



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
GABINETE DA PFE SUDAM
TV. ANTÔNIO BAENA, Nº 1.113 - BL. "C" - 6º ANDAR - BAIRRO: MARCO - CEP: 66.093-082 - TEL.: (91)4008-5402/5446 - E-MAIL: PROCURADORIA@SUDAM.GOV.BR

PARECER n. 120/2024/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU

NUP: 59004.001220/2024-49

INTERESSADA: DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS

ASSUNTO: ALTERAÇÃO DAS DIRETRIZES E PRIORIDADE DO FDA PARA 2025

EMENTA:

I. Direito Constitucional e Administrativo. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). Alteração das Diretrizes e Prioridades, Setoriais e Espaciais, para a aplicação dos recursos do FDA, para o exercício de 2025.

II. Incidência: (a) MP nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; (b) Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007; (c) Decreto nº 10.053, de 09 de outubro de 2019; (d) Resolução Condel/Sudam nº 82, de 16 de dezembro de 2019; (e) Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024; (f) Portaria/MIDR nº 3.646, de 29 de outubro de 2024; (g) Resolução Condel/Sudam nº 106, de 4 de agosto de 2023 - Aprova o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA); (h) Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022; (i) Resolução Normativa/Dicol nº 9, de 25 de setembro de 2023, alterada pela Resolução Normativa/Dicol nº 13, de 18 de março de 2024; (j) Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024; e (k) Resolução Normativa Dicol/Sudam, nº 19, de 21 de outubro de 2024.

III. POSSIBILIDADE JURÍDICA, COM RECOMENDAÇÕES QUANTO AOS ATOS DE APROVAÇÃO.

I – Síntese da demanda

1. Trata-se de processo administrativo que tem por objeto a análise e aprovação da proposta de alteração das Diretrizes e Prioridades, Setoriais e Espaciais, para a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), aprovadas para o exercício de 2025, pela Resolução Condel/Sudam nº 121, de 14 de agosto de 2024 (SEI: [0620616](#)).

2. A referida proposta objetiva: compatibilizar **as Diretrizes e Prioridades do FDA/2025**, às **Diretrizes e Orientações Gerais do FDA/2025**, as quais foram recentemente alteradas pela Portaria MIDR nº 3.646, de 29 de outubro de 2024 (SEI: [0632354](#)).

3. A análise técnica da proposta resultou na emissão do **PARECER Nº 16/2024-CPES/CGPLA/DPLAN** (SEI: [0634336](#)), o qual recomenda a aprovação da medida pelo Conselho Deliberativo da Sudam, nos termos da sua conclusão, a seguir *ipsis litteris* transcritos:

"CONCLUSÃO

17. A Portaria/MIDR nº 3.646, de 29 de outubro de 2024 alterou trechos da Portaria/MIDR nº 2.252, de 4 de julho de 2023 a fim de compatibilizar os Fundos (FNO e FDA) às novas políticas em implementação do governo federal, a exemplo do Plano de Transformação Ecológica (PTE) e da Nova Indústria Brasil (NIB).

18. No intuito de adequar as Diretrizes e Prioridades do FDA para 2025 às alterações trazidas pela Portaria/MIDR nº 3.646, de 29 de outubro de 2024, sugere-se as alterações no Anexo da

Resolução/CONDEL nº 121, de 14 de agosto de 2024, conforme o item 7 deste parecer técnico, e cujas justificativas constam nos itens 8 a 15 do mesmo documento.

19. A proposta de alterações das Diretrizes e Prioridades do FDA para 2025 devem ser apreciadas pelo Conselho Deliberativo da SUDAM para posterior alteração da Resolução nº 121, de 14 de agosto de 2024."

4. Na sequência, a proposta foi submetida à Diretoria Colegiada da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Dicol/Sudam) e aprovada pela Resolução Dicol/Sudam nº 1.123, de 21 de novembro de 2024 (SEI: [0635953](#)).

5. Assim, por intermédio do Despacho/SEI: [0636604](#), a Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas (Dplan/Sudam) encaminhou o processo a esta Procuradoria Federal junto à Sudam (PFE/Sudam), *para análise e demais providências*.

6. Sintetizei o essencial.

II – Análise

II.1 – Da finalidade e abrangência do Parecer jurídico

7. Cabe destacar, inicialmente, que a presente Consultoria Jurídica tem por fundamento o art. 131 da Constituição Federal, observando o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e o artigo 13 do Decreto nº 11.230, de 2022, que aprova a Estrutura Regimental da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

8. Nesse sentido, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União junto à Sudam (PFE/SUDAM/PGF/AGU) prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo promover análise da conveniência e oportunidade dos atos de gestão, ou emitir juízo de valor sobre aspectos de natureza eminentemente técnica, em conformidade com o Enunciado nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

9. Vale registrar, ainda, que as orientações jurídicas não possuem caráter vinculativo, podendo a autoridade assessorada, dentro da margem de discricionária que lhe é conferida pela lei, adotar ou não tais orientações, desde que motivadamente (art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999).

