



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

PARECER n. 00116/2023/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU

NUP: 59336.001238/2023-16

INTERESSADOS: SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO.

I. Análise da Minuta do Projeto de Lei que pretende a instituição do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE 2024/2027.

II. Posição favorável à aprovação da Minuta, desde que observadas as recomendações inseridas no presente opinativo.

III. Após os referidos ajustes, estará a demanda apta a seguir seu curso legal, devendo ser submetida à aprovação do Conselho Deliberativo - CONDEL/SUDENE, e, após, ao Congresso Nacional, na forma do § 1º do do artigo 13 da Lei Complementar n. 125, de 03 de janeiro de 2007 e do inciso IV do art. 48, § 4º do art. 165 e inciso II do § 1º do art. 166, todos da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

- DO RELATÓRIO -

1. Trata-se de demanda dirigida a esta Procuradoria Federal junto à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - PF-SUDENE/PGF/AGU pela Coordenação-Geral de Cooperação e Articulação de Políticas - CGCP/DPLAN/SUDENE (SEI 0500662), através da qual se solicita análise da Minuta de Projeto de Lei que trata do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE para o ciclo 2024/2027.

2. Para o que aqui interessa, os autos foram instruídos com os seguintes e principais documentos: (i) Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE (SEI 0474943); (ii) Exposição de Motivos (SEI 0497613); (iii) Nota Técnica n. 199, de 06 de junho de 2023 (SEI 0497844); (iv) Minuta de Parecer de Mérito a ser, se o caso, acolhido pelo Excelentíssimo Ministro da Integração e do Desenvolvimento Regional (SEI 0498983); e (v) Minuta de Projeto de Lei Ordinária (SEI 0500662).

3. Eis o relatório. Passa-se à análise de mérito.

- PRELIMINARMENTE -

4. Esclareça-se, inicialmente, que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos formais, 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. 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.

5. 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 (LOAGU), 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 n. 73, de 10 de fevereiro de 1993.

LOAGU

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 administrava dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica.

6. Outrossim, ainda a título preliminar, alerte-se que o processo deverá 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 pela Administração Pública, mediante carimbo e assinatura. Demais orientações processuais devem ser verificadas na Portaria Normativa - PN SLTI/MPOG n. 5/2002.

7. No caso, trata-se de processo eletrônico, conforme autoriza o Decreto n. 8.539/2015, operacionalizado pelo Sistema Eletrônico de Informação - SEI, objeto da Portaria Conjunta TRF4/MPOG n. 3/2014. Assim, as manifestações foram elaboradas e assinadas digitalmente, não se excluindo, no que couber, as orientações do parágrafo anterior.

8. 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.

9. 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.

- DO MÉRITO -

10. Consoante já relatado, verifica-se que a CGCP/DPLAN/SUDENE pretende colher posição jurídica sobre aspectos que dizem respeito ao Projeto de Lei (PL) que objetiva instituir o PRDNE para o período 2024-2027.

11. Pois bem.

12. Inicialmente, é oportuno pontuar os limites estabelecidas na Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 sobre o tema aqui tratado:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

(...)

Art. 21. Compete à União:

(...)

IX - **elaborar e executar planos** nacionais e **regionais** de ordenação do território e **de desenvolvimento econômico e social;**

(...)

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os **planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.**

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

(...)

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

(...)

Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República**, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, **dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:**

(...)

IV - **planos e programas** nacionais, **regionais** e setoriais **de desenvolvimento;**

(...)

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

VI - **apreciar** programas de obras, **planos** nacionais, **regionais** e setoriais **de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.**

(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 4º **Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.**

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

(...)

II - **examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária**, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

(...)

(negritou-se)

13. No âmbito infraconstitucional, a matéria encontra previsão de normatização na Lei Complementar - LC n. 125, de 03 de janeiro de 2007, *in verbis*:

Art. 13. **O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**, que abrangerá a área referida no caput do art. 2º desta Lei Complementar, **elaborado em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, será um instrumento de redução das desigualdades regionais.**

§ 1º **A Sudene**, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional e os Ministérios setoriais, os órgãos e entidades federais presentes na área de atuação e em articulação com os governos estaduais, **elaborará a minuta do projeto de lei que instituirá o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, o qual será submetido ao Congresso Nacional nos termos do inciso IV do art. 48, do § 4º do art. 165 e do inciso II do § 1º do art. 166 da Constituição Federal.**

§ 2º O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste compreenderá programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas econômicas e sociais do Nordeste, com identificação das respectivas fontes de financiamento.

§ 3º O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste terá vigência de 4 (quatro) anos, será revisado anualmente e tramitará juntamente com Plano Plurianual (PPA).

§ 4º O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste compreenderá metas anuais e quadrienais para as políticas públicas federais relevantes para o desenvolvimento da área de atuação da Sudene.

(...)

Art. 14. A Sudene avaliará o cumprimento do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, por meio de relatórios anuais submetidos e aprovados pelo seu Conselho Deliberativo e encaminhados à Comissão Mista referida no [§ 1º do art. 166 da Constituição Federal](#) e às demais comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, obedecido o mesmo prazo de encaminhamento do projeto de lei orçamentária da União.

