



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

**PARECER n. 00265/2021/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU**

**NUP: 59336.000463/2020-84**

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

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: I - Análise jurídica de Minuta(s) 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 Resolução, a ser(em) eventualmente expedida(s) pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE, que tem por escopo aprovar a "(...) *Proposição nº XXX/2021, que trata do Relatório que apresenta os resultados da revisão da delimitação do Semiárido 2021, inclusive os critérios técnicos e científicos, e a relação de municípios habilitados*".

2. O Processo foi instruído com os seguintes principais documentos: (i) Voto DC/SUDENE n. 181/2021 (SEI 0297785); (iii) Minuta de Proposição (SEI 0298588), posteriormente transformada na Proposição SUDENE n. 151/2021 (SEI 0300121); e (iv) Minuta(s) de Resolução (SEI 0298589 e SEI 0298618).

3. Em seguida, por força do art. 10 da Lei n. 10.480/2002 e do art. 62 da Resolução CONDEL/SUDENE n. 1/2008 - Regimento Interno - RI-CONDEL/SUDENE, através do Despacho CGGI/SUDENE de 29 de novembro de 2021 (SEI 0299267), 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 atuado 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.**

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 XII, 5º, inciso V, e 10, inciso V, da LC n. 125/2007; nos artigos 1º, incisos XII, e 4º, inciso VII, do Anexo I ao Decreto n. 8.276/2014; nos artigos 11, inciso XVI (se o caso de decisão urgente), e 60 do RI-CONDEL/SUDENE; e nos artigos 1º, inciso XII, e 4º, inciso VII, da Resolução DC/SUDENE n. 271/2017 - 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. 8.276/2014 e no art. 6º, inciso I, da Resolução DC/SUDENE n. 271/2017, atitude que já foi adotada, conforme atestado nos autos (SEI 0300937).

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

17. No que toca à **finalidade**, a Minuta de Resolução propõe aprovar Proposição que trata do *"Relatório que apresenta os resultados da revisão da delimitação do Semiárido 2021, inclusive os critérios técnicos e científicos, e a relação de municípios habilitados"*.

18. No que diz respeito **ao motivo e à motivação**, observam-se suas presenças no Voto DC/SUDENE n. 181/2021, na Proposição n. 151/2021, no Despacho CGGI/SUDENE de 2 de dezembro de 2021 (SEI 0300947) e no Despacho CGEP/DPLAN/SUDENE, de mesma data (SEI 0300947).

19. Com relação aos textos da(s) Minuta(s) de Resolução, afora a necessidade de preenchimento das suas lacunas, entende-se que se encontra(m) devidamente ajustado(s) à legislação em vigor. Contudo, sugere(m)-se a(s) seguinte(s) alteração(ões):

**(i) no Preâmbulo da Minuta SEI 0298589, adotar a seguinte redação:** *"O PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (CONDEL/SUDENE), usando da atribuição que lhe confere os artigos 4º, inciso XII, 5º, inciso V, 8º, § 1º, e 10, inciso V, da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, bem como o estabelecido pelo artigo 1º, inciso XII, e 4º, inciso VII, do Anexo I ao Decreto nº 8.276, de 27 de junho de 2014, que atribui a este colegiado a regulamentação do presente assunto, ademais do estabelecido pela Portaria Sudene nº 80, de 27 de julho de 2021, que estabeleceu as condições de trabalho e as entregas para a revisão da delimitação do Semiárido brasileiro, além de instrumentalizado por Proposição apresentada pela Autarquia anuindo posição do Ministério do Desenvolvimento Regional,";*

**(ii) no Preâmbulo da Minuta SEI 0298618 (ad referendum), adotar a seguinte redação:** *"O PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (CONDEL/SUDENE), usando da atribuição que lhe confere os artigos 4º, inciso XII, 5º, inciso V, 8º, § 1º, e 10, inciso V, da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, bem como o estabelecido pelo artigo 1º, inciso XII, e 4º, inciso VII, do Anexo I ao Decreto nº 8.276, de 27 de junho de 2014, que atribui a este colegiado a regulamentação do presente assunto, pelos artigos 11, inciso XVI, e 60 da Resolução CONDEL/SUDENE nº 001, de 25 de julho de 2008, ademais do estabelecido pela Portaria Sudene nº 80, de 27 de julho de 2021, que estabeleceu as condições de trabalho e as entregas para a revisão da delimitação do Semiárido brasileiro, além de instrumentalizado por Proposição apresentada pela Autarquia anuindo posição do Ministério do Desenvolvimento Regional,";*

**(iii) no art. 1º, inciso I, alínea "c", de ambas as Minutas, adotar a seguinte redação:** *"c) percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60% (sessenta inteiros por cento) considerando todos os dias do ano.";*

**(iv) no art. 1º, inciso I, de ambas as Minutas, adotar a seguinte redação:** *"II - a relação de municípios habilitados e apresentados a este Colegiado como integrantes do Semiárido inscrito na área de atuação da Sudene, que alcançaram pelo menos um dos critérios elencados nas alíneas do inciso acima em qualquer porção de seu território, constante como Anexo a esta Resolução.";* e

**(v) no art. 2º, caput, de ambas as Minutas, adotar a seguinte redação:** *"Art. 2º Possibilitar aos Estados integrantes da área de atuação da Sudene apresentar recursos à delimitação proposta no Relatório Técnico a que se refere o art. 1º, no prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da data de publicação desta Resolução.";*

20. A respeito da redação aconselhada no item (ii) acima, é certo que esta PF-SUDENE/PGF/AGU, por ocasião do Parecer PF-SUDENE/PGF/AGU n. 240/2021 (SEI 0297001), no contexto do Processo SEI n. 59336.003034/2021-40, quando da análise de outras Minutas de Resolução a serem apreciadas também na próxima reunião do CONDEL/SUDENE, recomendou não se fazer menção a dispositivos do RI-CONDEL/SUDENE, a fim de se evitar possíveis incoerências/confusão com o novo RI que também será apreciado na próxima reunião. Entretanto, em que pese a recomendação citada, no caso específico dos autos, o ato a ser eventualmente praticado por intermédio da Minuta em tela, encontra previsão apenas no RI-CONDEL/SUDENE, razão pela qual a sua menção se faz necessária.

21. 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. 44, § 3º, alínea "e", do RI-CONDEL/SUDENE, de acordo com o qual *"Art. 44. A Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo da SUDENE, 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. (...) § 3º O Comitê Técnico terá como finalidade: (...) e) 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).

22. Acrescente-se, ainda, que 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.

23. 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. 8.276/2014 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.

24. Por fim, mas não menos importante, com relação à(s) pergunta(s) feita(s) pela Área Técnica no Despacho que encaminhou os autos à PF-SUDEN/PGF/AGU, faz-se remissão ao que ficou dito nos itens 21 a 28 do Parecer PF-SUDENE/PGF/AGU n. 260/2021 (SEI 0300946).

**- DA CONCLUSÃO -**

25. Face ao exposto, opina-se pela regularidade da(s) Minuta(s) de Resolução encaminhada(s) - com o uso, ao final e se o caso, de apenas uma delas, a depender da situação fática observada -, desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

26. À CGGI/SUDENE.

Recife/PE, 2 de dezembro de 2021.

**Diogo Moraes**  
Procurador Federal  
Procurador-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59336000463202084 e da chave de acesso 646799b4

---

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 780288390 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO SOUZA MORAES. Data e Hora: 03-12-2021 11:35. Número de Série: 18961755079723275718729431859. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---