



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

PARECER n. 00149/2023/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU

NUP: 59336.001238/2023-16

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE.

ASSUNTOS: ANÁLISE JURÍDICA DE MINUTA DE RESOLUÇÃO.

EMENTA: I – Análise jurídica de Minuta de Resolução a ser eventualmente expedida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE. II – Pela possibilidade de edição do ato, desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

Sr. Procurador-chefe,

- DO RELATÓRIO -

1. Submete-se à apreciação desta Procuradoria Federal junto à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE – PF-SUDENE/PGF/AGU Minuta de Resolução, a ser eventualmente expedida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - CONDEL/SUDENE, que tem por escopo aprovar "*a Proposição n.º XX/2023, sancionada pela Diretoria Colegiada da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) na 482ª Reunião, de 17 de julho de 2023, tratando da alteração da proposta de Projeto de Lei destinado a instituir o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) para o período de 2024-2027, a ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e deliberação.*".

2. O Processo foi instruído com os seguintes e principais documentos: (i) Proposta de Projeto de Lei do PRDNE 2024-2027 (SEI 0514052); (ii) Ata da 480ª Reunião da Diretoria Colegiada da SUDENE (SEI 0514316), realizada em 04 de julho de 2023, em que um dos itens foi a deliberação da Proposta de Voto DC 233 (SEI 0508809), que tem como objeto a atualização da proposta do Projeto de Lei que institui o PRDNE; (iii) Proposta de voto DC n. 274/2023, cujo objetivo é aprovar a atualização da proposta do Projeto de Lei que institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, para o período de 2024-2027 (SEI 0513948); (iv) Minuta de Proposição (SEI 0514419); e (iv) Minuta de Resolução (SEI 0514815).

3. Em seguida, por força do art. 10, da Lei n. 10.480/2002, e do art. 64, inciso III, da Resolução CONDEL/SUDENE n. 151/2021 - Regimento Interno - RI-CONDEL/SUDENE, através do Despacho CGGI/GAB/SUDENE, de 19 de julho de 2023 (SEI 0515017), 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 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. 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 serão levados em consideração, o que pode, eventualmente, dissentir da realidade efetivamente observada.

12. 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”*.

13. A **competência** do CONDEL/SUDENE para regulamentar a matéria encontra-se prevista nos artigos 4º, inciso II, 5º, *caput*, inciso I, e §1º, 8º, §1º, e 10, inciso I, da LC n. 125/2007; nos artigos 1º, incisos I e II e 4º, inciso III, do Anexo I ao Decreto n. 11.056/2022; nos artigos 11, inciso XVI (se o caso de decisão urgente) e 62 do RICONDEL/SUDENE; estando, contudo, submetida à apreciação prévia da Diretoria Colegiada - DC/SUDENE, nos termos do art. 11, inciso VI, da Lei Complementar n. 125/2007, do art. 6º, incisos I, VI e XVI, do Anexo I ao Decreto n. 11.056/2022 e no art. 6º, incisos VI e XVI, do Anexo da Resolução DC/SUDENE n. 725/2022, **atitude levada a cabo durante a 482ª Reunião da DC/SUDENE**.

14. 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. 2º, inciso II, do Decreto n. 10.139/2019 é claro ao estabelecer que resoluções são atos normativos editados por órgãos colegiados.

15. No que toca à **finalidade**, a Minuta de Resolução propõe aprovar *“a Proposição nº XX/2023, sancionada pela Diretoria Colegiada da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) na 482ª Reunião, de 17 de julho de 2023, tratando da alteração da proposta de Projeto de Lei destinado a instituir o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) para o período de 2024-2027, a ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e deliberação.”*

16. No que diz respeito **ao motivo e à motivação**, infere-se de documento acostado aos autos o que segue:

Minuta de Proposição n. XXX/2023

1. Prevê o inciso II do art. 10 da Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, que compete ao Conselho Deliberativo da SUDENE, *“propor projeto de Lei que instituirá o plano e os programas regionais de desenvolvimento do Nordeste a ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e deliberação”*.

2. Por outro lado, o inciso II do art. 4º da mesma LC estabelece que compete à SUDENE *“formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais”* e o art. 13, que *“o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, que abrangerá a área referida no caput [...] será um instrumento de redução das desigualdades regionais”*.

3. Trata-se de atualização da proposta de projeto de lei que institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período de 2024-2027 aprovada na 31ª Reunião do Conselho Deliberativo da Sudene (Proposição 169 [0510137](#)), realizada em 10/07/2023.

(...)

17. No tocante à Minuta de Proposição, tem esta PF-SUDENE/PGF/AGU as seguintes observações a fazer:

(i) na Emenda, sugere-se a seguinte redação: *“Atualização da proposta do Projeto de Lei que institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE, para o período de 2024-2027.”*;

(ii) no item 3, sugere-se a seguinte redação: "Trata-se de atualização da proposta de projeto de lei que institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, para o período de 2024-2027, aprovada na 31ª Reunião do Conselho Deliberativo da Sudene (Proposição n. 169 - SEI 0510137), realizada em 10/07/2023.";

(iii) no item 4, inserir um sinal de ponto e vírgula e um sinal de ponto final, ao término das frases, nas alíneas "a" e "b", respectivamente;

(iv) no item 5, tem-se as seguintes considerações: a) escrever "70%" também por extenso; b) substituir o sinal de vírgula, por ponto e vírgula, após a palavra "*robusta*";

(v) no item 6, substituir "(...) foi proposto a inclusão do programa (...)" por "(...) foi proposta a inclusão do programa (...)"; e

(vi) ao final do documento, sugere-se a seguinte redação:

"Diante do exposto, a Secretaria Executiva submete à apreciação e à deliberação desse Colegiado, a minuta de Projeto de Lei do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), com seus anexos, bem como para autorização de encaminhamento do PRDNE ao Congresso Nacional, objetivando a tramitação, juntamente com a proposta do Plano Plurianual do Governo Federal, conforme determina a Lei Complementar nº 125/2007."

