



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
GABINETE DA PFE SUDAM
TV. ANTÔNIO BAENA, Nº 1.113 - BL. "C" - 6º ANDAR - BAIRRO: MARCO - CEP: 66.093-082 - TEL.: (91)4008-5402/5446
- E-MAIL: PROCURADORIA@SUDAM.GOV.BR

PARECER n. 055/2023/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU

NUP: 59004.000732/2023-15

INTERESSADO: Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas - Coordenação-Geral de Avaliação de Planos, Programas e de Instrumentos de Desenvolvimento - DPLAN/CGAVI

ASSUNTO: Análise Jurídica de atos do Condel/Sudam

I. Direito Administrativo. Atos do Condel/Sudam.

II. Análise jurídica das Minutas de Resolução da Diretoria Colegiada da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Dicol/Sudam) e do Conselho Deliberativo da Sudam (Condel/Sudam), que aprovam o Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), exercício 2022.

III. Incidência: *i*) Constituição Federal de 88 ([art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal](#)); *ii*) Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 (art. 20); *iii*) Lei Complementar nº 124, de 7 de janeiro de 2007 (art. 10, inciso II); *iv*) Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022.

IV. Recomenda a aprovação do Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), exercício 2022, desde que atendidas as ressalvas e recomendações do presente opinativo.

I - RELATÓRIO

1. Por intermédio dos Despachos Simples CGAVI (SEI: 0551439 e 0552407), a Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas, através da Coordenação-Geral de Avaliação de Planos, Programas e de Instrumentos de Desenvolvimento - DPLAN/CGAVI, submete à análise desta Procuradoria Federal junto à Sudam Minutas de Resolução da Diretoria Colegiada da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Dicol/Sudam (SEI: 0552396) e do Conselho Deliberativo da Sudam - Condel/Sudam (SEI: 0552402), que aprovarão o Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), exercício 2022.

2. Do exame da instrução processual extrai-se as seguintes informações consideradas relevantes à análise jurídica do caso.

2.1. O processo foi aberto em 2/5/2023, mediante a juntada do Ofício GPLAN n.º 12/2023 (SEI: 0508347), por meio do qual o Banco da Amazônia S/A encaminhou à Sudam o Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), exercício 2022 (SEI: 0508350).

2.2. Os autos mostram que referido Relatório foi enviado pelo Gabinete da Superintendência às unidades competentes para análise (0508358) e que este foi objeto de análise por três Diretorias: Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos (DGFAI); Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas (DPLAN); e Diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (DPROS), de forma que os documentos com teor técnico sobre o assunto são: o Parecer Técnico nº 09/2023-CGFIN/DGFAI (0513722), o Parecer Técnico nº 02/2023-CGPES/CGPLA/DPLAN (0513944), a Nota Técnica nº 02/2023-CPAS/CGDES/DPROS e o Despacho Simples CGDES (0530654).

2.3. De acrescentar que o Relatório foi objeto de reunião ocorrida em 20/09/2023, envolvendo diversas unidades da Sudam e representantes do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), cuja Memória encontra-se resumida no SEI: 0539471.

2.4. Os Pareceres, Notas técnicas e Reuniões acima mencionadas resultaram na elaboração do Parecer Técnico Conjunto nº 02/2023-CGAVI/DPLAN (0551382), assinado por diversos coordenadores da Sudam e por representantes do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, o qual conclui pela aprovação do Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), exercício 2022, contudo, apresentando diversas recomendações ao Banco da Amazônia (BASA), enquanto administrador do FNO, conforme a seguir transcrito:

PARECER TÉCNICO Nº 02/2023-CGAVI/DPLAN

(...)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

153. Este parecer baseou-se, em parte, na estrutura do Parecer nº 01/2022-CGAVI-DGFAI, relacionado às atividades desenvolvidas e aos resultados alcançados pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO no exercício de 2021. Também consolidamos neste parecer informações constantes do Relatório de Resultados e Impactos obtidos no exercício de 2022.

