



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

PARECER n. 00118/2024/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU

NUP: 59336.002300/2024-60

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 185/2024, que trata da previsão de destinação de 30% (trinta inteiros por cento) do orçamento anual destinado ao financiamento de projetos de infraestrutura pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, no âmbito da programação anual de financiamento, para apoio a Concessões e Projetos de Parcerias Público-Privadas estruturados por entes federados subnacionais da área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.*".

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

- (i) Proposta de Voto n. 226/2024 (SEI 0664464);
- (ii) Nota Técnica n. 174/2024 (SEI 0667055);
- (iii) Minuta de Proposição (SEI 0667135); e
- (iv) Minuta(s) de Resolução (SEI 0667137).

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 junho de 2024 (SEI 0667138), 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 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 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, VIII e XI, 5º, inciso III, 8º, § 1º, e 10, *caput*, inciso I, e § 5º, inciso I, da LC n. 125/2007; no art. 14, inciso I, da Lei n. 7.827/1989, no art. 4º, inciso XII, alínea a, do Anexo I ao Decreto n. 11.056/2022, e no art. 62, da Resolução CONDEL/SUDENE n. 151, de 13 de dezembro de 2021, 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 0667138).

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 colegiados.

17. No que toca à **finalidade**, a Minuta de Resolução propõe aprovar Proposição que trata do estabelecimento de *“previsão de destinação de 30% (trinta inteiros por cento) do orçamento anual destinado ao financiamento de projetos de infraestrutura pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, no âmbito da programação anual de financiamento, para apoio a Concessões e Projetos de Parcerias Público-Privadas estruturados por entes federados subnacionais da área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.”*

18. No que diz respeito ao **motivo e à motivação**, observam-se suas presenças na Proposta de Voto n. 226/2024, na Nota Técnica n. 174/2024 e na Minuta de Proposição (SEI 0667135), documentos que precisam ser transformados em definitivos e assinados por quem de direito.

19. Com relação aos textos da(s) Minuta(s), entende-se que se encontra(m) devidamente ajustado(s) à legislação em vigor. Contudo, sugere(m)-se a(s) seguinte(s) alteração(ões):

Minuta de Proposição (SEI 0667135):

(i) na Ementa, adotar a seguinte redação: *“Propõe a previsão de destinação de 30% (trinta inteiros por cento) do orçamento anual destinado ao financiamento de projetos de infraestrutura pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, no âmbito da programação*

anual de financiamento, para apoio às delegações de serviços públicos de infraestrutura formatados por entes federados subnacionais da área de abrangência da SUDENE.”;

(ii) no Item 4, adotar a seguinte redação: *“Por sua vez, art. 4º, inciso XII, alíneas “a” e “e”, do Anexo I ao Decreto nº 11.056/2022, estabelece que a CONDEL/SUDENE deve deliberar sobre as diretrizes e as prioridades para aplicação dos recursos do FNE em cada exercício, observadas as diretrizes e as orientações gerais do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR e do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE, e sobre a proposta de programação de financiamento de cada exercício. Adicionalmente, prevê a alínea “b” do referido dispositivo que compete ao Conselho definir empreendimentos de infraestrutura econômica considerados prioritários para a economia regional.”;*

(iii) no Item 10, adotar a seguinte redação: *“Neste caso, propõe-se a definição de orçamento dentro da programação anual do FNE para investimentos em infraestrutura poderia promover maior previsibilidade de recursos para as delegações de serviços públicos de infraestrutura formatados por entes federados subnacionais da área de abrangência da SUDENE, das quais as Concessões e PPPs são exemplos, por meio da definição de destinação de 30% (trinta inteiros por cento) do orçamento anual destinado ao financiamento de projetos de infraestrutura pelo FNE, desde que atendidas as seguintes condições:*

I - Os entes federados subnacionais devem cadastrar a demanda de recursos para apoio financeiro aos projetos de interesse até o final do mês de outubro de cada ano para composição da carteira de delegações de serviços públicos de infraestrutura, visando estruturar a programação de recursos do fundo para o ano seguinte;

II - Caso o valor da Carteira de Projetos de Concessões e Parcerias Público Privadas (pipeline de projetos) definida no prazo-limite não alcance o percentual de até 30% (trinta inteiros por cento), os valores sobressalentes serão remanejados para aplicação em outros projetos de infraestrutura ou de outros setores da economia, conforme a demanda existente junto ao Banco do Nordeste do Brasil - BNB;

III - Caso os projetos, com o respectivo conjunto de informações e documentação necessárias à análise e contratação, não sejam apresentados ao BNB até junho do ano corrente do orçamento do fundo, ou, após análise técnica, os projetos apresentados não se adequem aos requisitos bancários necessários que viabilizem seu financiamento, os valores inicialmente reservados para atendimento destes empreendimentos poderão ser remanejados para atendimento das demandas de outros projetos de infraestrutura ou de outros setores da economia a critério do BNB.”;

(iv) no Item 10, adotar a seguinte redação: *“A Diretoria Colegiada da Sudene, durante a sua 521ª Reunião, ocorrida em 7 de junho de 2024, aprovou a Proposta de Voto DC nº 226/2024 (SEI 0664464), cujos termos deram origem a esta Proposição.”; e*

