



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE  
GABINETE PF-SUDENE

**PARECER n. 00156/2024/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU**

**NUP: 59336.004362/2023-25**

**INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE.**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: I – Análise jurídica de Minuta de Proposição e de Resolução, esta última a ser eventualmente expedida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE. II – Pela possibilidade de edição do ato, desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

Sr. Procurador-chefe,

**- DO RELATÓRIO -**

1. Submete-se à apreciação desta Procuradoria Federal junto à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE – PF-SUDENE/PGF/AGU, Minuta de Proposição e de Resolução, esta última a ser eventualmente expedida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE, que tem por escopo aprovar:

*"(...) a Proposição nº xxx/2024, que trata da alteração da programação de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE para o exercício de 2024, referente à reprogramação anual de aplicação de recursos do FNE para 2024, e dos indicadores de desempenho relacionados à eficácia da gestão dos recursos do FNE".*

2. O Processo foi instruído com os seguintes e principais documentos: (i) Ofício BNB n. 2024/493-019, o qual solicita a reprogramação do plano de aplicação de recursos referente ao FNE 2024 (SEI 0682513); (ii) Parecer Técnico Conjunto MIDR/SUDENE n. 2/2024 (SEI 0686292); (iii) Nota Técnica n. 220/2024 a qual manifesta-se quanto à inaplicabilidade, dispensa ou necessidade de elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, nos termos do Decreto nº 10.411, de 30/06/2020 (SEI 0686406); (iv) Minuta de Proposição (SEI 0687955); e Minuta de Resolução, a ser expedida pelo CONDEL/SUDENE (SEI 0687958).

3. Em seguida, por força do art. 10, da Lei n. 10.480/2002, e do art. 64, inciso III, da Resolução CONDEL/SUDENE n. 151/2021 - Regimento Interno - RI-CONDEL/SUDENE, através do Despacho COGEP/CGGI/SUDENE, de 06 de agosto de 2024 (SEI 0688658), o Processo foi encaminhado à PF-SUDENE/PGF/AGU, para análise e emissão de manifestação jurídica.

4. Eis, em síntese, o relatório.

**- PRELIMINARMENTE -**

5. Esclareça-se, inicialmente, que a presente análise **se restringe aos aspectos jurídicos formais da(s) Minuta(s) encaminhada(s), não sendo de competência desta PF-SUDENE o exame quanto aos aspectos técnicos relacionados à discricionariedade administrativa. A esse respeito, vale ressaltar a orientação contida em Enunciado da 4ª Edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – MBPC/AGU, aprovado pela Portaria Conjunta CGU/CGAGU/PGBC/PGFN/PGF/PGU/AGU n. 1/2016, quanto aos limites daquilo que deve ser procedido pelo órgão consultivo e daquilo que deve ser providenciado pelo órgão técnico,** a saber:

**Enunciado BPC n. 7**

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Em sua fonte expressa:

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório.

6. A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

7. Ademais, a atividade de consultoria e assessoramento jurídicos limita-se ao controle de legalidade do ato administrativo, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei n. 10.480/2002 c/c o art. 11, inciso V, da Lei Complementar – LC n. 73/1993, os quais dispõem, *in verbis*:

**Lei n. 10.480/2002**

Art. 10. (...)

§ 1º. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

**LC n. 73/1993**

Art. 11. Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

(...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica.

8. Por controle de legalidade, deve se entender a regularidade jurídico-formal do procedimento (formalização e instrução do processo e observância do devido processo legal) e a possibilidade jurídica quanto aos efeitos do ato proposto pela Administração Pública.

9. Nesse sentido, importante salientar a necessidade de respeito à higidez processual, razão pela qual os autos deverão ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável (art. 22, §§ 1º e 4º, da Lei n. 9.874/1999). Quanto aos documentos juntados em cópia, a sua autenticação poderá ser feita pelo órgão administrativo, mediante carimbo e assinatura do responsável. Demais orientações processuais devem ser verificadas na Portaria Normativa – PN SLTI/MPOG n. 5/2002.

10. No caso, trata-se de processo eletrônico, conforme autoriza o Decreto n. 8.539/2015, operacionalizado pelo Sistema Eletrônico de Informações - SEI, objeto da Portaria Conjunta TRF4/MPOG n. 3/2014, de maneira que as manifestações foram elaboradas e assinadas digitalmente, não se excluindo, no que couber, as orientações do item anterior.

11. Outro ponto digno de nota é o de que apenas os Documentos que constam do Processo no momento do envio dos autos à PF-SUDENE serão levados em consideração, o que pode, eventualmente, dissentir da realidade efetivamente observada.

