



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS DE PESSOAL

**PARECER REFERENCIAL n. 00008/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25209.005143/2024-88**

**INTERESSADOS: EDVALDO PAIXAO SANTA ROSA E OUTROS**

**ASSUNTOS: GRATIFICAÇÕES DE ATIVIDADE**

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55/2014. PROCESSO ADMINISTRATIVO 25209.005143/2024-88. SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE E AMBIENTE. PAGAMENTO DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. VALORES ACIMA DE SETENTA MIL REAIS. PORTARIA CONJUNTA MPOG 2, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2012.

I - É dispensada a remessa automática dos processos que precedem o pagamento de despesas de exercícios anteriores à Consultoria Jurídica, mesmo quando os valores sejam iguais ou superiores a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais);

II - Só devem ser submetidos aos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico os casos que suscitarem dúvida jurídica objetiva e específica;

III - É necessário que a área técnica ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação;

IV - Esta Manifestação Jurídica Referencial possui prazo de validade de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogada sucessivamente, conforme previsto no art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

## **1. Relatório**

1. A Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente encaminha a esta Consultoria Jurídica demanda de iniciativa do Instituto Evandro Chagas - IEC/SVSA (SEI: 0048967285), que cuida de processo de pagamento de diferenças da gratificação de qualificação - GQ do servidor aposentado Edvaldo Paixão Santa Rosa, matrícula SIAPE 0477747.

2. A área técnica pretende efetuar o pagamento dos valores referentes ao período imprescrito:

Após análise dos fatos verificou-se:

O parecer técnico 0048657045 concluiu pela atualização da Gratificação do servidor (de GQ II para GQ III), a partir de janeiro de 2013.

Por erro do cadastrador a atualização deferida no parecer não foi realizada na época, conforme despacho 0043910580.

A atualização, bem como o pagamento dos valores retroativos referente ao ano de 2024 foi feito na folha de outubro/2024, Conforme financeira 0048784437 Restou um passivo a ser pago referente ao período de 01/01/2013 a 31/12/2023.

Observada a prescrição quinquenal de que trata o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, este SECAF realizou o cálculo do período de 01 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2023, conforme planilha SEI 0048659433, o que correspondeu ao valor de R\$ 106.800,20 (cento e seis mil e oitocentos reais e vinte centavos).

Considerando o valor da dívida, para prosseguirmos com o processo é necessária manifestação da unidade de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União - AGU ou Procuradoria-Geral Federal - PGR do Estado, nos termos da Lei Complementar 73/1993 e da Lei 10.480/2002, respectivamente, que presta assistência ao órgão ou entidade a que pertence o beneficiário, quanto à legalidade do pleito no caso de processos com valores iguais ou superiores a R\$ a 70.000,00 (setenta mil reais) por beneficiário.

Ante o exposto, encaminho a Chefia do SEGEP/IEC para as providências necessárias.

3. É o relatório.

## **2. Fundamentação**

### **2.1. Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial**

4. Por meio da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, a Advocacia-Geral da União instituiu a figura da Manifestação Jurídica Referencial (MJR), que possibilita análise jurídica padronizada de temas recorrentes e de baixa complexidade jurídica:

ON/AGU nº 55, de 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.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

5. A orientação para a elaboração de manifestações jurídicas de caráter abstrato, destinadas a servir como parâmetro para casos concretos, já estava prevista no Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme dispõe o Enunciado nº 33, transcrito a seguir:

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.

6. A consulta submetida a esta Consultoria Jurídica tem relação com a Portaria Conjunta MPOG nº 2, de 30 de novembro de 2012, que estabelece a obrigatoriedade de manifestação jurídica prévia da unidade de assessoramento jurídico 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.

7. Tratam-se de demandas de **natureza recorrente**, cuja análise se restringe, em essência, à verificação do atendimento aos requisitos legais mediante conferência documental, **não exigindo, em regra, exame jurídico aprofundado**.

8. Nessas hipóteses, a análise individualizada dos processos destinados ao pagamento de verbas retroativas, **sem controvérsia jurídica concreta**, compromete a eficiência e a celeridade processual, retardando os pagamentos e ampliando a carga de trabalho tanto do órgão consultivo quanto do órgão assessorado.

9. Diante do exposto, é cabível a elaboração de Manifestação Jurídica Referencial, de caráter genérico, que oriente quanto à desnecessidade de submissão automática à Consultoria Jurídica dos processos de pagamento de despesas anteriores, independentemente do valor a ser pago.