(...)

14. Do exposto, conclui-se que, contanto que cumpridos os requisitos constitucionais e legais e respeitado o procedimento legislativo cabível ao caso concreto, é possível, em tese, se proceder com o prosseguimento do feito.

15. Sob o ponto de vista jurídico-legal, considerando o âmbito de competência do Poder Executivo, a proposta legislativa se encontra correta.

16. Quanto ao mérito, é certo que a matéria que se busca regular possui relação com a atuação e competência previstas para a SUDENE, de acordo com os artigos 13 e 14 da LC n. 125/2007.

17. Em tal sentido, vê-se que a Autarquia, por intermédio de manifestação técnica, qual seja, a Nota Técnica n. 199/2023, apresentou a(s) razão(ões) pela(s) qual(is) propõe a instituição do PRDNE, bem como instruiu os autos com a comprovação de que todos os requisitos dos §§ 2º e 3º do art. 13 da LC n. 125/2007 foram cumpridos.

18. No tocante à Minuta do Projeto de Lei, tem esta PF-SUDENE/PGF/AGU as seguintes considerações:

(i) em todo o corpo do texto - e para os futuros casos - grafar o acrônimo 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 dispõem o artigo 11, inciso II, alínea "e", da LC n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, e o artigo 14, inciso II, alínea "e", item 2, do Decreto n. 9.191, de 01 de novembro de 2017.

(ii) em atendimento ao que prevê o art. 15, inciso VI, do Decreto n. 9.191/2017, deve-se usar o símbolo "\$" para os casos em que haja mais de um parágrafo em determinado artigo legal, o que não se enxerga do art. 5º da Minuta ora analisada. de outro lado, quando houve apenas um único parágrafo em determinado artigo, usa-se a expressão "Parágrafo único", consoante prevê o art. 15, inciso V, do Decreto n. 9.191/2017;

(iii) em todo o corpo do texto, escrever "Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste" ao invés de "PRDNE", ainda que a primeira menção ao Plano tenha sido escrita por extenso. Isso decorre do fato de que o acrônimo "PRDNE" não é consagrada pelo uso geral, nem, muito menos, encontra previsão em lei em sentido estrito, tal qual acontece com o acrônimo "SUDENE" (v. Item (i), acima);

(iv) em todo o corpo de texto, sempre que a palavra "Plano" estiver escrita de forma isolada, grafá-la com a inicial maiúscula, haja vista que se refere ao PRDNE e não a outro plano regional;

(v) uniformizar as padronizações dos diversos artigos, parágrafos e incisos (reco, margens, justificativas etc.), nos termos do que aduzem os artigo 15 do Decreto n. 9.191/2017;

(vi) no § 2º do art. 5º, utilizar a seguinte redação: *"Para fins desta Lei, consideram-se como atributos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste:"*;

(vii) ainda no § 2º do art. 5º, numerar cada uma das definições dos atributos do PRDNE como um inciso;

(viii) nos incisos III e X (que já devem estar numerados, conforme Item (vii) logo acima) do § 2º do art. 5º, escolher, ao final da frase e ao final da segunda oração, respectivamente, ou "Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste" ou somente "Plano" ou um ou outro;

(ix) no incisos XII (Idem) do § 2º do art. 5º, adotar a seguinte redação: *"XII - Ações Indicativas – é o conjunto de ações orientadoras que explicitam o conteúdo de uma Ação Estratégica. Pertence à camada gerencial e poderá sofrer alterações ou acréscimos na medida que novas pactuações ocorram entre a SUDENE e os Ministérios Setoriais no processo de revisões anuais do PPA e do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste."*;

(x) no incisos XIII (biidem) do § 2º do art. 5º, adotar a seguinte redação: *"XIII - Projetos Complementares – corresponde a um conjunto de projetos pactuados com os Estados e Municípios de abrangência do Plano e que materializam no território os Programas e Ações Estratégicas do Plano. Esta carteira de projetos estará na camada gerencial do plano e poderá ter sua implementação pactuada no período de vigência do Plano, mediante a identificação de novas fontes de recursos."*; e

(xi) no caput do art. 7º, adotar a seguinte redação: *"O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste será monitorado e avaliado pela SUDENE, conforme art. 14 da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007."*

19. Por fim, depois dos referidos ajustes, restará à demanda seguir seu curso legal e ser submetida à aprovação do CONDEL/SUDENE, e, após, via Poder Executivo federal, ao Congresso Nacional, na forma dos § 1º do artigo 13 da LC n. 125/2007.

- DA CONCLUSÃO -

20. Ante o exposto, esta PF-SUDENE/PGF/AGU entende, desde que atendidas todas as recomendações constantes desta Manifestação, pela possibilidade de que o CONDEL/SUDENE aprove a Minuta em apreço e, em seguida, tramite os autos de acordo com o que estabelece a legislação em vigor.

21. À CGCP/DPLAN/SUDENE.

Recife/PE, 15 de junho 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) 59336001238202316 e da chave de acesso 6ebc5e77



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 1200281587 e chave de acesso 6ebc5e77 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO MORAES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-06-2023 09:44. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