154. Sugerimos encaminhar à deliberação do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento da Amazônia (Condel/Sudam) o "Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos no Exercício de 2022", apresentado pelo Banco da Amazônia, com o presente parecer das equipes técnicas Sudam e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) favorável à sua aprovação, com as recomendações apresentadas a seguir:

155. Sugerimos encaminhar à deliberação do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento da Amazônia (Condel/Sudam) o "Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos no Exercício de 2022", apresentado pelo Banco da Amazônia, com o presente parecer das equipes técnicas da Sudam e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) favorável à sua aprovação, com as recomendações apresentadas a seguir:

1. Observar nos próximos relatórios as informações mínimas e a estrutura definida no Anexo II da Portaria ME/MDR nº 4905/2022.

2. Revisar o Quadro orçamentário no sentido de especificar o que compõe a rubrica "Outras" e qual o motivo de a Disponibilidade Total ter registrado o valor de R\$ 805,90 milhões.

3. Apresentar no Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos no Exercício de 2023 a ser elaborado no exercício de 2024:

a. Medidas adotadas, em curso e/ou programadas no sentido de ampliar a aplicação dos recursos do FNO nos Estados do Amapá, Roraima e Acre;

b. Medidas adotadas, em curso e/ou programadas visando manter o crescimento no número de contratações do PRONAF, visando atender o maior número de famílias, e visando promover o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar;

c. Medidas adotadas, em curso e/ou programadas para divulgar o Programa FIES, visando o aumento nas contratações nessa modalidade, ressaltando que o risco de crédito dessas operações é de responsabilidade do banco operador, conforme Parecer/PGFN/CAF/Nº 15/2018 da PGFN;

d. Medidas adotadas, em curso e/ou programadas visando aumentar o número de contratos de repasses com instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil, na forma do art. artigo 9º da Lei nº 7.827/1989, sobretudo nas regiões de menor aplicação;

e. Medidas adotadas, em curso e/ou programadas visando atender o § 1º, 2º e 3º do art. 5º da Portaria Interministerial ME/MDR nº 4.905, de 22 de junho de 2022, referente a manutenção em sistemas eletrônicos e bancos de dados, a serem disponibilizados no seu sítio eletrônico do Banco, contemplando o armazenamento do conjunto de informações estabelecidos nos Anexos I e II da retrocitada Portaria, e que possibilitem a extração dos dados armazenados no formato de relatórios processáveis por máquina, em formato não proprietário, tanto pelos administradores do FNO, quanto por pessoas naturais ou jurídicas interessadas nas informações do Fundo;

f. Medidas adotadas, em curso e/ou programadas para aumentar o número de operações e valores contratados com os Municípios classificados como Baixa Renda nos seus dinamismos, considerando a tipologia de municípios da PNDR, visto que, no Relatório de Resultados e Impactos do FNO referente ao exercício de 2022, essa tipologia representou apenas 9,07% das operações contratadas;

g. Medidas adotadas, em curso e/ou programadas visando: i) atender as recomendações dos órgãos de controle; ii) a implementação de medidas para fortalecer a efetividade das ações de monitoramento e controle dos recursos do FNO; iii) o aprimoramento dos processos de avaliação de risco e de análise de crédito; iv) o fortalecimento do acompanhamento e da cobrança das operações de crédito inadimplentes, adotando medidas para reduzir os índices de inadimplência e promover a renegociação de dívidas de forma eficiente; v) o aperfeiçoamento das estratégias de comunicação e divulgação das linhas de crédito do FNO; vi) o ações voltadas à capacitação e treinamento dos servidores envolvidos na gestão e operacionalização do FNO;

4. Apresentar, no prazo de 90 dias a contar da aprovação deste Parecer pelo Condel/Sudam, um Plano de ação contendo estratégias para:

- a.. Aumento de contratação considerando o desempenho da PNDR por Faixa de fronteira nos estados do Amazonas e Pará que representaram em 2022, 6,4% e 15,12%, respectivamente;
- b. Aumento do número de contratações nos eixos com menor aplicação do PRDA;
- c. Melhorar o desempenho das seguintes ações setoriais que não atingiram suas metas referentes a diretrizes e prioridades estabelecidas em 2022: Eletricidade e Gás (15,69%), Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação (1,11%), Transporte e Armazenagem (16,15%) e Informação e Comunicação (1,43%);
- d. Diminuição do índice de inadimplência das operações beneficiadas com recursos do FNO com risco exclusivo do Fundo;
- e. Melhorar o desempenho do FNO Infra, a fim de apoiar a implementação de projetos que contribuam para o desenvolvimento da infraestrutura na região, de acordo com as prioridades elencadas no PRDA."