## **2.2. Do pagamento de despesas de exercícios anteriores e da interpretação da Portaria Conjunta MPOG nº 2, de 30 de novembro de 2012**

10. Como dito alhures, o pagamento de despesas de exercícios anteriores está disciplinado pela Portaria Conjunta MPOG nº 2, de 30 de novembro de 2012, editada com o objetivo de regulamentar os requisitos para o processamento de tais despesas no âmbito da Administração Pública Federal.

11. O art. 4º, alínea "i", da mencionada Portaria determina 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 quanto à legalidade dos respectivos pleitos.

12. Em que pese o disposto na norma regulamentar, a Consultoria-Geral da União já firmou entendimento no sentido de que a atuação das Consultorias Jurídicas para avaliar e emitir juízo de legalidade somente se justifica diante de **dúvida específica apresentada pelo órgão assessorado quanto à aplicação da legislação e dos normativos vigentes**, não sendo cabível estender essa análise a todo o processo, de modo a tornar ordinária a manifestação da AGU nos procedimentos relativos ao pagamento de despesas de exercícios anteriores.

13. A propósito, tal entendimento já foi objeto de deliberação no âmbito do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da AGU (DECOR), conforme se verifica na ementa do Parecer nº 013/2015/DECOR/CGU/AGU (00441.000035/2015-44):

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**. (grifei)

14. O racional por trás dessa conclusão deriva do entendimento de que, em sendo a atividade administrativa regida pelo princípio da legalidade estrita, todo servidor público, no exercício de suas funções, realiza juízo de conformidade dos atos com as normas pertinentes.

15. Não se mostra razoável admitir que todas as **questões rotineiras** das áreas técnicas sejam encaminhadas às Consultorias Jurídicas unicamente pelo fato de envolverem valores superiores a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), mesmo quando **inexistir qualquer dúvida jurídica** por parte do gestor público.

16. Esse entendimento foi reiterado no Parecer nº 257/2023/CGPEP/SCGP/CGU/AGU (21044.001381/2009-54), elaborado pela Coordenação-Geral da Diretoria de Pessoal Civil e Patrimônio da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública (SCGP):

Ante o exposto, em consonância com o posicionamento consolidado pela Consultoria-Geral da União através do Parecer nº 013/2015/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 130/2015, entende-se que os processos que precedem o pagamento de despesas de exercícios anteriores cujos valores sejam iguais ou superiores a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) apenas devem ser submetidos aos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico integrantes da estrutura da Advocacia-Geral da União nos casos em que for suscitada, pelo órgão ou entidade assessorado, dúvida precisa quanto à aplicação da legislação e normativos vigentes.

17. Saliente-se que as normas expedidas pelo órgão central do SIPEC, a exemplo da Portaria Conjunta MPOG nº 2, de 30 de novembro de 2012, não se sobrepõem à competência da Advocacia-Geral da União (antiga Consultoria-Geral da República), nos termos do art. 17, parágrafo único, da Lei nº 7.923/89:

Art. 17. Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais.

Parágrafo único. A orientação geral firmada pelo Órgão Central do Sipec tem caráter normativo, **respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da Seplan.** (grifei)

18. Assim, não se deve considerar obrigatória a manifestação dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União para fins de validade do pagamento de despesas de exercícios anteriores, mesmo quando o valor for igual ou superar setenta mil reais por beneficiário.

19. Nesses casos, cabe à área técnica proceder à regular aplicação da legislação e normativos vigentes, encaminhando o feito ao órgão de assessoramento jurídico **apenas nas hipóteses em que houver dúvida jurídica objetiva.**

### 3. Conclusão

20. Diante do exposto, conclui-se que o presente Parecer Referencial deverá ser aplicado nos casos relacionados ao pagamento de despesas de exercícios anteriores, especificamente aquelas cujo valor seja igual ou superior a R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) por beneficiário, observadas as disposições da Portaria Conjunta MPOG nº 2, de 30 de novembro de 2012, bem como as orientações jurídicas já consolidadas pela Consultoria-Geral da União, especialmente os Pareceres nº 013/2015/DECOR/CGU/AGU e nº 00257/2023/CGPEP/SCGP/CGU/AGU.

21. Inexistindo dúvida jurídica objetiva, fica dispensado o envio automático do processo à Consultoria Jurídica, desde que a unidade técnica competente certifique, de forma clara, que o caso concreto se enquadra integralmente nos parâmetros definidos nesta manifestação referencial.

22. Em atendimento aos arts. 4º, inciso III, alínea 'a', e 6º, *caput*, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, fica estabelecido o prazo de dois anos de validade para esta manifestação jurídica referencial.