18. Já no que concerne ao texto da Minuta de Resolução, tem este órgão jurídico as seguintes considerações a fazer (SEI 0514815):

(i) na Ementa, sugere-se a seguinte redação: "Aprova a Proposição nº XX/2023, que trata da atualização da proposta do Projeto de Lei que institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE, para o período de 2024-2027, a ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e deliberação.";

(ii) no Preâmbulo, adotar a seguinte redação: "O PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE, usando das atribuições que lhe conferem o §1º do art. 8º da Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, o art. 62 do Regimento Interno do Conselho Deliberativo da SUDENE, bem como o estabelecido pelo inciso III do art. 4º do Anexo I do Decreto nº 11.056, de 29 de abril de 2022,";

(iii) na hipótese de a aprovação se efetivar *ad referendum*, sugere-se a adoção da seguinte redação para a Ementa, Preâmbulo e art. 1º da Minuta *sub examine*:

"Aprova, *ad referendum* do Conselho Deliberativo, a Proposição nº XX/2023, que trata da atualização da proposta do Projeto de Lei que institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE, para o período de 2024-2027, a ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e deliberação."

"O PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE, usando das atribuições que lhe conferem o §1º do art. 8º da Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, os artigos 11, XVI e 62 do Regimento Interno do Conselho Deliberativo da SUDENE, bem como o estabelecido pelo inciso III do art. 4º do Anexo I do Decreto nº 11.056, de 29 de abril de 2022,"

"Art. 1º Aprovar, *ad referendum* do Conselho Deliberativo, a Proposição nº XX/2023, sancionada pela Diretoria Colegiada da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), na 482ª Reunião, de 17 de julho de 2023, tratando da alteração da proposta de Projeto de Lei

destinado a instituir o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) para o período de 2024-2027, a ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e deliberação."

(iv) no art. 1º, após a sigla "SUDENE", inserir uma vírgula;

(v) no art. 2º, substituir "Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional" por "Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional"; e

(vi) no art. 4º, escrever a palavra "união" com letra maiúscula.

19. 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. 47, *caput*, e 48, inciso V, do RI-CONDEL/SUDENE, de acordo com o qual *"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"* (negritou-se).

20. Acrescente-se, além do mais, deve o CONDEL/SUDENE atentar para a observância do disposto nos artigos adiante transcritos do já referido Decreto n. 10.139/2019:

Art. 3º As portarias, as resoluções e as instruções normativas terão numeração sequencial em continuidade às séries em curso quando da entrada em vigor deste Decreto.

Estrutura, articulação, redação e formatação

Art. 3º-A. Os atos normativos inferiores a decreto seguirão os padrões de estrutura, articulação, redação e formatação estabelecidos no [Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017](#).

Epígrafe

Art. 3º-B. A epígrafe dos atos normativos inferiores a decreto será constituída pelos seguintes elementos, nesta ordem:

I - título designativo da espécie normativa;

II - sigla:

a) do órgão ou da entidade; ou

b) da unidade da autoridade signatária, seguida da sigla do órgão ou da entidade a que se vincula; ou

c) da unidade imediata da autoridade signatária, seguida da sigla da unidade superior daquela autoridade, e da sigla do órgão ou da entidade a que se vinculam;

III - numeração sequencial, observado o disposto no art. 3º; e

IV - data de assinatura.

Parágrafo único. As siglas empregadas serão aquelas utilizadas no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIOORG.

Publicação, vigência e produção de efeitos do ato

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

21. **Aduza-se, ainda, que o Processo carece de análise quanto à inaplicabilidade, dispensa ou necessidade do possível impacto regulatório, na forma do que determina o Decreto n. 10.411/2020, o que deve ser providenciado.**

22. **Ademais, recomenda-se que seja anexada aos autos a Ata da 482ª Reunião da Diretoria Colegiada da SUDENE, realizada em 17 de julho de 2023, que teve como um dos itens de pauta a aprovação da atualização**

da proposta do Projeto de Lei que institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, para o período de 2024-2027.

23. Por fim, mas não menos importante, 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 -

24. Face ao exposto, opina-se pela regularidade da Minuta de Resolução encaminhada, desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

25. Submete-se à aprovação superior.

Recife, 20 de julho de 2023.

THIAGO COELHO SILVA

PROCURADOR FEDERAL - MAT. 1.358.331

COORDENADOR DA CONSULTORIA JURÍDICA DA SUDENE

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 THIAGO COELHO SILVA, 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 1231472327 e chave de acesso 6ebc5e77 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO COELHO SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-08-2023 16:23. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.