2.5. Por fim, a chefia da CGAVI encaminhou a matéria para esta PF/SUDAM, por meio do Despacho Simples CGAVI (0551439) solicitando a análise do Parecer Técnico nº 0551382, da seguinte forma:

" Despacho Simples CGAVI 0551439

À Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas, para ciência.

Ao Gabinete, para ciência

À Procuradoria Federal junto à Sudam.

Senhora Procuradora-Chefe,

1. Registrando a ausência de Diretor titular e substituto da DPLAN e considerando a necessidade de apreciação pelo Condel/Sudam do Relatório Circunstanciado do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) acompanhado de Parecer Técnico, de competência desta Coordenação-Geral, em conjunto com outras unidades da SUDAM e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR);

2. Encaminham-se os autos para análise do Parecer Técnico SEI nº [0551382](#) por essa Procuradoria Federal junto à Sudam, com vistas à apreciação pela DICOL/SUDAM e posteriormente submissão à apreciação do Conselho Deliberativo da Sudam em sua próxima reunião. Ressaltamos que o Parecer foi discutido e assinado conjuntamente com a área competente do MIDR, bem como da Sudam. Além disso, a minuta de Parecer foi discutida com o Banco da Amazônia em reunião na data de ontem (08/11/2023)."

2.6. Assim, pelos Despachos Simples CGAVI (SEI: 0551439 e 0552407), o processo veio à análise desta PF/Sudam, acompanhada das Minutas de Resolução da Dicol/Sudam (SEI: 0552396) e do Condel/Sudam (SEI: 0552402), que aprovarão o precitado Relatório.

3. Eis a síntese do essencial.

II – ANÁLISE

II.1 – DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. A presente Consultoria Jurídica é prestada com fundamento no art. 131 da Constituição Federal de 1988, e observando o que dispõe o art.11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e o artigo 13 do Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022, que aprova a Estrutura Regimental da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam.

5. Nesse sentido, registra-se que incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União junto à Sudam (PF/SUDAM/PGF/AGU) prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Sudam, tampouco emitir juízo de valor sobre aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

6. Sobre os limites de atuação deste órgão consultivo é oportuno mencionar orientação contida no Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, cujo Enunciado nº 7 assim orienta:

"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." (Manual de Boas Práticas Consultivas. 4.ed. Brasília: AGU, 2016, página 32).

7. Cumpre observar, ainda, que a presente análise tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar o ato administrativo a ser praticado e a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

8. Desse modo, as questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao longo deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do gestor, a sua Conta e Risco.

9. De anotar, por fim, que a presente análise jurídica tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, e terá como base normativa, **naquilo que couber**, a (o): **i**) Constituição Federal de 88 ([art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal](#)); **ii**) Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 (art. 20); **iii**) Lei Complementar nº 124, de 7 de janeiro de 2007 (art. 10, inciso II); **iv**) Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022.

10. Estabelecidas as premissas da análise, vamos a ela.

II.2 - DA REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

11. O controle da regularidade jurídico-formal do procedimento tem por objetivo verificar a adequada formalização e instrução do processo e observância do devido processo legal, e a possibilidade jurídica quanto aos efeitos do ato proposto pela Administração Pública. 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 nº 3/2014-TRF4/MPOG, que institui o modelo de governança do SEI.

12. Nesse sentido, para que se considere formalmente regular a instrução processual, é necessário verificar que todas as manifestações devem ser elaboradas e assinadas digitalmente, sendo relevante destacar a Orientação Normativa ON/AGU nº 02/2009, segundo a qual "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".

13. Do exame dos autos eletrônicos disponibilizados no SEI, até este momento processual não se identifica inobservância à precitada orientação Normativa, pelo que, do ponto de vista meramente formal, s.m.j., considera-se regular a instrução dos presentes autos.