(v) no Tópico PROPOSIÇÃO, adotar a seguinte redação: *“Diante do exposto, esta Secretaria Executiva submete à aprovação desse Colegiado a proposta de previsão de destinação de 30% (trinta inteiros por cento) do orçamento anual destinado ao financiamento de projetos de infraestrutura pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, no âmbito da programação anual de financiamento, para apoio às delegações de serviços públicos de infraestrutura formatados por entes federados subnacionais da área de abrangência da SUDENE, acompanhada da documentação que norteou a análise constante nesta Proposição.”.*

Minuta de Resolução (SEI 0667137):

(i) na Ementa, adotar a seguinte redação: *“Aprova a Proposição nº 185/2024, que trata da previsão de destinação de 30% (trinta inteiros por cento) do orçamento anual destinado ao financiamento de projetos de infraestrutura pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, no âmbito da programação anual de financiamento, para apoio às delegações de serviços públicos de infraestrutura formatados por entes federados subnacionais da área de abrangência da SUDENE.”;*

(ii) na Preâmbulo, adotar a seguinte redação: “O PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (CONDEL/SUDENE), no uso das atribuições que lhe conferem os artigos 8º, § 1º, 10, § 5º, incisos I, II e V, da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, bem como o estabelecido pelo art. 14, incisos I e II, da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, pelo art. 4º, inciso XII, alíneas a, b e d, do Anexo I ao Decreto nº 11.056, de 29 de abril de 2022, e pelo art. 62 do Anexo à Resolução CONDEL/SUDENE nº 151, de 13 de dezembro de 2021,”;

(iii) no art. 1º, adotar a seguinte redação: “Art. 1º Aprovar a Proposição nº 185/2024, sancionada pela Diretoria Colegiada da SUDENE em sua 521ª Reunião, realizada em 7 de junho de 2024, que trata da previsão de destinação de 30% (trinta inteiros por cento) do orçamento anual destinado ao financiamento de projetos de infraestrutura pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, no âmbito da programação anual de financiamento, para apoio às delegações de serviços públicos de infraestrutura formatados por entes federados subnacionais da área de abrangência da SUDENE.”; e

(iv) no art. 2º, adotar a seguinte redação:

“Art. 2º Ficam aprovados os seguintes procedimentos gerais para implementação do disposto no artigo 1º pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB:

I - Os entes federados subnacionais devem cadastrar a demanda de recursos para apoio financeiro aos projetos de interesse até o final do mês de outubro de cada ano para composição da carteira de delegações de serviços públicos de infraestrutura, visando estruturar a programação de recursos do fundo para o ano seguinte;

II - findo o prazo previsto no inciso I do caput, caso o valor da Carteira de Projetos de Concessões e Parcerias Público Privadas (pipeline de projetos) definida no prazo-limite não alcance o percentual de até 30% (trinta inteiros por cento), os valores sobressalentes serão remanejados para aplicação em outros projetos de infraestrutura ou de outros setores da economia, conforme a demanda existente junto ao Banco do Nordeste do Brasil - BNB;

III - os projetos e os respectivos conjuntos de informações e documentações necessárias à análise e contratação, referentes à Carteira de Concessões e Parcerias Público-Privadas de que trata o inciso I do caput, devem ser apresentados ao Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB até o mês de junho do exercício corrente ao financiamento pretendido;

IV - caso os projetos não sejam apresentados ao Banco na forma e no prazo previstos no inciso III do caput, ou, após análise técnica, os projetos apresentados não se adequem aos requisitos bancários necessários que viabilizem seu financiamento, os valores inicialmente reservados para atendimento destes empreendimentos poderão ser remanejados para atendimento das demandas de outros projetos de infraestrutura ou de outros setores economia a critério do BNB.”.

20. 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).

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

Decreto n. 12.002/2024

(...)

Art. 18. A cláusula de vigência indicará a data de entrada em vigor do ato normativo da seguinte forma:

I - “[número cardinal por extenso] dias após a data de sua publicação”;

II - “no [número ordinal por extenso] dia do [número ordinal por extenso] mês subsequente ao de sua publicação”;

III - “em [data por extenso]”; ou

IV - “na data de sua publicação”, quando não houver previsão de *vacatio legis*.

Parágrafo único. Alternativamente ao disposto no *caput*, a cláusula de vigência poderá ser estabelecida em dias úteis, semanas, meses ou anos, contados da data de publicação do ato normativo.

(...)

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.

§ 1º Na hipótese de fusão ou de divisão de órgãos, entidades ou unidades administrativas, será admitido reiniciar a sequência numérica ou adotar a sequência de um dos órgãos, entidades ou unidades administrativas de origem.

§ 2º A alteração da estrutura organizacional do órgão ou da entidade a que pertença a unidade administrativa não acarretará reinício da sequência numérica.

§ 3º As portarias e as resoluções de pessoal terão numeração sequencial distinta, que será reiniciada anualmente.

(...)

22. 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. 11.056/2022 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.

- DA CONCLUSÃO -

23. 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.

24. À COGEP/CGGI/SUDENE.

Recife/PE, 12 de junho 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) 59336002300202460 e da chave de acesso 0fb86bb7



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 1527169324 e chave de acesso 0fb86bb7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO MORAES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-06-2024 18:28. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.