12. **Por fim, necessário se faz observar que a presente manifestação é feita em regime de urgência, a teor do que dispõe o art. 12, §4º, da Portaria PGF n. 526/2013, consoante se depreende da solicitação inserta no Despacho COGEP/CGGI/SUDENE, de 06 de agosto de 2024 (SEI 0688658).**

**- DA ANÁLISE JURÍDICA -**

**Dos elementos do ato administrativo**

13. Nesse diapasão, o exame jurídico de qualquer ato administrativo, inclusive os normativos, exige ponderá-lo em vista dos seus aspectos, que, para Marçal Justen Filho, são o sujeito, o conteúdo, a forma, o motivo e a finalidade. Segundo o Autor, *“o sujeito do ato administrativo é quem o produz, que pode ser identificado como agente. O conteúdo é aquilo que por ele é determinado ou estabelecido. A forma é o modo de exteriorização do ato. O motivo é a causa jurídica eleita pelo agente para produzir o ato. A finalidade é o resultado ou o interesse que se busca satisfazer por meio do ato”*.

14. A **competência** do CONDEL/SUDENE para regulamentar a matéria encontra-se prevista no art. 8º, §1º, da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, bem como no estabelecido pelo art. 10, §5º, inciso V, do mesmo Diploma Legal; pelos incisos II e III, do art. 14, da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989; pelas alíneas "c" e "d", do inciso XII, art. 4º, do Anexo I ao Decreto n. 11.056, de 29 de abril de 2022; pelo art. 62, da Resolução CONDEL/SUDENE nº 151, de 13 de dezembro de 2021 e, ainda considerando o disposto no art. 4º, inciso XII, alíneas "c" e "d", da Resolução DC/SUDENE nº 725, de 27 de julho de 2022.

15. Quanto à **forma** escolhida, constata-se a sua adequação, considerando que resolução, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, é *“a fórmula pela qual se exprimem as deliberações dos órgãos colegiais”*. Ademais, o art. 9º, inciso II, do Decreto n. 12.002/24, é claro ao estabelecer que resoluções são atos normativos editados por órgãos colegiados.

16. No que toca à **finalidade**, a Minuta de Resolução propõe aprovar a *“Proposição n. xxx/2024, que trata da alteração da programação de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE para o exercício de 2024, referente à reprogramação anual de aplicação de recursos do FNE para 2024, e dos indicadores de desempenho relacionados à eficácia e eficiência da gestão dos recursos do FNE.”*

17. No que diz respeito **ao motivo e à motivação**, tais elementos encontram-se identificados no bojo do Ofício BNB 2024/493-019 (SEI 0682513), do Parecer Técnico Conjunto MIDR n. 2/2024 (SEI 0686292), da Nota Técnica n. 220/2024 (SEI 0686406), na Minuta de Proposição (SEI 0687955), bem como no DESPACHO COGEP SEI 0688658.

**Das Minutas**

18. Dispostos os elementos do ato administrativo que ora se pretende praticar, passará este órgão jurídico a analisar as Minutas encaminhadas pela Unidade Consulente.

19. Da mesma forma, oportuno também se faz consignar o atesto da Unidade Consulente, através do Despacho SEI 0688658, no tocante à observância do recente Decreto nº 12.002/24:

2. Considerando os documentos supracitados, esta CGGI elaborou a proposta de Minuta de Resolução do Conselho Deliberativo COGEP SEI 0687958, a qual visa formalizar as alterações na Programação de Financiamento do FNE de 2024, caso aprovadas pelo Conselho Deliberativo (Condel/Sudene), a partir dos ditames constantes do recente Decreto nº 12.002/2024 (link) - que consolidou e atualizou os regramentos dos Decretos nº 9.191/2017, nº 10.139/2019 e nº 11.311/2022.

3. Também foi analisado o cumprimento das exigências do Decreto nº 10.411/2020 quanto à Análise de Impacto Regulatório (AIR). As manifestações sobre a dispensa da AIR, bem como a necessidade de vigência imediata, encontram-se na Nota Técnica 220/2024 - SEI/SUDENE

(0686406), elaborada pela área técnica da Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Constitucional de Financiamento (CGDF/DFIN).

Conforme prevê o art. 68, incisos I e II, do Decreto nº 12.002/2024, a Resolução em apreço, quando e se aprovada, deverá ser publicada no Diário Oficial da União (DOU).