II.3 - DO MÉRITO

II.3.1 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O FNO

14. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), criado pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, para fins de aplicação dos recursos de que trata a [alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal](#), tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Norte, através do Banco da Amazônia S/A (Basa), administrador do Fundo (art. 1º, 2º e 16).

15. Consoante o art. 4º da lei de criação do FNO, são três os grupos de beneficiários dos recursos do Fundo:

I - produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção que, de acordo com as prioridades estabelecidas no PRDA, desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços da região Norte;

II - estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos que contribuirão para o desenvolvimento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento; e

III - 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 Condel/Sudam.

16. Ainda segundo a lei de criação do Fundo, a aplicação dos recursos do FNO destina-se à região Norte, compreendida pelos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia, e Tocantins (art. 5º); e sua administração, embora distinta e autônoma, é tripartite, eis que exercida conjuntamente pelo: **i)** Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR); **ii)** Conselho Deliberativo da Sudam; e **iii)** Banco da Amazônia (art. 13).

17. Ao MIDR compete **estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos do Fundo**, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (art. 14-A).

18. Ao Conselho Deliberativo da Sudam, dentre outras missões, incumbe (Art. 14):

Art. 14 (...)

(...)

III - avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais;

19. Por sua vez, ao Banco da Amazônia, dentre outras competências específicas, enquanto Instituição Financeira administradora do Fundo, cabe (Art. 15):

Art. 15 (...)

(...)

V - prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional e aos respectivos conselhos deliberativos;

(...)

Art. 20. Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento apresentarão, anualmente, ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas Superintendências Regionais de Desenvolvimento relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos pelos respectivos Fundos.

(...)

§ 4º O relatório de que trata o caput deste artigo, acompanhado das demonstrações contábeis, devidamente auditadas, será encaminhado pelo respectivo conselho deliberativo da superintendência do desenvolvimento, juntamente com sua apreciação, às comissões que tratam da questão das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para efeito de fiscalização e controle.

§ 5º O relatório de que trata o caput deste artigo, acompanhado das demonstrações contábeis, devidamente auditadas, será encaminhado pelo respectivo conselho deliberativo de desenvolvimento regional, juntamente com sua apreciação, a qual levará em consideração o disposto no § 4º deste artigo, à Comissão Mista permanente de que trata o [§ 1º do art. 166 da Constituição Federal](#), para efeito de fiscalização e controle, devendo ser apreciado na forma e no prazo do seu regimento interno.

(...)

§ 7º O conjunto mínimo de informações que deve constar do relatório a que se refere o **caput** deste artigo e sua estrutura serão definidos em ato conjunto dos Ministros de Estado da Integração Nacional e da Fazenda, com indicadores qualitativos e quantitativos que permitam a mensuração do desempenho, consoante os propósitos e os resultados da política de aplicação dos recursos dos Fundos.

II.3.2 - ELEMENTOS DO ATO:

- COMPETÊNCIA, FORMA, FINALIDADE, MOTIVO, OBJETO

20. Consoante se observa do exame da normas acima transcritas, objeto de destaques, o Banco da Amazônia, anualmente, tem o dever de **prestar contas aos demais administradores do Fundo (MIDR e Condel/Sudam)**, mediante remessa do chamado "Relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos". Esse Relatório deve ser submetido à apreciação e aprovação do Condel/Sudam, e, uma vez aprovado, deve ser encaminhado, para efeito de fiscalização e controle: **i)** às comissões que tratam da questão das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; e **ii)** à Comissão Mista permanente de que trata o [§ 1º do art. 166 da Constituição Federal](#).

21. Como visto na quadra do relatório, trata a presente demanda da análise das Minutas dos atos da Dicol/Sudam e do Condel/Sudam que aprovarão o Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), exercício 2022, apresentado pelo Banco da Amazônia (BASA).

22. Vale ressaltar que a competência do Condel/Sudam para promover o acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos pela Política implementada através de recursos do FNO, para além da lei de criação do FNO, deriva, ainda, dos arts. 10, inciso II e 14 da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007; e do art. 8º, inciso XI, alínea "g" do anexo I, do Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022, que aprova a Estrutura Regimental da Sudam. Veja-se:

Lei Complementar nº 124/2007:

Art. 10. Compete ao Conselho Deliberativo:

(...)

