis ao pagamento retroativo dessas despesas, assegurando que tais pagamentos estejam plenamente respaldados pelos dispositivos normativos vigentes.

9. Nesse sentido, a presente manifestação jurídica referencial se justifica pelo caráter repetitivo e homogêneo dessas demandas, que, na maioria dos casos, limitam-se à conferência da adequação formal dos documentos apresentados, não ensejando dúvidas jurídicas específicas ou complexidade jurídica que demandem análise aprofundada e individualizada, desde que haja certificação expressa pela área técnica quanto à conformidade com os parâmetros estabelecidos nesta manifestação referencial.

10. Ressalta-se, ainda, que cabe à área técnica responsável a expressa manifestação de que cada situação concreta analisada enquadra-se plenamente nas orientações estabelecidas neste Parecer Referencial, sendo imprescindível esta certificação para a dispensa da análise individualizada pela Consultoria Jurídica, mantendo-se intacta a segurança jurídica e a regularidade administrativa.

11. Com isso, promove-se a racionalização administrativa, permitindo maior eficiência no gerenciamento desses processos, enquanto se assegura a necessária segurança jurídica dos atos administrativos relacionados às despesas de exercícios anteriores.

12. Com efeito, o Advogado-Geral da União editou a **Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014**, autorizando a elaboração de manifestação jurídica referencial, definida esta como “aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes”, conforme segue:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-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

(grifos acrescidos)

13. Logo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o **princípio da eficiência**, comportado no **art. 37, caput, da Constituição Federal, de 1988**, que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões acerca do assunto em questão:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

14. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do Enunciado nº 33, abaixo transcrito:

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstrato, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.

15. Sem embargos, a partir da leitura da ON AGU nº 55, de 2014, tem-se que a manifestação jurídica referencial justifica-se nas seguintes situações: a) o volume de processos em determinadas matérias – idênticas e recorrentes – justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

16. No caso específico em análise, observa-se que os pareceres referentes aos procedimentos para pagamento de despesas de exercícios anteriores com valores iguais ou superiores a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) por beneficiário apresentam, frequentemente, as mesmas orientações jurídicas. Dessa forma, não há necessidade, em regra, de elaboração individualizada de manifestações jurídicas para cada caso específico, salvo quando exista dúvida jurídica objetiva claramente identificada.

17. Cumpre ressaltar que tais processos apresentam elevada recorrência e similaridade, possuindo condições homogêneas

quanto aos elementos jurídicos envolvidos, consistindo, primordialmente, em mera conferência documental acerca do atendimento aos requisitos estabelecidos pela Portaria Conjunta nº 2, de 30 de novembro de 2012. Portanto, caracteriza-se a identidade das matérias jurídicas abordadas nesses processos administrativos.

18. Diante do exposto, conclui-se pela pertinência da adoção da manifestação jurídica referencial para processos que tratam do pagamento de despesas de exercícios anteriores de valor igual ou superior a R\$ 70.000,00 por beneficiário, considerando a recorrência das situações e o fato de que as análises se restringem habitualmente à verificação formal da documentação pertinente ao cumprimento das exigências legais. Destaca-se, ainda, que a manifestação referencial já contempla os questionamentos jurídicos mais comuns relacionados a essa matéria, sendo necessário, contudo, a expressa manifestação da unidade técnica acerca da perfeita adequação do caso concreto aos termos do presente parecer referencial.

2.2 Do pagamento de despesas de exercícios anteriores e da Portaria Conjunta SEGEP/SOF-MP nº 2, de 30 de novembro de 2012

19. Inicialmente, cumpre destacar que o pagamento de despesas de exercícios anteriores está devidamente disciplinado pela Portaria Conjunta SEGEP/SOF-MP nº 2, de 30 de novembro de 2012, editada com o objetivo de regulamentar especificamente os requisitos e procedimentos necessários para o processamento de tais despesas no âmbito da Administração Pública Federal. A referida norma visa garantir que os pagamentos sejam efetuados em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência.

20. Destaca-se, nesse contexto, o disposto no artigo 4º, alínea "i", da mencionada Portaria Conjunta nº 2/2012, que determina explicitamente que todos os pagamentos de despesas relativas a exercícios anteriores cujos valores sejam iguais ou superiores a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), por beneficiário, sejam necessariamente precedidos de manifestação da unidade de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União (AGU) ou da Procuradoria-Geral Federal, quanto à legalidade dos respectivos pleitos.

21. Não obstante a aparente taxatividade da norma, a Consultoria-Geral da União, em manifestações consolidadas, sobretudo através dos Pareceres nº 013/2015/DECOR/CGU/AGU e nº 336/2024/CGPEP/SCGP/CGU/AGU, estabeleceu entendimento diverso. Segundo tais manifestações, a remessa automática e obrigatória dos processos administrativos às unidades jurídicas da AGU, exclusivamente com fundamento no valor do pagamento (igual ou superior a R\$ 70.000,00), mostra-se inadequada quando inexistente dúvida jurídica objetiva e específica a ser esclarecida.

22. Conforme explicitado pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU/AGU), a exigência de encaminhamento obrigatório de todos os processos para análise jurídica, sem distinção quanto à existência ou não de dúvida jurídica concreta, contraria os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da razoabilidade, por promover desnecessária burocratização dos procedimentos administrativos, onerando as unidades de assessoramento jurídico sem efetiva contrapartida relevante quanto ao controle da legalidade.

23. Esse entendimento encontra respaldo também nas recentes manifestações emitidas pela Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, destacando-se a Nota nº 00011/2025/CGPEP-BSB/SCGP/CGU/AGU e os Pareceres nº 336/2024/CGPEP/SCGP/CGU/AGU e nº 411/2023/CGPEP/SCGP/CGU/AGU, que reforçam a interpretação de que a manifestação jurídica deve ocorrer somente quando o órgão administrativo responsável identificar expressamente uma questão jurídica concreta e pontual a ser dirimida.

