



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

PARECER n. 00159/2024/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU

NUP: 59336.002461/2024-53

INTERESSADOS: SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO.

I - Proposição n. 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."

II - Financiamento, com recursos do FNE, aos delegatários de serviços públicos estaduais cujos empreendimentos tenham sido apontados pelos Estados Membros da área de atuação da SUDENE como relevantes/importantes.

III - Respeito ao art. 159, inciso I, alínea "c", da CF/1988 e ao art. 4, § 1º, da Lei n. 7.827/1989. Parcela do poder estatal exercida pela SUDENE com base nas norma em vigor.

IV - Constitucionalidade e legalidade da Proposição n. 185/2024.

- DO RELATÓRIO -

1. Submete-se à apreciação desta Procuradoria Federal junto à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – PF-SUDENE/PGF/AGU considerações formuladas pela Confederação Nacional da Agricultura - CNA através do Parecer Técnico - PT CNA (SEI 0673999) sobre a Proposição SUDENE n. 185/2024 (SEI 0669368), que, por sua vez, 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, além dos já mencionados:

- (i) Proposta de Voto n. 226/2024 (SEI 0664464);
- (ii) Nota Técnica n. 174/2024 (SEI 0667055);
- (iii) Parecer PF-SUDENE/PGF/AGU n. 118/2024 (SEI 0670762);
- (iv) Nota Técnica n. 178/2024 (SEI 0670862);
- (v) Ofício GAB/SUDENE n. 2.423/2024 (SEI 0670981);
- (vi) Ofício CNA n. 194/2024 (SEI 0680324); e
- (vii) Desapcho CGDF/DFIN/SUDENE de 31 de julho de 2024 (SEI 0686253).

3. Em seguida, por força da legislação em vigor, através do Despacho CGGI/SUDENE de 18 de julho de 2024 (SEI 0681932), o Processo foi encaminhado à PF-SUDENE/PGF/AGU para análise e emissão de parecer.

- 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 nº 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 administrativa 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 adivos, 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. **Antes de mais nada, é preciso que fique claro que a integralidade do Parecer PF-SUDENE/PGF/AGU n. 118/2024 fica reiterada.**

11. Da leitura dos autos, percebe-se que a CNA pretende obter posicionamento jurídico sobre o Item III do Parecer Técnico - PT CNA (SEI 0673999), pedido chancelado pela Área Técnica da Autarquia.

12. O referido Item III versa sobre eventual *"desvio de finalidade do FNE na utilização dos fundos para financiamento público"*, na medida em que as disposições normativas do art. 159, inciso I, alínea "c", da CF/1988 e do art. 2º da Lei n. 7.827/1989 somente permitiriam financiar, com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FNE, o setor produtivo. Tal realidade, na opinião da CNA, traria o fato de que,

(...)

Como consequência lógica, a destinação das receitas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) tem que guardar relação direta e ser motivada pelo financiamento do setor produtivo, **o que não parece ser observado pela Proposição n. 185/24 que, em sua essência, parece se traduzir em financiamento dos entes federados subnacionais.**

(...)

(grifou-se)

13. **Contudo, *concessa venia*, não assiste razão ao entedimento externado pela CNA, senão veja-se.**

14. De fato, como deixou assente a CGDF/DFIN/SUDENE em mais de uma oportunidade, a intenção da SUDENE, ao propor ao CONDEL/SUDENE a destinação de 30% (trinta inteiros por cento) do orçamento anual destinado ao financiamento de projetos de infraestrutura pelo FNE para que os entes subnacionais (Estados Membros da área de atuação da SUDENE) apontem projetos (demandas) de seu interesse, não pode ser confundido com qualquer financiamento direto ao ente federativo subnacional.

15. Ora, a possibilidade de que determinado Estado Membro da área de atuação da SUDENE indique um empreendimento como prioritário, para fins de acesso à parcela dos recursos aqui tratados, não implica em dizer que o financiamento será feito à pessoa jurídica de direito público interno - ente federado -, senão que, por delegação do CONDEL/SUDENE, se fará possível que o parceiro privado, delegatário de serviço público devidamente selecionado com base nas regras em vigor, acesse tal fonte de recurso público, desde que o empreendimento a seu acrfio esteja nos apontamentos do ente federativo subnacional.