II - acompanhar e avaliar, na forma do art. 14 desta Lei Complementar, a execução dos planos e dos programas regionais da Amazônia e determinar medidas de ajustes necessárias ao seu cumprimento;

(...)

Art. 14. A Sudam avaliará o cumprimento do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia 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.

Decreto nº 11.230/2022:

Art. 8º Ao Conselho Deliberativo compete:

(...)

XI - em relação ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO:

(...)

d) avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e dos programas de financiamento aprovados e à adequação dos financiamentos às prioridades regionais;

(...)

g) apreciar e encaminhar à Comissão mista permanente de que trata o [§ 1º do art. 166 da Constituição](#), os relatórios de que trata o [art. 20 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989](#), sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos, acompanhados das demonstrações contábeis devidamente auditadas;

23. Vale mencionar que os atos do Condel/Sudam devem ser precedidos de apreciação da Diretoria Colegiada da Sudam, na forma dos arts. 11, inciso I da Lei Complementar nº 124/2007; e art. 10, caput, do anexo I, do Decreto nº 11.230/2022, a seguir transcritos:

Lei Complementar nº 124/2007:

Art. 11. Compete à Diretoria Colegiada:

I - assistir o Conselho Deliberativo, suprindo-o das informações, estudos e projetos que se fizerem necessários ao exercício de suas atribuições;

Decreto nº 11.230/2022:

Art. 10. À Diretoria Colegiada cabe exercer as competências previstas na [Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007](#), e ainda:

24. Quanto à forma escolhida para materializar o ato de aprovação, isto é, através de Resolução, constata-se a sua adequação, considerando que, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, Resolução é “*a fórmula pela qual se exprimem*

as deliberações dos órgãos colegiais”.

25. Ademais, o art. 2º, inciso II, do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação de atos normativos inferiores a decreto é claro ao estabelecer que resoluções são atos normativos editados por órgãos colegiados. Consta, ainda, do art. 42 do Regimento Interno do Condel da Sudam que “*Das decisões do Conselho serão baixadas Resoluções, assinadas pelo Presidente do Conselho e divulgadas pela Secretaria-Executiva*”.

26. Quanto à finalidade, motivo e objeto, a Minuta de Proposição trata da apreciação e deliberação do Condel/Sudam acerca do Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), exercício 2022.

27. Trata-se, portanto, da materialização do ato de aprovação de um documento público, exigido por lei, que norteará as avaliações acerca da aplicação de recursos do FNO, que é um dos principais instrumentos de financiamento de uma política pública que visa promover o desenvolvimento econômico e social da região amazônica, reduzindo as desigualdades regionais e fomentando a sustentabilidade socioambiental.

28. Nesse sentido, tendo em vista o fim público nele impresso, mostra-se o ato perfeitamente conforme os princípios que regem a administração pública, especialmente os da legalidade, transparência e eficiência, pois este relatório releva-se importante instrumento de avaliação da eficiência e eficácia da política administrada pela Sudam.

29. No intuito de robustecer os elementos motivo, finalidade e objeto do ato a ser aprovado pelo Condel/Sudam, esta Procuradoria Federal, a par das conclusões do documento emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), intitulado "Lista de Alto Risco na Administração Pública Federal" (SEI: 0552877), considera adequado aqui transcrever a parte daquele documento que inere ao Desenvolvimento Regional (págs. 44/48), a fim de, ao final deste Parecer, orientar que o parecer técnico agregue RECOMENDAÇÕES a serem expedidas ao Banco administrador do FNO, que venham ao encontro de mitigar os riscos ali identificados, **naquilo que for compatível com os programas de financiamento fomentados por recursos do FNO.**

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O QUE O TCU ENCONTROU

O Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que o desenho da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) não propicia redução das desigualdades entre regiões mais pobres e mais ricas do país, apesar do grande volume de recursos destinados ao desenvolvimento regional. Conforme apurado pelo TCU:

- a distribuição territorial dos recursos não segue as áreas consideradas prioritárias pela PNDR, o que coloca em risco a destinação do crédito ofertado pelos fundos constitucionais de financiamento aos entes mais necessitados;
- 80% do montante destinado direta e indiretamente a estados e municípios são direcionados a municípios com alto nível de desenvolvimento socioeconômico; e
- apenas cinco de treze fontes de financiamento analisadas contribuíam para o desenvolvimento de municípios.

