



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.