16. Com efeito, como questão fática central, é preciso deixar claro que não se trata de financiamento ao setor público, mas da disponibilização de um mecanismo através do qual empreendimentos voltados ao fortalecimento da infraestrutura na área de atuação da SUDENE poderiam contar com mais uma forma de se viabilizarem. Tal percepção é de fácil constatação quando se faz uma leitura atenta do Itens 8 e seguintes da Proposição n. 185/2024, assinada pelo Superintendente da Autarquia.

17. Disso resulta que **a dúvida jurídica da CNA é inexistente, haja vista que parte de uma premissa fática equivocada**, como bem deixa transparecer a parte destacada do texto acima transcrito e o Item 7 do Despacho CGDF/DFIN/SUDENE de 31 de julho de 2024, *in verbis*:

(...)

II - Elabore ou indique documento que contenha informação sobre os beneficiários do financiamento proposto pela Proposição nº 185/2024, esclarecendo de forma objetiva quem é o destinatário dos recursos e se há, na operacionalização dos repasses de recursos, participação/intermediação de ente federado subnacional (estados ou municípios)

7. Indicamos a Nota Técnica 178 (SEI 0668717), que conclui não haver alteração dos beneficiários do FNE no âmbito da legislação e da Programação Anual FNE, mas somente prevê a possibilidade de que os estados, enquanto membros do CONDEL/SUDENE, possam indicar projetos de infraestrutura que, uma vez enquadrado nas condições de financiamento do fundo, tenham o seu financiamento priorizado no âmbito dos valores já disponíveis para o setor de infraestrutura para o respectivo estado. A participação de ente federado subnacional ocorre somente no levantamento da demanda e na sua indicação ao BNB, o qual deverá considerar quando da elaboração do Plano de Aplicação do FNE para o exercício seguinte e posterior execução. Portanto, o ente federado subnacional não operacionalizará repasse de recursos do FNE.

Nota Técnica nº 178/2024 - SEI/SUDENE

"5. CONCLUSÃO

5.1. O público-alvo do (FNE) para o programa de financiamento FNE Proinfra inclui pessoas jurídicas de direito privado e empresários registrados na Junta Comercial que atuam no setor de infraestrutura; consórcios de empresas constituídos para conduzir empreendimentos financiados; pessoas jurídicas de direito privado responsáveis pela administração ou implantação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) do Nordeste; e empresas públicas não-dependentes de transferências financeiras do Poder Público, cujos empreendimentos sejam considerados prioritários pelo Conselho Deliberativo da Sudene.

5.2. A PROPOSIÇÃO CONDEL/SUDENE Nº 185/2024 não promove alteração dos beneficiários do FNE no âmbito da legislação e da Programação Anual FNE, mas somente prevê a possibilidade de que os estados, enquanto membros do CONDEL/SUDENE, possam indicar projetos de infraestrutura que, uma vez enquadrado nas condições de financiamento do fundo, tenham o seu financiamento priorizado no âmbito dos valores já disponíveis para o setor de infraestrutura para o respectivo estado."

(...)

(negritou-se)

18. **Inobstante tal fato, é oportuno que a AGU se manifeste acerca da constitucionalidade do que o CONDEL/SUDENE pode vir a levar a cabo, caso aprobe a Proposição da Autarquia.**

19. Em tal sentido, é preciso, em primeiro lugar, transcrever a legislação que trata do tema:

CF/1988

(...)

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

(...)

c) três por cento, **para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; (...)

Lei n. 7.827/1989

Art. 4º São beneficiários dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste:

I - produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção que, **de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento, desenvolvam atividades produtivas** nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

(...)

§ 1º Os Fundos Constitucionais de Financiamento **poderão financiar empreendimentos de infra-estrutura econômica**, inclusive os de iniciativa de empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público, **considerados prioritários para a economia em decisão do respectivo conselho deliberativo**.

(...)

20. Da leitura dos excertos, pode-se perceber, de forma clara, que o FNE pode financiar pessoas físicas e jurídicas que exerçam empresa numa das atividades produtivas elencadas no inciso I do art. 4º da Lei n. 7.827/1989 e, *também*, empreendimentos de infraestrutura econômica considerados prioritários pelo CONDEL/SUDENE, tal qual aduz a redação do § 1º do art. 4º do mesmo Diploma.