Embora indicadores relacionados ao desenvolvimento da Região Nordeste tenham avançado, entre 2000 e 2010, não foram suficientes para alterar o posicionamento inferior da região e de seus estados, em relação à média nacional. Em 2014, o produto interno bruto (PIB) per capita da Região Nordeste foi de, aproximadamente, 50% do PIB per capita nacional. A situação é semelhante na Região Norte, cujo PIB per capita, no mesmo ano, foi de 62% da renda nacional.

Para o Tribunal, essa situação é consequência de problemas na formulação, na execução e no monitoramento e na avaliação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, que dificultam a chegada dos recursos nas regiões menos desenvolvidas e aplicação em áreas capazes de alavancar o desenvolvimento econômico e social. Merecem destaque as falhas relacionadas a seguir.

- Os Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), do Centro-Oeste (PRDCO) e da Amazônia (PRDA) não foram aprovados pelo Congresso Nacional (CN). A consequência mais grave é que não houve tramitação conjunta desses instrumentos de planejamento da PNDR com o Plano Plurianual (PPA), conforme exigido no art. 165, § 4º, da Constituição federal e nas Leis Complementares 124/2007,

125/2007 e 129/2009. Embora tenha ocorrido amplo debate participativo entre as Superintendências de Desenvolvimento e partes interessadas, para definição dos programas, dos projetos, das ações e das metas que compõem os projetos de lei, o art. 48, inciso IV, da Constituição federal impõe que os planos regionais sejam aprovados pelo CN.

- Os pactos de metas não foram formalizados com estados e municípios, como determina a PNDR.
- Não há integração suficiente entre a política de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus e as demais políticas de desenvolvimento regional.
- As instâncias responsáveis pela articulação federativa e interministerial são inoperantes, o que compromete a efetivação de política essencialmente descentralizada, cujo sucesso está diretamente relacionado ao conhecimento e atendimento das necessidades locais.
- Não há avaliação sistemática e satisfatória dos resultados da PNDR, dos programas, das ações e dos incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento regional.
- Os indicadores e as metas do PPA não estão devidamente regionalizados, contrariando a Constituição federal.

As distorções na política aumentam as chances de sobreposição e concorrência entre ações governamentais, reduzindo a eficiência e os resultados dos recursos públicos aplicados. Mais grave ainda, são difíceis de corrigir, em razão dos problemas com o monitoramento e a avaliação das políticas e de seus instrumentos.

O TCU vem destacando que os problemas na efetividade desta política vêm se repetindo ao longo dos anos, enquanto os aprimoramentos não produzem os efeitos esperados. As principais razões para essa situação seriam: i) complexidade do tema, que demanda ações de médio e longo prazos, para que mudanças estruturais efetivamente aconteçam; ii) descontinuidade na resolução dos problemas e manutenção das ações, sujeitas a oscilações nas prioridades políticas; e iii) insuficiência de articulação governamental consistente, dentro do próprio governo federal (entre os ministérios) e entre os entes federativos, considerada essencial para o sucesso da política.

POR QUE É CONSIDERADO ALTO RISCO PARA A ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

A redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais do Brasil previstos na Constituição federal. Para efetivá-la, a própria Constituição estabeleceu uma série de mecanismos, visando a direcionar anualmente quantidade significativa de recursos públicos para regiões menos desenvolvidas.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) fazem parte desse ferramental. Para 2022, foram disponibilizados a esses fundos recursos da ordem de R\$ 45,4 bilhões, para serem aplicados em programas de financiamento aos setores produtivos privados das respectivas regiões.

Os incentivos fiscais são outra importante fonte de recursos para esse fim. Segundo projeção constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2022, os benefícios tributários destinados às Regiões Norte e Nordeste estão estimados em, cerca de, R\$ 16,7 bilhões, sem considerar os relacionados à Zona Franca de Manaus. Estes, que também visam a promover o desenvolvimento regional, são estimados em, cerca de, R\$ 45,6 bilhões para 2022.

