



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

**PARECER n. 00167/2024/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU**

**NUP: 59336.002545/2023-14**

**INTERESSADOS: SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO.

I – Análise jurídica de Minuta(s) de Proposição e de Resolução a ser(em) eventualmente expedida(s) pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE.

II – Pela possibilidade de edição do(s) ato(s), desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

**- DO RELATÓRIO -**

1. Submete-se à apreciação desta Procuradoria Federal junto à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE – PF-SUDENE/PGF/AGU Minuta(s) de Proposição e de Resolução, a ser(em) eventualmente expedida(s) pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE, que tem por escopo criar "(...) Grupo de Trabalho para elaboração de proposta de estabelecimento de montantes de repasse de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE para os programas de financiamento de microcrédito produtivo orientado urbano e rural - PMNPO."

2. O Processo foi instruído com os seguintes principais documentos:

- (i) Parecer Técnico n. 324/2024 (SEI 0663845);
- (ii) Parecer PF-SUDENE/PGF/AGU n. 119/2024 (SEI 0667457);
- (iii) Ata da 520ª Reunião da Diretoria Colegiada - DC/SUDENE (SEI 0667547);
- (iv) Despacho COGEP/CGGI/SUDENE de 7 de agosto de 2024 (SEI 0688932);
- (v) Nota Jurídica PF-SUDENE/PGF/AGU n. 46/2024 (SEI 0691073);
- (vi) Minuta(s) de Proposição (SEI 0691072);
- (vii) Minuta(s) de Resolução (SEI 0691066);
- (viii) Despacho COGEP/CGGI/SUDENE de 12 de agosto de 2024 (SEI 0691074);

3. Em seguida, por força do art. 10 da Lei n. 10.480/2002 e do art. 64 da Resolução CONDEL/SUDENE n. 151/2021 - Regimento Interno - RI-CONDEL/SUDENE, através do Despacho COGEP/CGGI/SUDENE de 12 de agosto de 2024, o Processo foi encaminhado à PF-SUDENE/PGF/AGU para análise e emissão de parecer.

4. Eis, em síntese, o relatório.

**- DA ANÁLISE JURÍDICA -**

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/PGF/AGU 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. Ainda quanto à instrução processual, destaca-se a Orientação Normativa - ON AGU n. 02/2009, a qual deverá ser seguida durante todo o procedimento:

**ON AGU n. 2/2009**

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

12. 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/PGF/AGU serão levados em consideração, o que pode, eventualmente, dissentir da realidade efetivamente observada.

13. **Além disso, 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 justificado no Despacho COGEP/CGGI/SUDENE de 11 de junho de 2023.**

14. 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”*.

15. A **competência** do CONDEL/SUDENE para regulamentar a matéria encontra-se prevista nos artigos 4º, incisos I, II, VIII e XI, 5º, inciso II, 8º, caput e § 1º, e 10, caput, inciso I, e § 5º, inciso IV, da LC n. 125, de 3 de janeiro de 2007; no art. 3º, *caput*, inciso III, e o § 1º do art. 9º da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989; no inciso I do art. 4º da Lei n. 13.636, de 20 de março de 2018; no estabelecido pelo art. 4º, incisos II, IX e XII, e art. 5º, § 1º, do Anexo I ao Decreto n. 11.056, de 29 de abril de 2022; nos artigos 11, inciso XVI (se o caso de decisão urgente), e 60 do RI-CONDEL/SUDENE; nos artigos 1º, incisos I, II, VIII e XI, e 4º, incisos II, IV e XII, do Anexo à Resolução DC/SUDENE n. 725, de 27 de julho de 2022 - RI-SUDENE, estando, contudo, submetida à apreciação prévia da Diretoria Colegiada - DC/SUDENE, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei Complementar n. 125/2007, do art. 6º, inciso I, do Anexo I ao Decreto n. 11.056/2021 e no art. 6º, inciso I, da Resolução DC/SUDENE n. 725/2022, atitude que já foi adotada, conforme atestado nos autos (SEI 0667547).

16. 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. 12.002/2024, é claro ao estabelecer que resoluções são atos normativos editados por colegiados.

17. No que toca à **finalidade**, a(s) Minuta(s) de Resolução propõe(m) aprovar Proposição(ões) que trata(m) da criação de *“(…) Grupo de Trabalho para elaboração de proposta de estabelecimento de montantes de repasse de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE para os programas de financiamento de microcrédito produtivo orientado urbano e rural - PMNPO.”*

18. No que diz respeito **ao motivo e à motivação**, observam-se suas presenças no Parecer Técnico n. 324/2024, na Proposta de Voto n. 224/2024, no Despacho COGEP/CGGI/SUDENE de 7 de agosto de 2024, no Despacho COGEP/CGGI/SUDENE de 12 de agosto de 2024 e na Minuta de Proposição, alguns dos quais pendentes de assinatura por quem de direito

19. Com relação aos textos da(s) Minuta(s), entende-se que se encontra(m) devidamente ajustado(s) à legislação em vigor. Contudo, sugere(m)-se a(s) seguinte(s) alteração(ões):

**Minuta de Resolução (SEI 0691066):**

**(i) no § 2º do art. 1º, adotar a seguinte redação:** “§ 2º Ficam incorporadas a esta Resolução as solicitações registradas na 33ª Reunião do Conselho Deliberativo da Sudene e na 34ª Reunião do Comitê Técnico, referentes à composição do Grupo de Trabalho temporário de que trata o caput.”.

