



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

PARECER n. 00042/2023/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU

NUP: 59336.000429/2023-52

INTERESSADOS: SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: I – Análise jurídica de Minuta de Resolução 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.

- DO RELATÓRIO -

1. Submete-se à apreciação desta Procuradoria Federal junto à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE – PF-SUDENE/PGF/AGU Minuta de Resolução, a ser eventualmente expedida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE, que tem por escopo alterar "(...) o Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, aprovado pela Resolução CONDEL/SUDENE nº 151, de 23 de dezembro de 2021, e dá outras providências."

2. O Processo foi instruído com os seguintes principais documentos: (i) Nota Técnica n. 36/2023 (SEI 0453794); (iv) Minuta de Proposição (SEI 0425850); (ii) Minuta de Resolução (SEI 0460076); e Despacho COGEP/CCGI/SUDENE de 08 de março de 2023 (SEI 0462109).

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 08 de março de 2023 (SEI 0463774), 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 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 serão levados em consideração, o que pode, eventualmente, dissentir da realidade efetivamente observada.

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 nos artigos 8º, § 3º, e 9º da LC n. 125/2007; 4º, inciso I, do Anexo I ao Decreto n. 11.056/2022; nos artigos 11, inciso XVI (se o caso de decisão urgente), 48, inciso V (se o caso de decisão urgente), e 62 do RI-CONDEL/SUDENE.

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. 2º, inciso II, do Decreto n. 10.139/2019 é claro ao estabelecer que resoluções são atos normativos editados por órgãos colegiados.

16. No que toca à **finalidade**, a Minuta de Resolução propõe a alterar *“(...) o Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, aprovado pela Resolução CONDEL/SUDENE nº 151, de 23 de dezembro de 2021, e dá outras providências.”*

17. No que diz respeito ao **motivo e à motivação**, infere-se dos documentos acostados aos autos o que segue:

Nota Técnica n. 36/2023

(...)

3.1. A partir da publicação da Medida Provisória 1.154, de Janeiro de 2023, com a nova organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, foi observada a necessidade de alterações no regimento interno do Condel, tendo em vista as mudanças da composição dos ministérios, trazidas pela MP, os quais são integrantes do referido Conselho.

(...)

4.2. Na lei complementar 125/2007 em seu art. 8º, inciso II, temos como integrantes do Condel: *“ II - os Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão;”*. Na MP 1154/2023 observamos a volta do agora Ministério do Planejamento e Orçamento e a criação do Ministério da Gestão e da Inovação, notadamente assumindo as funções relativas a gestão institucional do outrora Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, conforme previsão legal, entendemos que os dois novos ministérios devam ter assento no Condel/SUDENE de forma permanente.

(...)

4.8. Ante o exposto, apresenta-se a Minuta de Resolução do Conselho Deliberativo SEI [0460076](#), que apresenta em seus artigos 1º ao 6º as alterações necessárias em cada Resolução do Condel/Sudene supracitada. Adicionalmente, também consta como alteração da Resolução Condel/Sudene nº 151/2021 a atualização quanto ao procedimento para aprovação e assinatura das atas de reunião do Conselho Deliberativo e uma redação mais clara sobre o quórum das reuniões.

(grifos do original)

18. Com relação aos textos da Minuta de Resolução, entende-se que se encontra devidamente ajustados à legislação em vigor. Contudo, sugerem-se as seguintes modificações:

(i) no **Preâmbulo**, adotar a seguinte redação: *“O PRESIDENTE DO CONSELHO*

DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE, usando da atribuição que lhe confere o § 1º do art. 8º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, bem como o estabelecido pelo caput do art. 9º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, pelo inciso I do art. 4º do Anexo I ao Decreto nº 11.056, de 29 de abril de 2022, e pelo inciso XIII do art. 11 da Resolução CONDEL/SUDENE nº 151, de 23 de dezembro de 2021, e, ainda, ”;

(ii) verificar a necessidade de que a redação do terceiro *Considerando* seja mantida;

(iii) no art. 1º, da área destinada à modificação do art. 6º, inciso XIII, alínea “d”, da Resolução CONDEL/SUDENE n. 151/2021, adotar a seguinte redação: “*d) aprovar, anualmente, até o dia 15 de dezembro, a proposta de programação de financiamento para o exercício seguinte, a qual deverá estar acompanhada de parecer da Sudene e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional;*”;