23. Recomenda-se divulgação deste parecer aos demais membros da AGU que atuam no âmbito da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde.

24. Caso aprovada esta manifestação, oriento o apoio administrativo que:

- a) encaminhe este Parecer ao órgão consultante, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA), e também à COGEP/MS, para ciência e divulgação;
- b) em observância ao art. 4º, inciso III, alínea 'c', da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, promova o encaminhamento desta manifestação jurídica referencial à Consultoria-Geral da União, para as providências cabíveis.

Brasília, 18 de julho de 2025.

**ANNA LUÍZA DUNSTAN CURADO MORAES DE AGUIAR**

Advogada da União

Coordenadora de Assuntos de Pessoal

Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25209005143202488 e da chave de acesso 04fc91d3

---



Documento assinado eletronicamente por ANNA LUIZA DUNSTAN CURADO MORAES DE AGUIAR, 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 2714747808 e chave de acesso 04fc91d3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANNA LUIZA DUNSTAN CURADO MORAES DE AGUIAR, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-07-2025 15:55. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DISCIPLINARES E DE PESSOAL

---

**DESPACHO n. 02693/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25209.005143/2024-88**

**INTERESSADOS: EDVALDO PAIXAO SANTA ROSA E OUTROS**

**ASSUNTOS: GRATIFICAÇÕES DE ATIVIDADE**

1. Aprovo, em sua integralidade e por seus próprios fundamentos, o **PARECER REFERENCIAL n. 00008/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**.
2. Submeto-o à apreciação do Sr. Consultor Jurídico, sugerindo:
  1. retorno dos autos ao órgão consulente, qual seja, a **Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA)**, e também à **COGEP/MS**, para ciência e divulgação;
  2. divulgação aos demais membros da AGU que atuam no âmbito da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde; e
  3. em observância ao art. 4º, inciso III, alínea 'c', da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, encaminhamento da Consultoria-Geral da União, para as providências cabíveis.
3. Brasília, 21 de julho de 2025.

JULIANA SAHIONE MAYRINK NEIVA  
Advogada da União  
Coordenação-Geral de Assuntos Disciplinares e de Pessoal  
Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25209005143202488 e da chave de acesso 04fc91d3

---



Documento assinado eletronicamente por JULIANA SAHIONE MAYRINK NEIVA, 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 2717438662 e chave de acesso 04fc91d3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA SAHIONE MAYRINK NEIVA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-07-2025 14:30. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO G

**DESPACHO n. 02697/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25209.005143/2024-88**

**INTERESSADOS: EDVALDO PAIXAO SANTA ROSA E OUTROS**

**ASSUNTOS: GRATIFICAÇÕES DE ATIVIDADE**

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00008/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado pela Advogada da União Anna Luíza Dunstan Curado Moraes de Aguiar, Coordenadora de Assuntos de Pessoal, bem como o DESPACHO n. 02693/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Advogada da União Juliana Sahione Mayrink Neiva, Coordenadora-Geral de Assuntos Disciplinares e de Pessoal, adotando seus fundamentos e conclusões.
2. Pelas razões indicadas, ratifico que houve atendimento aos requisitos constantes da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.
3. Com isso, é dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, dos processos que guardem relação inequívoca e direta com o tema ora apreciado, sendo necessário que a área técnica:
  - i) ateste, de maneira expressa, que o caso concreto se amolda à manifestação referencial; e
  - ii) mencione a manifestação referencial acostando-a aos autos do procedimento.
4. Destaco, ainda, que a vigência do PARECER REFERENCIAL n. 00008/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU é de 2 (dois) anos, contados da presente data.
5. Ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:
  - a) junte as presentes manifestações ao Sistema SEI e encaminhe os autos:
    - a.1) à **Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA/MS)** e à **Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP/SAA/SE/MS)**, para ciência e divulgação;
    - b) abra tarefa de ciência, no SAPIENS:
      - b.1) ao **Departamento de Gestão Administrativa (DGA/CGU/AGU)**;
      - b.2) aos **Advogados da União atuantes na Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde**;
      - b.3) à **Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa (COGAD/CONJUR/MS)**, para publicação da manifestação referencial nas páginas do Ministério da Saúde e da Advocacia-Geral da União.

Brasília, 21 de julho de 2025.

**CIRO CARVALHO MIRANDA**

Advogado da União  
Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25209005143202488 e da chave de acesso 04fc91d3



Documento assinado eletronicamente por CIRO CARVALHO MIRANDA, 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 2717714266 e chave de acesso 04fc91d3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CIRO CARVALHO MIRANDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-07-2025 10:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---