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

PARECER n. 00081/2025/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU

NUP: 59336.004713/2024-89
INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE.
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.

I – Análise jurídica de Minutas de Resolução e Proposição relacionadas à alteração na programação de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, do exercício de 2025.

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

Sr. Coordenador,

- 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 (SEI 0806747) e Minuta de Resolução (SEI 0806748), esta última a ser eventualmente expedida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE, que tem por escopo aprovar:

> *(...) as Proposições nº xxx/2025, nº yyy/2025 e nº zzz/2025, que tratam de alterações na programação de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE do exercício de 2025.*

2. O Processo, para o que aqui interessa, foi instruído com os seguintes e principais documentos:

a) Ofício BNB n. 2025/1719-007 (SEI 0806562) ;
b) Parecer Técnico Conjunto (MIDR/SUDENE) n. 2/2025 (SEI 0806717);
c) Proposta de Voto DC n. 238/2025 (SEI 0806734);
d) Minuta de Proposição (SEI 0806747); e
e) Minuta de Resolução, a ser expedida pelo CONDEL/SUDENE (SEI 0806748).

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 CGGI/SUDENE, de 13 de junho de 2025 (SEI 0806749), o Processo foi encaminhado à PF-SUDENE/PGF/AGU para análise e emissão de parecer.

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/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. **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.**

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 CGGI/SUDENE, de 13 de junho de 2025 (SEI 0806749).**

- DA ANÁLISE JURÍDICA -

Dos elementos do ato administrativo

13. Nesse diapasão, o exame jurídico de qualquer ato administrativo 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 n. 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 n. 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 n. 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 n. 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. 12.002/2024 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 *"as Proposições nº xxx/2025, nº yyy/2025 e nº zzz/2025, que tratam de alterações na programação de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE do exercício de 2025."*

17. No que diz respeito **ao motivo e à motivação,** tais elementos encontram-se identificados no bojo do Parecer Técnico Conjunto MIDR/SUDENE n. 2/2025 (SEI 0806717), na Minuta de Proposição n. XXX/2025 (SEI 0806747), bem como no Despacho CGGI SEI 0806749.

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. Outrossim, reputa-se oportuno consignar as orientações já exaradas por meio do **PARECER nº 00071/2025/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU (SEI 0804274)**, cujas disposições foram acolhidas pela Área Técnica competente, conforme se depreende dos autos.

20. Todavia, no que se refere às novas Minutas recentemente encaminhadas à análise deste órgão de assessoramento jurídico, cumpre destacar que subsistem algumas observações a serem tecidas, com vistas ao adequado aperfeiçoamento jurídico-formal.

21. No tocante ao texto da **Minuta de Proposição** (SEI 0806747), tem esta PF-SUDENE/PGF/AGU as seguintes considerações a fazer:

> (i) na Ementa, adicionar uma vírgula após as expressões *"Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE"* e *"do exercício de 2025"*;
>
> (ii) sugere-se que o parágrafo 3 seja iniciado com a letra "A", a fim de manter a consistência textual e a conformidade com as normas gramaticais;
>
> (iii) sugere-se que o parágrafo 4 seja iniciado com a letra "O", a fim de manter a consistência textual e a conformidade com as normas gramaticais;
>
> (iv) no começo do parágrafo 5, sugere-se a seguinte redação: *"Durante a reunião do Comitê Técnico do Condel, realizada em 04/06/2025, o tema foi discutido e encaminhado para inclusão como destaque na Programação do*

FNE 2025, no tópico de Condições Especiais."; e

(v) na parte da proposição, substituir *"Programação Anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE de 2025,"* por *"Programação Anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, do exercício de 2025,"*.

22. Outrossim, com relação à **Minuta de Resolução** (SEI 0806748), 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 Art. 1º, adicionar uma vírgula após a expressão *"Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE"*;

(iii) no Art. 2º, sugere-se a seguinte redação:

"Art. 2º O Banco do Nordeste do Brasil S.A. deverá encaminhar, após a publicação desta Resolução, versão ajustada e consolidada da programação de financiamento do FNE para o exercício de 2025 ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Sudene."; e

(iv) no Art. 3º, sugere-se a seguinte redação:

"Art. 3º A Sudene, munida da programação anual de financiamento do FNE para o exercício de 2025, fica autorizada a encaminhar a referida programação, bem como o resultado de sua apreciação e o parecer aprovado em reunião do Conselho Deliberativo da Sudene, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.".

23. Ressalta-se que a análise ora implementada por esta Procuradoria Federal limita-se aos aspectos jurídicos e formais do ato, especialmente quanto à sua legalidade, constitucionalidade e compatibilidade normativa. Não compete a este órgão jurídico a revisão gramatical e ortográfica da Minuta apresentada, cuja adequação textual é de responsabilidade exclusiva da Unidade responsável pela sua confecção.