20. No que concerne ao texto da **Minuta de Resolução (SEI 0687958)**, tem esta PF-SUDENE/PGF/AGU as seguintes considerações a fazer:

(i) na Ementa, adicionar uma vírgula após a expressão "*Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE*";

(ii) no Preâmbulo, adotar a seguinte redação: "*O PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – SUDENE, no uso das atribuições que lhe confere o §1º do art. 8º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, bem como o estabelecido pelo art. 10, §5º, inciso V, do mesmo Diploma Legal, pelos incisos II e III do art. 14 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, pelas alíneas "c" e "d" do inciso XII do art. 4º do Anexo I ao Decreto nº 11.056, de 29 de abril de 2022, pelo art. 62 da Resolução CONDEL/SUDENE nº 151, de 13 de dezembro de 2021, e ainda, considerando o disposto no art. 4º, inciso XII, alíneas "c" e "d", da Resolução DC/SUDENE nº 725, de 27 de julho de 2022,*";

(iii) no Art. 1º, inserir uma vírgula após a expressão "*Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE*";

(iv) também no Art. 2º, deve-se substituir a palavra "*SUDENE*", por "*Sudene*" em conformidade com o elencado na Lei Complementar nº 125/2007, a qual utiliza a expressão "*SUDENE*" em caixa alta na seguinte situação: "*Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE*". A sugestão em apreço deve ser replicada em toda a Resolução, sempre que se fizer necessária;

(v) no Art. 3º, substituir "*Comissão Mista permanente*" por "*Comissão mista permanente*". Assim se recomenda por ser esta a redação adotada no art. 166, §1º, da Constituição Federal; e

(vi) na parte da assinatura, substituir "*Presidente do Conselho Deliberativo*" por "*Presidente do Conselho Deliberativo da Sudene*"; e

(vii) conforme o art. 11, inciso II, alínea f, item 7, do Decreto n.12.002/24, quanto as siglas ou acrônimos, na primeira citação, a expressão designada deve vir escrita por extenso, sempre antes de sua sigla ou acrônimo respectivo, separados por travessão. A sugestão em apreço deve ser replicada em toda a Resolução, sempre que se fizer necessária.

21. Outrossim, com relação à **Minuta de Proposição (SEI 0687955)**, tem este órgão jurídico as seguintes considerações a fazer:

(i) na Ementa, substituir "*Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)*" por "*Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE*";

(ii) ao longo de toda a Minuta, deve-se substituir a palavra "*SUDENE*", por "*Sudene*" em conformidade com o elencado na Lei Complementar nº 125/2007, a qual utiliza a expressão "*SUDENE*" em caixa alta na seguinte situação: "*Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE*". A sugestão em apreço deve ser replicada em toda a Proposição, sempre que se fizer necessária;

(iii) também ao longo de toda a Minuta, substituir "*Comissão Mista permanente*" por "*Comissão mista permanente*". Assim se recomenda por ser esta a redação adotada no art. 166, §1º, da Constituição Federal;

(iv) ainda no Item 4, substituir "*Secretaria do Tesouro Nacional (STN)*" por "*Secretaria do Tesouro Nacional – STN*";

(v) no Item 6, substituir "*Ofício BNB nº 2024-493-019 (SEI nº 0682513)*" por "*Ofício BNB nº 2024/493-019, datado de 10 de julho de 2024 (SEI 0682513)*";

(vi) também no Item 6, substituir "*Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos da Sudene (DFIN/Sudene)*" por "*Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos da Sudene – DFIN/SUDENE*";

(vii) do mesmo modo, no Item 6, substituir "*Secretaria Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (SNFI/MIDR)*" por "*Secretaria Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – SNFI/MIDR*";

(viii) no Item 8, substituir "*Ofício BNB nº 2024-493-019*" por "*Ofício BNB nº 2024/493-019*";

(ix) no Item 9, substituir "*Parecer Técnico Conjunto nº 2/2024 - MIDR/SUDENE (0686292)*" por "*Parecer Técnico Conjunto nº 2/2024 - MIDR/SUDENE (SEI 0686292)*";

(x) no Item 12, substituir "*a área técnica da Sudene (CGDF/DFIN)*" por "*a Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Constitucional de Financiamento – CGDF/DFIN/SUDENE*", pois, é a primeira menção da unidade técnica no presente documento;

(xi) na Proposição, substituir "*Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)*" por "*Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE*"; e

(xii) conforme o art. 11, inciso II, alínea f, item 7, do Decreto n. 12.002/24, quanto as siglas ou acrônimos, na primeira citação, a expressão designada deve vir escrita por extenso, sempre antes de sua sigla ou acrônimo respectivo, separados por travessão. A sugestão em apreço deve ser replicada em toda Proposição, sempre que se fizer necessária.