10. Cumpre anotar, contudo, que as questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas como óbices a serem corrigidos, sendo que o prosseguimento do feito, sem a respectiva correção, será de responsabilidade exclusiva da gestão.

II.2 – Da regularidade da formação do processo

11. O controle da regularidade formal dos processos tem por objetivo verificar a adequada instrução dos autos, a observância do devido processo legal e a adequabilidade jurídica quanto aos efeitos do ato proposto pela Administração Pública.

12. De acordo com a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal, devendo, nos termos do § 1º do art. 22, observar os seguintes pressupostos:

Art. 22. (...)

§1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

13. No presente caso, trata-se de processo regulamentado pelo Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, operacionalizado pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI), objeto da Portaria Conjunta nº 3/2014- TRF4/MPOG, que institui o modelo de governança do Sistema, de cujo exame dos autos eletrônicos considera-se regular a instrução, registrando, apenas, os seguintes documentos cancelados: [0604959](#), [0634779](#).

II.3 - Da análise de mérito

14. A presente análise tem por objetivo emitir parecer jurídico sobre proposta de alteração das Diretrizes e Prioridades do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) para o ano de 2025, aprovadas pelo Conselho Deliberativo da Sudam, conforme Resolução Condel/Sudam nº 121, de 14/08/2024 (SEI: [0620616](#)).

15. A alteração tem por finalidade compatibilizar essas diretrizes às modificações promovidas por portaria ministerial nas Diretrizes e Orientações Gerais do FDA/2025, norma hierarquicamente superior; bem como avaliar a adequação formal dos atos normativos relacionados, conforme o Manual de Normas e Procedimentos para a Elaboração de Atos Normativos, aprovado pela Resolução Normativa Dicol/Sudam, nº 19, de 21 de outubro de 2024.

16. **Hierarquia das Normas:** A Portaria Ministerial constitui norma hierarquicamente superior às resoluções do Condel/Sudam, em razão de seu vínculo direto com a autoridade central do Poder Executivo. Portanto, há necessidade de harmonização das Diretrizes e Prioridades do FDA/2025 aprovadas pelo Condel/Sudam à referida portaria, em observância ao princípio da hierarquia normativa e ao dever de legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

17. A doutrina é pacífica nesse sentido. Senão vejamos.

18. José Afonso da Silva, leciona que: *“o ordenamento jurídico é estruturado de forma hierarquizada, estando no ápice a Constituição, como norma suprema, e abaixo dela as normas infraconstitucionais”*. Ele reforça a necessidade de conformidade das normas inferiores às superiores, sob pena de invalidade jurídica.

19. Celso Antônio Bandeira de Mello, afirma que *“o princípio da hierarquia das normas é essencial para a manutenção da coerência e estabilidade do sistema jurídico”*, destacando que *“a legalidade administrativa deve observar tanto a conformidade vertical às normas superiores quanto a observância horizontal à sistemática do ordenamento jurídico”*.

20. Maria Sylvia Zanella di Pietro (Direito Administrativo) reforça que *“a administração pública está subordinada ao princípio da legalidade, o que significa que os atos administrativos devem respeitar a hierarquia normativa, sob pena de serem considerados ilegais e, conseqüentemente, passíveis de anulação”*.

21. Esses autores sustentam, de maneira unânime, que a hierarquia normativa é um princípio basilar do direito brasileiro, orientando a validade das normas.

22. Nesse sentido, a alteração das Diretrizes e Orientações Gerais, documento expedido pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), que possui natureza vinculante e caráter orientador superior, impõe a necessária adequação das Diretrizes e Prioridades do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), a serem definidas pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Condel/Sudam).

23. Tal compatibilização é obrigatória, tendo em vista a subordinação normativa e funcional do Condel/Sudam às Diretrizes e Orientações Gerais fixadas pelo MIDR, em observância aos princípios da legalidade, da hierarquia normativa e da vinculação administrativa.

24. **Competência do Condel/Sudam:** O Conselho Deliberativo da Sudam possui competência legal para aprovar as diretrizes e prioridades do FDA, conforme art. 10, inciso III, da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Todavia, essa competência está subordinada às normas gerais emanadas pelo Ministério responsável, devendo os atos do Condel/Sudam respeitar a vinculação administrativa e normativa.

25. **Adequação Formal dos Atos Normativos:** O Manual de Normas e Procedimentos para a Elaboração de Atos Normativos, aprovado pela Resolução Normativa Dicol/Sudam, nº 19/2024, é a norma que orienta e disciplina, no âmbito da Sudam, as regras para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

26. O referido Manual foi construído visando à regulamentação interna do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos inferiores a Decreto, e visa garantir uniformidade e clareza aos atos administrativos normativos (Processo nº 59004.001847/2024-08).

27. É necessário, assim, que os atos de aprovação (Resolução da Diretoria Colegiada, Proposição da Secretaria Executiva do Condel/Sudam e Resolução do Condel/Sudam) observem o formato aprovado no Manual, sob pena de vício formal que pode comprometer a validade dos atos.