24. Recomenda-se, portanto, que a Minuta seja submetida à devida revisão linguística antes de sua eventual publicação ou formalização, a fim de evitar impropriedades que possam comprometer a clareza, a precisão e a eficácia do ato administrativo.

25. Da mesma forma, como medida de eficiência e celeridade para situações futuras, recomendável que a Unidade responsável pela confecção da Minuta, antes do envio à Procuradoria Federal junto à Sudene, diligencie no sentido de verificar se o documento em questão observa os seguintes critérios:

Item	Verificação	Observações
1	( ) A Minuta foi redigida com correção ortográfica e gramatical?	
2	( ) A Minuta foi confeccionada em estrita observância ao quanto disposto no Decreto n.º 12.002/2024?	
3	( ) As referências normativas estão atualizadas e corretas?	
4	( ) O nome, cargo e matrícula dos signatários estão completos e corretos?	
5	( ) A motivação do ato está clara e suficientemente fundamentada nos autos do processo?	

6	( ) As datas, numerações e anexos estão devidamente referenciados e coerentes com o conteúdo do ato?	
7	( ) O modelo utilizado foi baseado em padrão previamente validado pela Procuradoria (quando aplicável)?	
8	( ) Há indicação clara da competência do subscritor da Minuta para a prática do ato?	
9	( ) Todos os campos obrigatórios foram preenchidos e os anexos citados foram efetivamente incluídos no processo?	

Observação final: Minutas com vícios redacionais graves ou ausência de revisão textual prévia poderão ser devolvidas para ajustes, de modo a não comprometer a eficiência da análise jurídico-consultiva.

26. Acrescente-se, ainda, deve a Sudene atentar para a observância do disposto nos artigos adiante transcritos do já referido Decreto n. 12.002/2024:

Decreto n. 12.002/2024:

(...)

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.

Estrutura dos atos normativos

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.

§ 2º Os decretos regulamentares, fundamentados no art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, terão como fundamento de validade a lei ou medida provisória a ser regulamentada.

§ 3º Ressalvados os decretos de promulgação de atos internacionais, os atos normativos não conterão enunciados iniciados pela expressão "considerando", nem explicações destinadas a justificar a edição do ato normativo.

§ 4º A menção de que trata a alínea “c” do inciso III do caput será realizada com numeração ordinal, observados o ano em curso e os aniversários dos eventos históricos a ocorrerem no ano em curso.

§ 5º Os atos normativos inferiores a decreto conterão fecho com o nome das autoridades signatárias, separado do texto por uma linha em branco.

§ 6º Os decretos, as medidas provisórias e as leis conterão fecho com os nomes do Presidente da República e das autoridades que referendarem o ato normativo somente em sua publicação no Diário Oficial da União.

Publicação, vigência e produção de efeitos do ato

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

I - sejam subscritos 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.

(...)

27. Por fim, mas não menos importante, cabe frisar:

a) o teor do que aduz o art. 9º, inciso VII, da Resolução DC/SUDENE n. 725/2022, segundo o qual compete ao GAB/SUDENE providenciar a publicação de portarias, resoluções e outros atos oficiais do Superintendente e/ou da Diretoria Colegiada; e

b) a necessidade para que se proceda com a análise quanto à inaplicabilidade, dispensa ou necessidade do possível impacto regulatório, em atendimento ao Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório (AIR) no âmbito da administração pública federal, o que já fora feito por intermédio da Nota Técnica n. 242/2025 (SEI 0806733), a qual, embora regularmente juntada aos autos, não se encontra, por ora, disponível para visualização no sistema, o que recomenda a verificação de eventual falha técnica ou necessidade de nova inserção do referido documento.

- DA CONCLUSÃO -

28. À luz do exposto, entende este Órgão de Consultoria e Assessoramento jurídicos que as Minutas ora analisadas, no que toca ao seu conteúdo, sob o aspecto jurídico-formal, atende à legislação de regência, desde que adotadas todas as recomendações acima.

29. À CGGI/GAB/SUDENE, para ciência e adoção das providências que julgar cabíveis.

Recife, 16 de junho de 2025.

Sofia Machado
OAB/PE 54.544
Apoio Técnico - Área Jurídica

THIAGO COELHO SILVA
PROCURADOR FEDERAL - MAT. 1.358.331
PROCURADOR-CHEFE 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) 59336004713202489 e da chave de acesso 723d1779

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 2671092593 e chave de acesso 723d1779 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: 16-06-2025 15:29. Número de Série: 246880564266466108286291206 81. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.