



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

PARECER N° 00185/2025/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU

NUP: 59336.004144/2025-52

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO.

I – Análise jurídica de Minutas de Proposição e de Resolução, esta última a ser eventualmente expedida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE.

II - Estabelecimento da programação de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, do exercício de 2026.

III – 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, Minutas 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 201/2025, que trata do estabelecimento da programação de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE do exercício de 2026.”

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

- a) Parecer Técnico Conjunto (MIDR/SUDENE) n. 4/2025 (SEI 0863149);
- b) Parecer Técnico Conjunto (MIDR/SUDENE) n. 5/2025 (SEI 0869362);
- c) Nota Técnica n. 433/2025 (SEI 0870009);
- d) Parecer Técnico Conjunto (MIDR/SUDENE) n. 7/2025 (SEI 0873225);
- e) Minuta de Proposição (SEI 0873791); e
- f) Minuta de Resolução do Conselho Deliberativo (SEI 0873822).

3. Eis, em síntese, o relatório.

- PRELIMINARMENTE -

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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

8. 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.

9. 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.

10. **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.**

- DA ANÁLISE JURÍDICA -

Dos elementos do ato administrativo

11. 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”*.

12. 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 estabelecido pelo art. 10, § 5º, incisos IV e V, do mesmo Diploma Legal; art. 14, incisos I e II, da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989; art. 4º, inciso XII, alíneas "c" e "d", do Anexo I ao Decreto n. 11.056, de 29 de abril de 2022; art. 4º, inciso XII, alíneas "c" e "d", da Resolução DC/SUDENE n. 725, de 27 de julho de 2022.

13. 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.

14. No que toca à **finalidade**, a Minuta de Resolução propõe aprovar “*a Proposição nº 201/2025, que trata do estabelecimento da programação de financiamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE do exercício de 2026.*”

15. No que diz respeito ao **motivo e à motivação**, tais elementos encontram-se identificados no bojo do Parecer Técnico Conjunto MIDR/SUDENE n. 4/2025, Parecer Técnico Conjunto MIDR/SUDENE n. 5/2025, Parecer Técnico Conjunto MIDR/SUDENE n. 7/2025; bem como na Minuta de Proposição.

Das Minutas

16. Dispostos os elementos do ato administrativo que ora se pretende praticar, passará este órgão jurídico a analisar a Minuta encaminhada pela Unidade Consulente.

17. No tocante ao texto da **Minuta de Proposição** (SEI 0873791), tem esta PF-SUDENE/PGF/AGU as seguintes considerações a fazer:

(i) na Ementa, recomenda-se adicionar uma vírgula após as expressões “Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE” e do “exercício de 2026”;

(ii) no item 1., substituir “art. 14, inciso II, da Lei nº 7.827/1989” por “art. 14, inciso II, da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989”, “art. 10, § 5º, inciso V, da Lei Complementar nº 125/2007” por “art. 10, § 5º, inciso V, da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007”, “art. 4º, inciso XII, alínea “d”, do Anexo I ao Decreto nº 11.056/2022” por “art. 4º, inciso XII, alínea “d”, do Anexo I ao Decreto nº 11.056, de 29 de abril de 2022” e “Conselho Deliberativo da SUDENE - CONDEL/SUDENE” por “Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE”;

(iii) no item 2., substituir “art. 4º, inciso XII, alínea “e”, do Anexo I ao Decreto nº 11.056/2022” por “art. 4º, inciso XII, alínea “e”, do Anexo I ao Decreto nº 11.056, de 29 de abril de 2022” e “comissão mista permanente” por “Comissão Mista Permanente”;

(iv) ainda no item 2., 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”;

(v) no item 3., substituir “Banco do Nordeste do Brasil - BNB” por “Banco do Nordeste do Brasil S.A - BNB” , “Ofício BNB 2015/1719-020” por “Ofício BNB nº 2015/1719-020” e “Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)” por “Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE”;

(vi) no item 4., substituir “Parecer Técnico Conjunto 5/2025 - MIDR/SUDENE (SEI 0869362) por “Parecer Técnico Conjunto nº 5/2025 - MIDR/SUDENE (SEI 0869362)”, e “§ 2º do artigo 15 da Lei nº 7.827, de 1989” por “§ 2º do artigo 15 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989”;

(vii) no item 5., substituir “Parecer Técnico Conjunto 5/2025 - MIDR/SUDENE (SEI 08693620)” por “Parecer Técnico Conjunto nº 5/2025 - MIDR/SUDENE (SEI 08693620)” e “Ofício 2025/1719-017” por “Ofício nº 2025/1719-017”;

(viii) no item 7., substituir “30/10/2025” por “30 de outubro de 2025”;

(ix) na Proposição, adicionar uma vírgula após as expressões “Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE” e “para o exercício de 2026”;

(x) também na Proposição, substituir “comissão mista permanente” por “Comissão Mista Permanente”; e

(xi) na parte da assinatura, substituir "Superintendente da Sudene" por “Superintendente da SUDENE”.

18. Outrossim, com relação à **Minuta de Resolução** (SEI 0873822), tem esta PF-SUDENE/PGF/AGU as seguintes considerações a fazer:

(i) na Ementa, recomenda-se adicionar uma vírgula após as expressões “Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE” e do “exercício de 2026”. A sugestão em apreço deve ser replicada em toda a Resolução, sempre que se fizer necessária;

(ii) no Preâmbulo, recomenda-se incluir a referência aos seguintes diplomas: art. 10, § 5º, incisos IV e V, da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007; art. 14, incisos I e II, da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989; art. 4º, inciso XII, alíneas "c" e "d", do Anexo I ao Decreto n. 11.056, de 29 de abril de 2022;

(iii) no Art. 2º, substituir “Banco do Nordeste do Brasil S.A.” por “Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB”. A recomendação em questão deverá ser reiterada em todos os trechos da Resolução em que sua aplicação se mostrar necessária;

(iv) ainda no Art. 2º, substituir “nº7/2025” por “nº 7/2025”; e

(v) no § 2º do Art. 2º, substituir “Comissão Mista permanente” por “Comissão Mista Permanente”.

19. 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.

20. 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.

21. 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	

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.

22. 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 – SIOG:

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 *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. 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.

(...)

23. 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 nº 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. 433/2025 (SEI 0870009).

- DA CONCLUSÃO -

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

Submete-se à aprovação superior.

Recife, 02 de dezembro de 2025.

Sofia Machado

OAB/PE 54.544

Apoio Técnico - Área Jurídica

LUIZ HENRIQUE DINIZ ARAUJO

Coordenador da Consultoria Jurídica

Procuradoria Federal junto à SUDENE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59336004144202552 e da chave de acesso e6e934bc



Documento assinado eletronicamente por LUIZ HENRIQUE DINIZ ARAUJO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3032614020 e chave de acesso e6e934bc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIZ HENRIQUE DINIZ ARAUJO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 02-12-2025 15:22. Número de Série: 14527969559401354691251596318. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.