28. Nesse sentido, recomenda-se a estrita observância ao formato, conteúdo e linguagem técnica previstos no Manual de Normas, garantindo que os atos administrativos sigam os padrões exigidos para sua validade e eficácia.

29. Considerando que este processo veio à PFE/Sudam desacompanhado das minutas dos atos de Proposição da Secretaria Executiva do Condel e da respectiva Resolução do Condel/Sudam (ainda não consolidados), apresenta-se, em contribuição, a seguinte minuta de texto para os referidos atos, já adequada ao Manual de Normas antes referido e adaptada ao caso concreto.

MINUTA

"PROPOSIÇÃO SECEX/CONDEL/SUDAM Nº X, DE X DE X DE 2024

Recomenda a alteração das Diretrizes e Prioridades do FDA - Exercício 2025

A SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SECEX/CONDEL/SUDAM), no uso da atribuição prevista no §3º do art. 9º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007; tendo em vista as competências estabelecidas no art. 10, inciso III, da Lei Complementar nº 124, de 2007; no art. 8º, inciso XII, alínea "a" do anexo I, do Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022, que aprova a Estrutura Regimental da Sudam; e no art. 4º, inciso XII, alínea "a", do anexo do Regimento Interno da Sudam, aprovado pela Resolução Normativa Dicol nº 9, de 25 de setembro de 2023, com as alterações da Resolução Normativa Dicol nº 13, de 18 de março de 2024, e tendo em vista o que consta no Processo nº CUP: 59004.001220/2024-49, resolve:

Submeter à apreciação desse Egrégio Colegiado, visando a sua aprovação por ocasião da XXª Reunião Ordinária do CONDEL/SUDAM, a proposta de alteração das Diretrizes e Prioridades, Setoriais e Espaciais, para a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), aprovadas para o exercício de 2025, pela Resolução CONDEL/SUDAM nº 121, de 14 de agosto de 2024, na forma da decisão exarada pela Resolução DICOL/SUDAM nº 1.123, de 21 de novembro de 2024."

MINUTA

"RESOLUÇÃO CONDEL/SUDAM Nº X, DE X DE X DE 2024

Altera as Diretrizes e Prioridades do FDA, aprovadas para 2025

O CONSELHO DELIBERATIVO DA SUDAM, de acordo com o art. 42 do seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 1, de 4 de setembro de 2008, alterada pela Resolução nº 13, de 13 de fevereiro de 2009, do mesmo Conselho, no exercício das competências previstas no art. 10, inciso III, da Lei Complementar nº 124, de 2007; no art. 8º, inciso XII, alínea "a" do anexo I, do Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022, que aprova a Estrutura Regimental da Sudam; e no art. 4º, inciso XII, alínea "a", do anexo do Regimento Interno da Sudam, aprovado pela Resolução Normativa Dicol nº 9, de 25 de setembro de 2023, com as alterações da Resolução Normativa Dicol nº 13, de 18 de março de 2024, e tendo em vista o que consta no Processo nº CUP: 59004.001220/2024-49, resolve:

Art. 1º Promulgar a Proposição SECEX/CONDEL/SUDAM nº XX, de XX de novembro de 2024, para fins de alterar as Diretrizes e Prioridades, Setoriais e Espaciais, para a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), aprovadas para o exercício de 2025, pela Resolução CONDEL/SUDAM nº 121, de 14 de agosto de 2024, na forma da decisão exarada pela Resolução DICOL/SUDAM nº 1.123, de 21 de novembro de 2024.

Art. 2º A Resolução CONDEL/SUDAM nº 121, de 14 de agosto de 2024, passa a vigorar com a seguinte redação:

ANEXO

(preencher conforme orientação da área técnica)

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação."

III - Conclusão

30. Diante do exposto, opina-se pela viabilidade jurídica da proposta de alteração das diretrizes e prioridades do FDA/2025, desde que:

(a) as modificações sejam realizadas em conformidade com a Portaria Ministerial nº 3.646, de 29 de outubro de 2024, garantindo a compatibilização normativa;

(b) os atos de aprovação observem rigorosamente o formato e os procedimentos previstos no Manual de Normas e Procedimentos de Redação dos Atos Inferiores a Decreto no âmbito da Sudam, para garantir a validade formal e material das medidas adotadas.

31. É o parecer, *salvo melhor juízo*.

32. À Secretaria da PF/Sudam, para retorno dos autos, via SEI, à Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas (DPLAN), e à Assessoria Técnica da Dicol/Sudam, para as providências subsequentes.

Na data da assinatura no Supersapiens.

Cilene DE JESUS Jardim Dórea

Procuradora-Federal

Procuradora-Chefe

PF/Sudam/PGF/AGU



Documento assinado eletronicamente por CILENE DE JESUS JARDIM DÓREA, 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 1766334526 e chave de acesso 0ea86d81 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CILENE DE JESUS JARDIM DÓREA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-11-2024 13:47. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