**(ii) no art. 2º, adotar a seguinte redação:**

“Art. 2º O Grupo de Trabalho referido no artigo 1º terá um representante:

I - da SUDENE, que o coordenará;

II - do Ministério da Integração do Desenvolvimento Regional - MIDR;

III - do Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB;

IV - da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA;

V - da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG;

VI - do Governo do Estado de Alagoas;

VII - do Governo do Estado da Bahia;

VIII - do Governo do Estado do Ceará;

IX - do Governo do Estado do Espírito Santo;

X - do Governo do Estado do Maranhão;

XI - do Governo do Estado de Minas Gerais;

XII - do Governo do Estado da Paraíba;

XIII - do Governo do Estado de Pernambuco;

XIV - do Governo do Estado do Piauí;

XV - do Governo do Estado do Rio Grande do Norte; e

XVI - do Governo do Estado de Sergipe.

§ 1º A indicação dos representantes, titular e suplente, deverá ser formalizada pela autoridade máxima de cada um dos entes e órgãos referidos nos incisos do caput, via Ofício, e encaminhada à SUDENE em até 10 (dez) dias da data de publicação desta Resolução.

§ 2º A participação dos membros do Grupo de Trabalho será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.”; e

**(iii) no art. 4º, caput, adotar a seguinte redação:** “Art. 4º As reuniões ordinárias do Grupo de Trabalho terão periodicidade mensal, cujas realizações serão em datas a serem definidas quando das convocações pelo Coordenador.”;

20. Além disso, caso a eventual aprovação da matéria venha a ocorrer “ad referendum” do Colegiado, que se aprecie a possibilidade de aplicação do que dispõem os artigos 47, caput, e 48, inciso V, do RI-CONDEL/SUDENE - fato observado no presente caso -, de acordo com os quais:

**Resolução CONDEL/SUDENE n. 151/2021 - RI-CONDEL/SUDENE**

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.

(grifou-se)

21. Acrescente-se, além do mais, deve o CONDEL/SUDENE atentar para a observância do disposto nos artigos adiante transcritos do já referido Decreto n. 12.002/2024:

Art. 4º O ato normativo será estruturado em três partes básicas:

I - parte preliminar, com:

a) a epígrafe;

b) a ementa; e

c) o preâmbulo, com:

1. a autoria;

2. o fundamento de validade, nas medidas provisórias, nos decretos e nos atos normativos inferiores a decreto; e

3. a ordem de execução, nos decretos e nos atos normativos inferiores a decreto;

II - parte normativa, com as normas que regulam o objeto;

III - parte final, com:

a) se for caso:

1. as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa;

2. as disposições transitórias; e

3. a cláusula de revogação; e

b) a cláusula de vigência; e

c) o fecho, nas leis, nas medidas provisórias e nos decretos, com a menção:

1. a “Brasília”, seguida de vírgula e da data de assinatura por extenso com ponto e vírgula após a data; e

2. aos anos transcorridos desde a Independência e desde a Proclamação da República.

§ 1º A epígrafe dos atos normativos será constituída pelos seguintes elementos, nesta ordem:

I - título designativo da espécie normativa;

II - nos atos normativos inferiores a decreto, sigla oficial adotada no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal – SIORG:

a) do órgão ou da entidade;

b) da unidade administrativa da autoridade signatária, seguida da sigla do órgão ou da entidade a que se vincula; ou

c) da unidade da autoridade signatária, seguida da sigla da unidade superior e da sigla do órgão ou da entidade a que se vincula;

III - numeração sequencial; e

IV - data de assinatura.

(...)

Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

I - instruções normativas e portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; e

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados.

§ 1º O disposto no *caput* não afasta a possibilidade de:

I - uso de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal;

II - edição de instruções normativas, portarias ou resoluções conjuntas;

III - edição de portarias ou resoluções com atos de pessoal; ou

IV - manutenção de atos normativos editados anteriormente a 3 de fevereiro de 2020 com outras denominações.

§ 2º Os atos de pessoal de que trata o inciso III do § 1º:

I - referem-se a agentes públicos nominalmente identificados;

II - não contêm ementa; e

III - são designados, na epígrafe, com o título “PORTARIA” ou “RESOLUÇÃO”, seguido da numeração sequencial e da data de assinatura.

(...)

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.

(...)

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.

(...)

#### **Publicação no Diário Oficial da União**

**Art. 68. É obrigatória a publicação no Diário Oficial da União de todos os atos normativos que:**

I - sejam assinados pelo Presidente da República ou pelos Ministros de Estado;

II - produzam efeitos externos ao órgão ou à entidade;

III - gerem despesas;

IV - disponham sobre concessão de direitos a agentes públicos; e

**V - disponham sobre regimento interno.**

§ 1º Não se considerará publicado no Diário Oficial da União o trecho do ato constante de outro meio, físico ou eletrônico, para o qual o ato publicado remeta.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se à remissão a endereços eletrônicos.

§ 3º Os atos normativos que não se enquadrem nas hipóteses previstas no *caput* poderão ser publicados apenas em boletim interno.

§ 4º O disposto neste artigo não afasta hipóteses legais de restrição de acesso à informação.

(...)

(negritou-se)

22. Ademais, 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.

23. Por fim, ressalte-se que o inteiro teor do Parecer PF-SUDENE/PGF/AGU n. 119/2024 fica totalmente reiterado.

#### **- DA CONCLUSÃO -**

Face ao exposto, opina-se pela regularidade da(s) Minuta(s) encaminhada(s), desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

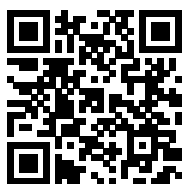
À COGEP/CGGI/SUDENE.

Recife/PE, 13 de agosto de 2024.

**Diogo Moraes**  
Procurador Federal  
Procurador-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59336002545202314 e da chave de acesso 1543f08e



Documento assinado eletronicamente por DIOGO MORAES, 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 1589053332 e chave de acesso 1543f08e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO MORAES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-08-2024 12:34. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---