24. Ademais, cumpre destacar ainda o posicionamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional expresso na Nota SEI nº 70/2021/CGP/GABIN/PGACPNP/PGFN-ME, que também reconhece a desnecessidade de manifestação jurídica generalizada em processos rotineiros e documentais que não apresentem controvérsia jurídica, enfatizando a necessidade de maior racionalidade administrativa e eficiência no processamento dessas demandas.

25. Dessa maneira, é imprescindível que as unidades técnicas administrativas responsáveis pelo encaminhamento dos processos certifiquem expressamente e de maneira fundamentada a existência ou inexistência de dúvidas jurídicas objetivas, garantindo, assim, a aplicação uniforme e segura da manifestação jurídica referencial. Esse procedimento permite a compatibilização da norma regulamentar com os princípios constitucionais, especialmente o princípio da eficiência administrativa, sem prejuízo da segurança jurídica necessária aos atos administrativos relacionados ao pagamento de despesas de exercícios anteriores.

3. CONCLUSÃO

26. Ante o exposto, conclui-se que o presente Parecer Referencial deverá ser adotado em situações relacionadas ao pagamento de despesas de exercícios anteriores, especificamente aquelas cujos valores sejam iguais ou superiores a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) por beneficiário, observando-se o disposto na Portaria Conjunta SEGEP/SOF-MP nº 2, de 30 de novembro de 2012, bem como nas manifestações jurídicas referenciais já consolidadas pela Consultoria-Geral da União, especialmente os Pareceres nº 013/2015/DECOR/CGU/AGU e nº 336/2024/CGPEP/SCGP/CGU/AGU, além das orientações contidas na Nota nº 00011/2025/CGPEP-BSB/SCGP/CGU/AGU.

27. Nesta hipótese, ressalvada a expressa indicação pela área técnica da ausência de dúvidas jurídicas específicas, não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do processo administrativo para pagamento das mencionadas despesas. Portanto, dispensar-se-á o encaminhamento automático e obrigatório do processo à Consultoria Jurídica, desde que o órgão técnico competente certifique, claramente, que o caso concreto enquadra-se integralmente nos parâmetros já estabelecidos na presente manifestação jurídica referencial, nos termos da Orientação Normativa nº 55, de 2014, do Advogado-Geral da União.

28. Contudo, enfatiza-se que, diante de eventual dúvida jurídica não contemplada pelos parâmetros desta manifestação referencial, caberá ao gestor responsável encaminhar o respectivo processo à análise individualizada desta Consultoria Jurídica, indicando objetivamente o ponto controvertido e delimitando claramente os limites do questionamento a ser esclarecido.

29. Por fim, recomenda-se dar ampla divulgação ao teor deste parecer aos demais Advogados Públicos atuantes nesta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, sugerindo-se ainda sua inserção na Base de Conhecimento da CGU, de forma a facilitar o conhecimento e adoção uniforme pelos órgãos interessados.

30. É parecer. À consideração superior, com sugestão de aprovação.

31. **Ao Apoio:**

1. Seja feita a inserção na Base de Conhecimento da CGU e posterior encaminhamento para ciência e adoção pela Secretaria-Executiva e demais unidades envolvidas da Controladoria-Geral da União; e
2. Em cumprimento ao que preceitua o art. 4º, inciso III, alínea "c", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, o encaminhamento desta MJR ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União, para ciência e providências de sua alçada.

Brasília, 24 de março de 2025.

(assinado eletronicamente)
JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE
Advogado da União
Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102280202566 e da chave de acesso d0c2cc6f



Documento assinado eletronicamente por NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1886748528 e chave de acesso d0c2cc6f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-03-2025 18:32. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1886748528 e chave de acesso d0c2cc6f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-03-2025 10:39. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA

DESPACHO n. 00260/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102280/2025-66

INTERESSADOS: UNIAO FEDERAL (AGU)

ASSUNTOS: COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA/PENSÃO

1. Aprovo o **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU** e submeto para apreciação da Consultora Jurídica.

2. Após a aprovação, recomenda-se o encaminhamento ao apoio para adoção das seguintes providências:
 - i) inserção na Base de Conhecimento da CGU e posterior encaminhamento para ciência e adoção pela Secretaria-Executiva e demais unidades envolvidas da Controladoria-Geral da União; e
 - ii) em cumprimento ao que preceitua o art. 4º, inciso III, alínea "c", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, o encaminhamento desta MJR ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União, para ciência e providências de sua alçada.

Brasília, 27 de março de 2025.

(assinado eletronicamente por certificação digital)
NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE
Advogada da União
Consultora Jurídica Adjunta
Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102280202566 e da chave de acesso d0c2cc6f



Documento assinado eletronicamente por NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1908336841 e chave de acesso d0c2cc6f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-03-2025 18:32. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00272/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102280/2025-66

INTERESSADOS: UNIAO FEDERAL (AGU)

ASSUNTOS: COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA/PENSÃO

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, o **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR para:

i) inserção na Base de Conhecimento da CGU e posterior encaminhamento para ciência e adoção pela Secretaria-Executiva e demais unidades envolvidas da Controladoria-Geral da União; e

ii) em cumprimento ao que preceitua o art. 4º, inciso III, alínea "c", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, o encaminhamento desta MJR ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União, para ciência e providências de sua alçada.

Brasília, 09 de abril de 2025.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102280202566 e da chave de acesso d0c2cc6f



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1929505286 e chave de acesso d0c2cc6f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-04-2025 17:13. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
