Referência: Memorando 103.133/2023
Assunto: Parecer Referencial

AO PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO,
Dr. Marcus Motta Monteiro de Carvalho

Com fulcro no artigo 5º, inciso XVII do Decreto Municipal nº 13.601/2020, encaminhou-se a este Centro de Estudos Jurídicos-CEJUR, o Memorando em epígrafe para análise quanto à atribuição de normatividade ao parecer da lavra da Procuradora Municipal Dra. Ana Paula de Oliveira.

Nos termos da Instrução Normativa nº 01/09-PGM, que regulamenta o procedimento de normatização de pareceres no âmbito do sistema jurídico municipal, compete a este CEJUR elaborar "um resumo da divergência suscitada, bem como da normatização sugerida" (art. 4º), para posterior avaliação final do Procurador-Geral com objetivo de ser atribuído os efeitos mencionados nos arts. 5º e 6º da IN 01/09-PGM.

O parecer, anexado ao Despacho 2, foi exarado no âmbito do Proc. Administrativo n.º 8.321/2023, que submeteu à análise da Procuradoria Geral do Município - DEPLIC o questionamento acerca da Inexigibilidade nº 026/2023, a fim de proceder a contratação de concessionária autorizada para serviços de revisão e manutenção de veículos Chevrolet Spin 2022/2023.

Inicialmente, cabe registro que dentre as hipóteses de normatização previstas no art. 1º da IN 01/19, o presente caso se insere na relevância do tema tratado no parecer sob análise.

A Constituição Federal de 1988 determinou que a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obedecer a diversos princípios, com o fim de atingir o bem comum e o interesse público. Tais princípios são: legalidade, impessoalidade, moralidade e legalidade. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19/98 introduziu expressamente na Constituição Federal o princípio da eficiência.

Para Alexandre de Morais, tal princípio "é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos

públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”[1]. O eminente autor, também demonstra diversas características do princípio da eficiência, dentre elas:

> **Desburocratização:** uma das características básicas do princípio da eficiência é evitar a burocratização da administração pública, no sentido apontado por Canotilho e Moreira, de “burocracia administrativa, considerada como entidade substancial, impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses da população, geradora dos vícios imanentes às estruturas burocráticas, como mentalidade de especialistas, rotina e demora na resolução dos assuntos dos cidadãos, compadrio na seleção de pessoal”.

No entanto, antes mesmo da promulgação da EC nº 19/98, um instrumento consultivo começou a ser utilizado nos órgãos da Administração Pública, conhecido como Parecer Normativo. A Coordenação Geral do Sistema de Tributação, do Ministério da Fazenda, através do Parecer Normativo Nº 5, de 24 de maio de 1994, assim classificou esse parecer[2]:

> Sua normatividade funda-se no poder vinculante do entendimento neles expresso.
> Examinam-se, nesta oportunidade, o Parecer Normativo e o Ato Declaratório Normativo no que concerne ao aspecto relativo ao momento a partir do qual tem início a produção dos efeitos que lhes são próprios.
> (...)
> **11. Indubitavelmente, o Parecer Normativo e o Ato Declaratório Normativo possuem em comum, essencialmente, a característica de serem, ambos, instrumentos através dos quais se veicula a interpretação adotada pela Secretaria da Receita Federal no tocante a matéria atinente aos tributos por ela administrados.**
> **12. Por serem de caráter interpretativo, reportam-se a normas integrantes da legislação tributária a eles preexistentes, limitando-se a explicitar-lhes o sentido e a fixar, em relação a elas, o entendimento da administração tributária.**

Como se extrai do texto acima, parecer normativo é instrumento de adequação de entendimentos referente a legislação tributária, “limitando-se a explicitar-lhes o sentido e a fixar, em relação a elas, o entendimento da administração tributária”.

---

[1] Moraes, Alexandre de. Direito constitucional – 34. Ed – São Paulo: Atlas, 2018. Pág. 362.
[2] http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46318/47363/98492#:~:text=O%20Parecer%20Normativo%20e%20o,culante%20do%20entendimento%20neles%20expresso. , acessado em 19/04/2021.

Por outro lado, nesse ínterim, diversos órgãos da advocacia pública, têm institucionalizado e aplicado o chamado parecer referencial. A grosso modo, tal parecer consiste em manifestação jurídica referencial destinado a balizar casos concretos cujos contornos se amoldem às premissas abstratamente analisadas pela Consultoria Jurídica.[3]

Diante da análise do tema, infere-se que o parecer referencial possui eficácia vinculante[4], devendo ser adotado pelos demais membros da advocacia pública. Nesse sentido, a Orientação Normativa Nº 55, de 23 de maio de 2014 da AGU, assim determina:

> ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, de 23 de maio de 2014 da AGU:
> 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

Nesse contexto, destaca-se as orientações traçadas no parecer que entendeu pela possibilidade da contratação verbal, mediante suprimento de fundos/cartão corporativo, de concessionária autorizada para a revisão dos veículos, a fim de manter a garantia de fábrica.

Dessa forma, a interpretação a ser conferida aos casos de contratação de serviços de revisão e manutenção preventiva de veículo oficial na concessionária autorizada, com o objetivo de manter a garantia de fábrica, deve se pautar pelas diretrizes traçadas no referido parecer, dissipando uma série de dúvidas dos gestores públicos.

---

[3] https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/3-1-sei_me-10407830-parecer-referencial-03-2020-agua-e-esgoto.pdf, acessado em 21/12/2021.

[4] A Lei Complementar nº 73, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União prevê norma semelhante, nos seguintes termos:
"Art. 28. Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União é vedado:
(...)
II - contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União;"

A normatização e observância obrigatória do parecer em destaque, em última análise, estão a homenagear os Princípios Constitucionais.

Para fins de ementa, sugere-se a mesma utilizada no parecer normativo. *In verbis*:

> "PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIRETRIZES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE REVISÃO E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS POR ESTABELECIMENTO AUTORIZADO PELA MONTADORA FABRICANTE NA VIGÊNCIA DO CONTRATO DE GARANTIA VEICULAR E SEU PAGAMENTO POR ADIANTAMENTO DE DESPESAS (arts. 65 e 68 da Lei nº4.320, de 17 de março de 1964, Lei nº12.027, de 14 de maio de 2010 e Decreto nº15.824, de 27 de março de 2023). RECOMENDAÇÕES RECORRENTES. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO A CASOS IDÊNTICOS. DESNECESSIDADE DE EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO, UMA VEZ OBSERVADOS OS REQUISITOS DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL."

Por fim, na hipótese de decisão pela normatização, o Parecer Referencial deverá ser formalizado por Portaria da PGM, com sua respectiva numeração, cuja publicação é forma eficaz de divulgação de ementa. Logo, segue minuta da Portaria para apreciação e possível assinatura com encaminhamento para numeração e publicação.

É o parecer, para apreciação, com homenagens

Juiz de Fora, 22 de novembro de 2023.

JULIANA ALVARES MACHADO:07981735645

Assinado de forma digital por JULIANA ALVARES MACHADO:07981735645
Dados: 2023.11.22 10:27:11 -03'00'

Juliana Álvares Machado
Procuradora Municipal – Matrícula 56731001
OAB/MG nº 129.442