21. Disso resulta que a regulamentação do que venha a ser *empreendimentos de infraestrutura econômica* com base no § 1º do art. 4º da Lei n. 7.827/1989 é competência do CONDEL/SUDENE exercida há bastante tempo, de forma anual, tais quais resoluções que tratam da destinação de percentual determinado dos recursos do Fundo para os empreendimentos de infraestrutura, ocasiões nas quais o Órgão de Cúpula da Autarquia fixa as diretrizes e prioridades do FNE para o ano seguinte.

22. Tal escolha se dá de forma direta, quando o próprio CONDEL/SUDENE elege o que deve ser classificado como prioritário, como se enxerga na vigente Resolução CONDEL/SUDENE n. 169/2023.

23. De igual forma, quando pretende destinar outro montante percentual de um todo previamente estabelecido, age o CONDEL/SUDENE com amparo nos mesmos pilares legísticos. Em outras palavras, no caso aqui tratado, não se está a extrapolar os limites que a Lei n. 7.827/1989 deu ao CONDEL/SUDENE, senão que somente se estabelecendo uma nova prioridade, sempre respeitando-se o que determinam as normas em vigor, inclusive a CF/1988 e as orientações do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR.

24. Além do que se disse, é de conhecimento notório que o Banco do Brasil - BNB S.A. deve enviar à SUDENE, a tempo e modo devidos, as listas de propostas apresentadas e de aplicação dos recursos, nas quais são indicadas a previsão de receitas, de despesas, os valores a serem aplicados por localização, setor, tipo de beneficiário e as condições de financiamento do Fundo, a exemplo do que estabelece a Resolução CONDEL/SUDENE n. 171/2023 para o ano de 2024. Em outros termos, o fato de entes subnacionais poderem indicar os projetos entendidos, em suas visões, como importantes, não retira do CONDEL/SUDENE seu papel de definidor do que realmente é prioritário para o FNE.

25. Em outras palavras, ao estabelecer que é diretriz ou prioridade do FNE a destinação de percentual fixo de recursos para determinado setor da economia, o CONDEL/SUDENE exerce parcela de poder estatal que emana diretamente da CF/1988, trabalho que deve, repita-se uma vez mais, se encontrar vinculado aos ditames das normas infraconstitucionais.

26. Ademais, enxerga-se que a pretensão guarda relação de proporcionalidade/razoabilidade com os valores que anualmente são consignados no Orçamento-Geral da União - OGU para o FNE, na medida em que destina menos de um terço dos recursos do Fundo destinados à infraestrutura para que os Estados Membros da área de atuação da SUDENE possam agir de acordo com o proposto.

27. Por fim, ainda com relação à necessidade de que a atuação estatal seja equilibrada, é preciso que se ressalte que a proposta prevê hipóteses em que eventuais "sobra de recursos" devem se reintegrar ao percentual destinado ao financiamento da infraestrutura, realidade que garante eficiência no uso dos recursos públicos.

28. Dessa forma, não há se falar em necessidade de modificação legal para que a intenção manifestada na Proposição n. 185/2024 siga adiante, porquanto respeita a CF/1988 e as demais normas jurídicas.

- DA CONCLUSÃO -

29. Ante o exposto, esta PF-SUDENE/PGF/AGU entende que:

(i) a integralidade do Parecer PF-SUDENE/PGF/AGU n. 118/2024 fica reiterada;

(ii) a dúvida jurídica da CNA é inexistente, haja vista que parte de uma premissa fática equivocada;

(iii) inobstante tal fato, é oportuno que a AGU se manifeste acerca da constitucionalidade do que o CONDEL/SUDENE pode vir a levar a cabo, caso aprove a Proposição apresentada pela Autarquia;
e

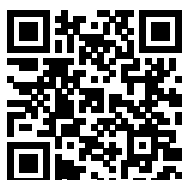
(iv) a Proposição n. 185/2024 é constitucional e legal.

30. À CGGI/SUDENE.

Recife/PE, 7 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) 59336002461202453 e da chave de acesso 1bd3d8c6



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 1583546423 e chave de acesso 1bd3d8c6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO MORAES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-08-2024 17:36. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.