



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
GABINETE PF-SUDENE

PARECER n. 00165/2024/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU

NUP: 59336.003368/2024-66

INTERESSADOS: SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO.

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/2024, que trata da alteração do Regimento Interno do Comitê Regional das Instituições Financeira Federais - CORIFF, colegiado vinculado ao Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE, aprovado pela Resolução CONDEL/SUDENE nº 007, de 17 de outubro de 2008.".

2. O Processo foi instruído com os seguintes principais documentos:

- (i) Despacho CGGI/SUDENE de 9 de agosto de 2024 (SEI 0690718);
- (ii) Voto DC/SUDENE n. 297/2024 (SEI 0690767);
- (iii) Minuta de Proposição (SEI 0691049); e
- (iv) Minuta(s) de Resolução (SEI 0691062).

3. Em seguida, por força do art. 10 da Lei n. 10.480/2002 e do art. 64 da Resolução CONDEL/SUDENE n. 151/2021 - Regimento Interno - RI-CONDEL/SUDENE, através do Despacho COGEP/CGGI/SUDENE de 12 de agosto de 2024 (SEI 0691063), 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 adivos, 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/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, consoante justificado no Despacho COGEP/CGGI/SUDENE desta data.**

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 I, II e VIII, 8º, § 1º, 9º, *caput*, e 10, *caput*, incisos I e IV, e §§ 1º e 2º, da LC n. 125/2007; nos artigos 1º, incisos I, II e VIII, 4º, *caput*, incisos II e VI, 5º, §§ 12 e 13 do Anexo I ao Decreto n. 11.056/2022; no art. 62 do Anexo à Resolução CONDEL/SUDENE n. 151/2021; e, ainda, no disposto no art. 1º, incisos I, II e VIII, 4º, incisos I e VI, e 5º, §§ 1º, 9º, 12 e 13 do Anexo à Resolução DC/SUDENE n. 725/2022, 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. 11.056/2022 e no art. 6º, inciso I, da Resolução DC/SUDENE n. 725/2022, atitude que já foi adotada, conforme atestado nos autos (SEI 0691063).

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. 9º, inciso II, do Decreto n. 12.002/2024 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 da alteração do “*(...) Regimento Interno do Comitê Regional das Instituições Financeira Federais - CORIFF, colegiado vinculado ao Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE, aprovado pela Resolução CONDEL/SUDENE nº 007, de 17 de outubro de 2008.*

18. No que diz respeito ao **motivo e à motivação**, observam-se suas presenças no Despacho CGGI/SUDENE de 9 de agosto de 2024, no Voto DC/SUDENE n. 297/2024 e no Despacho COGEP/CGGI/SUDENE de 12 de agosto de 2024.

19. Sobre o tema, cabe frisar que a possibilidade de participação no CORIFF/SUDENE, sem direito a voto, do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG, do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo - BANDES, da Financiadora de Projetos - FINEP e do Consórcio Nordeste vão ao encontro da intenção de trazer visões distintas e plurais ao Comitê, realidade que, em tese, contribui para uma maior eficiência e eficácia da atuação do Órgão, tudo em respeito ao que aduz o art. 37, *caput*, da CF/1988.

20. Ademais, é preciso que se saliente que o CORIFF/SUDENE se encontra, já há algum tempo, sem atividade alguma, motivo pelo qual fica justificada, no caso concreto, a dispensa do procedimento *interno* tendente a discutir o que se pretende, realidade que não significa alterar a competência do Órgão com competência para deliberar sobre as modificações propostas, qual seja, o CONDEL/SUDENE, foro onde a proposta poderá ser, igualmente, discutida.

21. Com relação aos textos da(s) Minuta(s) de Resolução, 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 0691062, adotar a seguinte redação: "O PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - CONDEL/SUDENE, usando das atribuições que lhe conferem os artigos 4º, incisos I, II e VIII, 8º, § 1º, 9º, caput, e 10, caput, incisos I e IV, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, os artigos 1º, incisos I, II e VIII, 4º, caput, incisos II e VI, 5º, §§ 12 e 13 do Anexo I ao Decreto n. 11.056, de 29 de abril de 2022, o art. 62 do Anexo à Resolução CONDEL/SUDENE n. 151, de 13 de dezembro de 2021, e, ainda, no art. 1º, incisos I, II e VIII, 4º, incisos I e VI, e 5º, §§ 1º, 9º, 12 e 13 do Anexo à Resolução DC/SUDENE n. 725, de 27 de julho de 2022,".

22. Além disso, caso a eventual aprovação da matéria venha a ocorrer "*ad referendum*" do Colegiado, que se aprecie a possibilidade de aplicação do que dispõem os artigos 47, *caput*, e 48, inciso V, do RI-CONDEL/SUDENE - fato observado no presente caso -, de acordo com os quais:

Resolução CONDEL/SUDENE n. 151/2021 - RI-CONDEL/SUDENE

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)

23. Acrescente-se, ainda, que deve o CONDEL/SUDENE atentar para a observância do disposto nos artigos adiante transcritos do já referido Decreto n. 12.002/2024:

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.

(...)

Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

I - instruções normativas e portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; e

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados.

§ 1º O disposto no *caput* não afasta a possibilidade de:

I - uso de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal;

II - edição de instruções normativas, portarias ou resoluções conjuntas;

III - edição de portarias ou resoluções com atos de pessoal; ou

IV - manutenção de atos normativos editados anteriormente a 3 de fevereiro de 2020 com outras denominações.

§ 2º Os atos de pessoal de que trata o inciso III do § 1º:

I - referem-se a agentes públicos nominalmente identificados;

II - não contêm ementa; e

III - são designados, na epígrafe, com o título “PORTARIA” ou “RESOLUÇÃO”, seguido da numeração sequencial e da data de assinatura.

(...)

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.

(...)

Publicação no Diário Oficial da União

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.

(...)

(negritou-se)

24. Ademais, cabe frisar o teor do que aduzem os artigos 9º, § 2º, e 10 da LC n. 125/2007, os artigos 5º, § 8º, e 16, inciso IX, do Anexo ao Decreto n. 11.056/2022 e os artigos 7º e 8º, inciso III, do Aenxo ao 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.

- DA CONCLUSÃO -

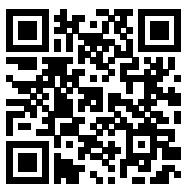
25. Face ao exposto, opina-se pela regularidade da(s) Minuta(s) de Resolução encaminhada(s) - com o uso, ao final e se o caso, de apenas uma delas, a depender da situação fática observada -, desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

26. À CGGI/SUDENE.

Recife/PE, 12 de agosto de 2024.

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) 59336003368202466 e da chave de acesso 030dab05



Documento assinado eletronicamente por DIOGO MORAES, 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 1587858195 e chave de acesso 030dab05 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO MORAES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-08-2024 17:29. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