A baixa efetividade das políticas públicas para o desenvolvimento regional coloca em risco não apenas um volume muito elevado de recursos, mas a melhoria de vida de milhões de brasileiros e o próprio desenvolvimento do país.

O QUE PRECISA SER FEITO

A criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e publicação da nova PNDR, em 2019, precisam ser complementadas com medidas que promovam a adequada integração dos mecanismos de desenvolvimento regional, a exemplo das seguintes:

- ajustar estratégias de desenvolvimento e redistribuição de recursos federativos, com foco na intensidade e no tempo necessários para alcance dos resultados desejados;
- elaborar planejamento integrado das múltiplas fontes de financiamento, considerando os gastos do governo federal de maneira regional; e
- acompanhar, monitorar e avaliar, de forma sistemática e consistente, a aplicação dos recursos e seus impactos.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.655/2017, 4.056/2020, 141/2021, 1.448/2021 e 2.872/2021, todos do Plenário do TCU.

(destacou-se)

30. Quanto às minutas de Proposição e Resolução contidas nos autos, entendemos que há pontos a serem adequados, a fim de compatibilizá-las à legislação em vigor, pelo que sugerimos a seguinte redação, tendo em vista inclusive que a mesma deve ser dirigida aos Conselheiros do Conselho Deliberativo da Sudam:

30.1. Quanto à minuta de Proposição SEI: 0552741, sugere-se a seguinte redação:

"Senhores membros do Comitê Técnico do CONDEL/SUDAM,

A Secretaria Executiva do Condel submete à apreciação desse Comitê Técnico, visando à aprovação pelo Egrégio Conselho Deliberativo da Sudam, na 26ª Reunião Ordinária, a proposta que trata sobre o Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), exercício 2022/Relatório Anual de Atividades do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), referente ao exercício de 2022, elaborado pelo Banco da Amazônia S/A, visando ao exercício da competência do Condel/Sudam prevista no art. 8º, XI, "d", do Anexo I, do Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022, juntamente com a análise consignada no **PARECER Nº 2/2023-CGAVI/DPLAN, de 09/11/2023** (SEI nº [0551382](#)).

30.2. Quanto à minuta de Resolução SEI: 0552396, orienta-se os seguintes ajustes:

a. A nomenclatura ministerial no cabeçalho do documento dever ser ajustada, de forma a dispor o seguinte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

b. quanto à Minuta de Resolução, sugere-se a seguinte redação:

A DIRETORIA COLEGIADA DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (DICOL/SUDAM), no uso das atribuições que lhe confere o art. 11, inciso I, da Lei Complementar nº 124, de 3 de Janeiro de 2007, o art. 10, parágrafo único, do anexo I, do Decreto nº 11.230, de 07 de outubro de 2022, e o art. 6º, inciso I, Parágrafo único do Regimento Interno da Sudam, aprovado pela Resolução Normativa nº 9, de 25 de setembro de 2023;

Considerando o Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), referente ao exercício de 2022 (SEI nº [0508350](#));

Considerando o inteiro teor do **PARECER Nº 2/2023-CGAVI/DPLAN, de 09/11/2023** (SEI nº [0551382](#)), elaborado em conjunto pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR);

Considerando os fatos e fundamentos constantes do Processo nº CUP 59004.000732/2023-15;

RESOLVE:

Art. 1º - Aprovar o **PARECER Nº 2/2023-CGAVI/DPLAN, de 09/11/2023** (SEI nº [0551382](#)), que trata do Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), referente ao exercício de 2022 (SEI nº [0508350](#)).

Art. 2º - Recomendar ao Conselho Deliberativo da SUDAM (Condel/Sudam) a aprovação do do Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de

Financiamento do Norte (FNO), referente ao exercício de 2022 (SEI nº [0508350](#)), conforme os fundamentos e as recomendações constantes no **PARECER Nº 2/2023-CGAVI/DPLAN, de 09/11/2023** (SEI nº [0551382](#)).

