



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

**PARECER n. 00126/2023/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 de modificações na Minuta do Projeto de Lei que pretende a instituição do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE 2023/2027.

II. Posição favorável à aprovação das modificações, desde que observadas as recomendações insertas 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 0506790), através da qual se solicita análise das modificações na 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, além do Despacho acima mencionado, com a Minuta do Projeto de Lei que trata do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE para o ciclo 2024/2027 devidamente atualizada (SEI 0506767) e com a Nota Técnica n. 238, de 29 de junho de 2023 (SEI 0506769).

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 administrava pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrava. 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 às modificações feitas na Minuta do Projeto de Lei - PL que objetiva instituir o PRDNE para o período 2024-2027.
11. Em primeiro lugar, é preciso frisar que ficam devidamente ratificadas todas as posições que constam do Parecer PF-SUDENE/PGF/AGU n. 116, de 15 de junho de 2023 (SEI 0502009) e do Parecer PF-SUDENE/PGF/AGU n. 124, de 28 de junho de 2023 (SEI 0506138).
12. De outro lado, passam-se a tecer as considerações que pertinem às modificações efetuadas pela Área Técnica na Minuta aqui apreciada.
13. Em tal sentido, vê-se que a Autarquia, por intermédio de manifestação técnica, qual seja, a Nota Técnica n. 238/2023, apresentou a(s) razão(ões) pela(s) qual(is) propõe as modificações elencadas. Observem-se:

Nota Técnica n. 238/2023

(...)

4.9. A força tarefa instituída para elaborar a proposta de Projeto de Lei que institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período de 2024-2027 propôs indicadores e metas para compor o anexo II do PL. A Diretoria Colegiada apreciou a proposta de projeto de lei em 22 de junho de 2023 e decidiu pela aprovação com a retirada do conteúdo dos indicadores e metas para possibilitar o alinhamento com os indicadores e metas do PPA Federal ainda em elaboração e uma discussão mais qualificada com os governos estaduais e ministérios setoriais responsáveis pela implementação das políticas públicas associadas às metas de resultado do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste. Do ponto de vista técnico, não há óbice de que os indicadores e metas sejam definidos após ampla discussão com os atores responsáveis pelo alcance dos mesmos, sendo inclusive desejável uma vez que isto qualifica o desenho da política pública e amplia a legitimidade de forma que o propósito da ação do governo federal na região Nordeste seja alcançado por meio da redução das desigualdades regionais.

**4.10. No dia 28 de junho à noite, durante participação da Sudene em conjunto com MIDR em evento realizado em Campina Grande, foi informado verbalmente pela Secretária Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial, Sra. Adriana Melo Alves, posicionamento da Assessoria Jurídica do MIDR de que a proposta de projeto de lei deve conter indicadores e metas. Isto posto, submete-se a proposta de Projeto de Lei do PRDNE 2024-2027 (0506767) com indicadores e metas sem prejuízo de que alterações ao texto sejam pactuadas nas diversas instâncias pelas quais o Projeto de Lei tramitará, sejam elas no âmbito do poder executivo, seja no âmbito do Legislativo.**

(...)

(grifos do original)

14. No tocante às modificações na Minuta do Projeto de Lei e seus anexos e partindo-se do princípio de que a parte negritada acima possui presunção de veracidade, um dos atributos dos atos administrativos, é importante que se deixe assente que inexistente na legislação em vigor qualquer obrigação de que o PL que proponha o PRDNE tenha que ostentar, desde logo, indicadores e metas, tal qual se percebe da leitura dos §§ 1º e 2º do art. 13 da Lei Complementar n. 125, de 03 de janeiro de 2007:

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.

(negritou-se)

15. Ora, parece claro que, quando a LC n. 125/2007 quis se referir ao *projeto de lei* que propõe a submissão da visão do Poder Executivo ao Poder Legislativo, não houve qualquer vinculação no sentido de que já fossem apresentados objetivos e metas, o que não se confunde com a necessidade de que o PRDNE em si tenha tais itens em seu conteúdo.

16. Dito de outra forma, está no âmbito da discricionariedade do Poder Executivo, que possui competência de iniciar o processo legislativo com relação à matéria aqui discutida (CF/1988, art. 165, § 4º), elencar ou não, desde já, quais serão os objetivos e metas que constituirão o PRDNE, sem que tal constatação possa ser entendida como se o próprio PRDNE não deva ter tais caracteres.

17. *De lege ferenda* e em extrema hipótese, o Congresso Nacional pode, dentro de sua autonomia constitucionalmente garantida, entender que norma infralegal elencará quais serão os objetivos e metas a serem atingidas pelo PRDNE 2024-2027, sem que isso signifique ofensa ao texto da legislação em vigor.

18. Não por outra razão, a Área Técnica a Autarquia deixou assente que *"Do ponto de vista técnico, não há óbice de que os indicadores e metas sejam definidos após ampla discussão com os atores responsáveis pelo alcance dos mesmos, sendo inclusive desejável uma vez que isto qualifica o desenho da política pública e amplia a legitimidade de forma que o propósito da ação do governo federal na região Nordeste seja alcançado por meio da redução das desigualdades regionais."* (destacou-se) (v. Item 4.9, da Nota Técnica n. 238/2023, transcrito acima).

19. Outrossim, no tocante à redação da Minuta do Projeto de Lei e seus anexos, esta PF-SUDENE/PGF/AGU não tem considerações a fazer.

20. Por fim, saliente-se que 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 -

21. Ante o exposto, esta PF-SUDENE/PGF/AGU entende que não existe obrigatoriedade de que o *Projeto de Lei* aqui tratado elenque, desde já, os objetivos e metas que devem constar do PRDNE 2024-2027, sendo a solução que consta da Minuta de Projeto de Lei uma das hipóteses cabíveis, portanto, legal.

À CGCP/DPLAN/SUDENE.

Recife/PE, 29 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 1212972501 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: 29-06-2023 14:45. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---