22. Acrescente-se, além do mais, deve o CONDEL/SUDENE atentar para a observância do disposto nos artigos adiante transcritos do já referido Decreto n. 12.002/24:

Art. 18. A cláusula de vigência indicará a data de entrada em vigor do ato normativo da seguinte forma:

I - “[número cardinal por extenso] dias após a data de sua publicação”;

II - “no [número ordinal por extenso] dia do [número ordinal por extenso] mês subsequente ao de sua publicação”;

III - “em [data por extenso]”; ou

IV - “na data de sua publicação”, quando não houver previsão de *vacatio legis*.

Parágrafo único. Alternativamente ao disposto no *caput*, a cláusula de vigência poderá ser estabelecida em dias úteis, semanas, meses ou anos, contados da data de publicação do ato normativo.

Art. 22. As instruções normativas, as portarias e as resoluções terão numeração sequencial em continuidade às séries em curso em 3 de fevereiro de 2020.

§ 1º Na hipótese de fusão ou de divisão de órgãos, entidades ou unidades administrativas, será admitido reiniciar a sequência numérica ou adotar a sequência de um dos órgãos, entidades ou unidades administrativas de origem.

§ 2º A alteração da estrutura organizacional do órgão ou da entidade a que pertença a unidade administrativa não acarretará reinício da sequência numérica.

§ 3º As portarias e as resoluções de pessoal terão numeração sequencial distinta, que será reiniciada anualmente.

23. Além disso, caso a eventual aprovação da matéria venha a ocorrer "*ad referendum*" do Colegiado, que se aprecie a possibilidade de aplicação do que dispões o art. 47, *caput*, e 48, inciso V, do RI-CONDEL/SUDENE, de acordo com o qual "*Art. 47. A Secretaria-Executiva, por meio de Comitê Técnico, promoverá, sempre que a complexidade da pauta assim o exigir, reuniões para discussão prévia dos assuntos a serem submetidos ao Conselho Deliberativo da Sudene. (...) Art. 48. O Comitê Técnico tem como finalidade: (...) V - apreciar, sempre que possível, matérias que, pela sua urgência ou relevância, exijam aprovação ad referendum, observadas porém as condições estabelecidas pelo inciso XVI e parágrafo único do art. 11 deste Regimento*" (destacou-se).

24. Aduza-se, ainda, que a Nota Técnica SUDENE n. 220/2024 procedeu à análise quanto à inaplicabilidade, dispensa ou necessidade do possível impacto regulatório, ocasião na qual e chegou à conclusão de que "*nos manifestamos pela dispensa da Análise de Impacto Regulatório (AIR), na forma dos incisos III do artigo 4º do Decreto nº 10.411/2020, e pela urgência para início da vigência a partir da data de publicação, na forma do parágrafo único do artigo 4º do Decreto nº 10.139/2019, de ato normativo referente ao tema constante no Parecer Técnico Conjunto nº 2/2024 - MIDR/SUDENE (SEI 0686292).*" (negritos do original).

25. Por fim, mas não menos importante, cabe frisar o teor do que aduzem os artigos 9º, § 2º, e 10 da LC n. 125/2007, o art. 5º, § 8º, do Decreto n. 11.056/2022 e os artigos 7º e 8º, inciso III, do RI-CONDEL/SUDENE, segundo os quais competem ao Superintendente da SUDENE presidir a Secretaria-Executiva do CONDEL/SUDENE, levada a cabo pela SUDENE, razão pela qual cabe à Autarquia providenciar a publicação de normas e outros atos oficiais oriundos do seu Órgão de cúpula.

#### - DA CONCLUSÃO -

26. Face ao exposto, opina-se pela regularidade das Minutas encaminhadas e analisadas, desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

27. Submete-se à aprovação superior.

Recife, 06 de agosto de 2024.

**Sofia Machado**

OAB/PE 54.544

Apoio Técnico - Área Jurídica

**THIAGO COELHO SILVA**

PROCURADOR FEDERAL - MAT. 1.358.331

COORDENADOR DA CONSULTORIA JURÍDICA DA PF-SUDENE/PGF/AGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59336004362202325 e da chave de acesso 2c339f85

---



Documento assinado eletronicamente por THIAGO COELHO SILVA, 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 1581895061 e chave de acesso 2c339f85 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO COELHO SILVA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-08-2024 16:53. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por SOFIA MACHADO DE LIMA, 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 1581895061 e chave de acesso 2c339f85 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SOFIA MACHADO DE LIMA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-08-2024 16:48. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---