(iv) no art. 1º, da área destinada à modificação do art. 17, inciso III, da Resolução CONDEL/SUDENE n. 151/2021, adotar a seguinte redação: “*III - leitura e distribuição do expediente: atendido ao quórum para realização da reunião, o Presidente declarará aberta a sessão e passará ao expediente, para as comunicações, explicações, requerimentos, propostas e indicações que porventura existam; e*”;

(v) no art. 1º, da área destinada à modificação do art. 45 da Resolução CONDEL/SUDENE nº 151/2021, adotar a seguinte redação: “*b) registro dos nomes do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, da SUDENE e do Conselho Deliberativo; e*” (para os futuros casos grafar a sigla SUDENE com letras maiúsculas), haja vista que se trata de uma sigla consagrada pela LC n. 125/2007 e pelo uso, a teor do que dispõe o artigo 11, inciso II, alínea “e”, da LC n. 95/1998 e o artigo 14, inciso II, alínea “e”, item 2, do Decreto n. 9.191/2017;

19. Além disso, caso a eventual aprovação da matéria venha a ocorrer *‘ad referendum’* do Colegiado, que se aprecie a possibilidade de aplicação do que dispõe 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*” (grifou-se).

20. Acrescente-se, além do mais, deve o CONDEL/SUDENE atentar para a observância do disposto nos artigos adiante transcritos do já referido Decreto n. 10.139/2019:

Art. 3º As portarias, as resoluções e as instruções normativas terão numeração sequencial em continuidade às séries em curso quando da entrada em vigor deste Decreto.

Estrutura, articulação, redação e formatação

Art. 3º-A. Os atos normativos inferiores a decreto seguirão os padrões de estrutura, articulação, redação e formatação estabelecidos no [Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017](#).

Epígrafe

Art. 3º-B. A epígrafe dos atos normativos inferiores a decreto será constituída pelos seguintes elementos, nesta ordem:

I - título designativo da espécie normativa;

II - sigla:

a) do órgão ou da entidade; ou

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

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

III - numeração sequencial, observado o disposto no art. 3º; e

IV - data de assinatura.

Parágrafo único. As siglas empregadas serão aquelas utilizadas no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG.

Publicação, vigência e produção de efeitos do ato

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

21. Aduza-se, ainda, que a Nota Técnica n. 36/2023 e o Despacho COGEP/CGGI/SUDENE de 08 de março de 2023 procederam à análise quanto à inaplicabilidade, dispensa ou necessidade do possível impacto regulatório, ocasião na qual chegou à conclusão de que *"em razão da proposta de ato normativo aqui apresentada referir-se à atualização compulsória das nomenclaturas de unidades e dos integrantes do Condel/Sudene e de seus colegiados vinculados, em consonância com a Lei Complementar nº 125/2007 e com a Medida Provisória nº 1.154/2023, entende-se o enquadramento do referido ato normativo na hipótese de não aplicação de AIR prevista no inciso I do § 2º do art. 3º do Decreto nº 10.411/2020 quanto aos normativos "de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade"* (negritou-se)

22. Ademais, 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 compete 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, mas não menos importante, com relação à indagação feita pela Área Técnica, cabe elencar que, de acordo com as normas legais vigentes, algumas das competências materiais do novel Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI são aderentes ao papel desempenhado pelo CONDEL/SUDENE, razão pela qual, do ponto de vista jurídico, concorda-se com a sua inclusão dentre os órgãos que compõem o Colegiado.

- DA CONCLUSÃO -

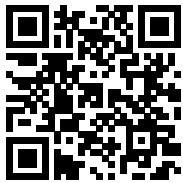
24. Face ao exposto, opina-se pela regularidade da Minuta de Resolução encaminhada, desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

25. À CGGI/SUDENE.

Recife/PE, 14 de março de 2023.

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) 59336000429202352 e da chave de acesso f7106118



Documento assinado eletronicamente por DIOGO SOUZA MORAES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1118218410 e chave de acesso f7106118 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO SOUZA MORAES. Data e Hora: 14-03-2023 12:08. Número de Série: 18961755079723275718729431859. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