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

30.3. Quanto à minuta de Proposição SEI: 0552748, sugere-se a seguinte redação:

Senhores Conselheiros do CONDEL/SUDAM,

A Secretaria Executiva do Condel submete à apreciação desse Egrégio Conselho, visando à aprovação na 26ª Reunião Ordinária, a proposta de aprovação da Resolução nº XX/2023, de XX/XX/2023, que trata sobre o Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), referente ao exercício de 2022, elaborado pelo Banco da Amazônia S/A, em atendimento à determinação contida no art. 8º, XI, “d”, do Anexo I, do Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022, juntamente com a análise consignada no **PARECER Nº 2/2023-CGAVI/DPLAN, de 09/11/2023** (SEI nº [0551382](#)).

Belém, XX de novembro de 2023.

30.4. Quanto à minuta de Resolução SEI: 0552402, orienta-se os seguintes ajustes:

a. A nomenclatura ministerial no cabeçalho do documento dever ser ajustada, de forma a dispor o seguinte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

b. quanto à Minuta de Resolução, sugere-se a seguinte redação:

O CONSELHO DELIBERATIVO DA SUDAM, de acordo com a art. 42, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 1, de 4 de setembro de 2008, deste Condel, alterado pela Resolução nº 13, de 13 de fevereiro de 2009, do referido Conselho,

RESOLVE:

Art. 1º Promulgar a Proposição nº XX/2023 do Conselho Deliberativo da Sudam, que trata sobre o Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), referente ao exercício de 2022, elaborado pelo Banco da Amazônia S/A, em atendimento à determinação contida no art. 8º, XI, “d”, do Anexo I, do Decreto nº 11.230, de 7 de outubro de 2022, juntamente com a análise consignada no **PARECER Nº 2/2023-CGAVI/DPLAN, de 09/11/2023** (SEI nº [0551382](#)).

Art. 2º A documentação técnica que dá suporte à decisão de que trata o artigo 1º passa a integrar a presente Resolução e deverá ser disponibilizada no sítio eletrônico da Sudam.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

31. Esclarecemos que os textos das proposições e resoluções acima sugeridos teve como base as informações constantes nos presentes autos, sem prejuízo de revisão de ordem técnica a ser realizada pelas unidades competentes de assessoria do Condel/Sudam, visando à exatidão das informações e referências de ordem técnica nelas contidas, tendo em vista que não há menção a ressalvas ao Parecer apresentado pelo Banco da Amazônia S/A, mas tão somente recomendações, o que deve ser confirmado pela Diretoria competente, sem prejuízo de outras informações a serem acrescentadas ou retificadas conforme entendimento técnico da Sudam.

32. Acrescente-se, ainda, que deve a Secretaria Executiva do Condel/Sudam atentar para a observância do disposto nos artigos adiante transcritos do já referido Decreto nº 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 - SIORG.

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."

33. Por fim, cabe referir o que estabelecem os artigos 9º, §3º, da Lei Complementar nº 124/2007, o art. 9º, § 8º, do Decreto n. 11.230/2022 e os artigos 9º do RI-CONDEL/SUDAM, segundo os quais compete ao Superintendente da SUDAM presidir a Secretaria-Executiva do CONDEL/SUDAM, levada a cabo pela SUDAM, razão pela qual cabe à Autarquia providenciar a publicação de normas e outros atos oficiais oriundos do seu Órgão de cúpula.

III - CONCLUSÃO

34. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da Administração, e desde que atendidas todas as recomendações inseridas ao longo dos itens 29 a 33, do presente opinativo, entende esta Procuradoria Federal que a matéria está apta a ser submetida às decisões colegiadas que sucedem a análise técnica, para posterior submissão ao E. Condel/Sudam.

35. É o parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica desta Procuradoria.

36. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas, com vistas à Coordenação-Geral de Avaliação de Planos, Programas e de Instrumentos de Desenvolvimento - DPLAN/CGAVI, para conhecimento e implemento das medidas necessárias ao prosseguimento do feito.

Belém, 13 de novembro de 2023.

CILENE DE JESUS JARDIM DÓREA
PROCURADORA-CHEFE
PF/SUDAM/PGF/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59004000732202315 e da chave de acesso 5352b8ef



Documento assinado eletronicamente por CILENE DE JESUS JARDIM DÓREA, 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 1335219094 e chave de acesso 5352b8ef no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CILENE DE JESUS JARDIM DÓREA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-11-2023 20:08. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
