



## **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PERNAMBUCO

1º OFÍCIO DA TUTELA COLETIVA

**EXMO(A). SR(A). JUIZ(A) FEDERAL DA \_\_\_\_ VARA DA JUSTIÇA FEDERAL EM PERNAMBUCO**

**MAN. MPF/PRPE/1º OTC n.º 290/2007** (inicial)

PA : 1.26.000.002404/2007-51

### **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Autor : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Réu : UNIÃO

SUDENE - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

O Ministério Público Federal, pelo procurador da República signatário, no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no art. 129, III, da Constituição Federal; no art. 6.º, VII, b, da Lei Complementar n.º. 75, de 20 de maio de 1993 (Lompu - Lei Orgânica do Ministério Público da União); no art. 5º, I, da lei n.º. 7.347, de 24 de julho de 1985 (LACP – Lei da Ação Civil Pública), vem, perante essa Justiça Federal, propor

### **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** **(com pedido de antecipação da tutela/liminar)**

em face de:

(a) UNIÃO, pessoa jurídica de direito público, representada judicialmente pelo chefe da Advocacia Geral da União em Pernambuco (Procuradoria Regional da União – 5a. Região), com endereço funcional na rua Quarenta e Oito, n.º. 149, Encruzilhada, Recife (PE); e

(b) SUDENE - SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, autarquia especial, representada judicialmente pelo chefe da Procuradoria Federal junto à Sudene, procurador federal Romoaldo Reis Goulart, e/ou pelo diretor-geral da ADENE/SUDENE, o Sr. José Zenóbio Teixeira de Vasconcelos, ambos com endereço funcional na Praça Ministro João Gonçalves de Souza, s/n, Edf. Sudene, Bairro Engenho do Meio, Recife (PE); conforme fatos e fundamentos adiante externados.

## **1. DOS FUNDAMENTOS (DA CAUSA DE PEDIR)**

### ***1.1. Da apuração ministerial***

Trata-se de ação civil pública proposta contra a União e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em virtude de representação recebida por este órgão ministerial, noticiando o “vazio institucional” atualmente predominante na recém criada autarquia, e que deu azo à instauração do procedimento administrativo MPF/PRPE nº. 1.26.00.02404/2007-51, assim ementado: “*Apurar notícia de que, após o remanejamento de cargos em comissão da extinta Adene para o Ministério do Planejamento e Orçamento e, ato contínuo, para a nova Sudene, não houve decisão sobre a exoneração dos então ocupantes dos cargos (inclusive os de direção) e a definição/confirmação dos respectivos titulares, em possível desacordo às determinações do Decreto nº 6.198, de 28.08.07, situação que vem prejudicando o funcionamento da SUDENE*”.

Vale ressaltar, de logo, que a série de turbulências administrativas vivenciadas pela SUDENE decorre, especificamente, da ausência de nomeação, por parte do Exmo. Sr. presidente da República, dos membros integrantes de sua Diretoria Colegiada, dentre os quais se destaca a figura do próprio superintendente da autarquia.

Ouvidos os diretores integrantes da extinta Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), antecessora da SUDENE, em reunião realizada neste órgão ministerial em 04.10.2007, confirmou-se o acima citado “vazio institucional” dessa instituição pública. Tal situação é igualmente ratificada pelos avisos nº. 181 e 182/MI, de 05.10.2007, da lavra do Exmo. Sr. ministro de Estado interino da Integração Nacional, encaminhados, respectivamente, à Exma. Sra. ministra de Estado-chefe da Casa Civil da Presidência da República e ao Exmo. Sr. ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, e que serão adiante detalhados.

Conforme ofício desta data de propositura, oriundo do diretor-geral da extinta ADENE, atendendo requisição ministerial, a situação continua em aberto até o momento.

### ***1.2. Dos fundamentos de fato***

#### ***1.2.1. Da criação e organização da Sudene***

Por intermédio da lei complementar nº. 125, de 03 de janeiro de 2007, foi instituída, com fulcro no art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a qual tem “*natureza autárquica especial*”, com autonomia administrativa e financeira, e que compõe o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Nos termos do art. 1º dessa lei complementar, a SUDENE vin-

cula-se ao Ministério da Integração Nacional, tendo sua sede na cidade de Recife (PE).

Feitas tais considerações iniciais, impende analisar mais detidamente as disposições da LC nº 125/2007 acerca da estrutura administrativa dessa instituição. Conforme o art. 7º da sua lei instituidora, a SUDENE é composta por cinco órgãos, quais sejam: (a) Conselho Deliberativo; (b) Diretoria Colegiada; (c) Procuradoria-Geral, vinculada à Advocacia Geral da União; (d) Auditoria Geral; (e) Ouvidoria.

O Conselho Deliberativo será presidido pelo ministro de Estado da Integração Nacional (art. 8º, § 1º), devendo reunir-se com frequência trimestral, ou sempre que convocado por seu presidente, mediante proposta da Diretoria Colegiada. Esse conselho tem a seguinte composição (art. 8º):

Art. 8º Integram o Conselho Deliberativo da Sudene:

I - os Governadores dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo;

II - os Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - os Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo;

IV - 3 (três) representantes dos Municípios de sua área de atuação, escolhidos na forma a ser definida em ato do Poder Executivo;

V - 3 (três) representantes da classe empresarial e 3 (três) representantes da classe dos trabalhadores de sua área de atuação, indicados na forma a ser definida em ato do Poder Executivo;

VI - o Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S/A BNB;

VII - o Superintendente da Sudene.

O Conselho Deliberativo tem uma Secretaria Executiva, dirigida pelo superintendente da SUDENE, a qual tem como atribuições o "*encaminhamento das decisões submetidas ao Colegiado e o acompanhamento das resoluções do Conselho*" (art. 9º, § 2º). Cabe ao Conselho Deliberativo aprovar o regimento interno da Diretoria Colegiada, do qual constarão, também, a organização e o funcionamento da Secretaria Executiva do próprio Conselho Deliberativo (art. 9º, *caput*).

A Diretoria Colegiada, o verdadeiro coração da gestão administrativa dessa autarquia, tem, por sua vez, as seguintes atribuições (LC nº. 125/2007, art. 11):

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 respectivas atribuições;

II - exercer a administração da Sudene;

III - editar normas sobre matérias de competência da Sudene;

IV - aprovar o regimento interno da Sudene;

V - cumprir e fazer cumprir as diretrizes e propostas aprovadas pelo Conselho Deliberativo;

VI - estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, consolidando as propostas no plano regional de desenvolvimento do Nordeste, com metas e com indicadores objetivos para avaliação e acompanhamento;

VII - assegurar a elaboração de avaliação anual da ação federal na sua área de

atuação;

VIII - encaminhar a proposta de orçamento da Sudene ao Ministério da Integração Nacional;

IX - encaminhar os relatórios de gestão e os demonstrativos contábeis da Sudene aos órgãos competentes;

X - autorizar a divulgação de relatórios sobre as atividades da Sudene;

XI - decidir pela venda, cessão ou aluguel de bens integrantes do patrimônio da Sudene;

XII - notificar e aplicar as sanções previstas na legislação;

XIII - conhecer e julgar pedidos de reconsideração de decisões de membros da Diretoria.

De acordo com o inciso II do art. 11, acima transcrito, cabe à Diretoria Colegiada “*exercer a administração da Sudene*”. Presidida pelo superintendente, será composta de mais 4 (quatro) diretores, todos nomeados pelo presidente da República (art. 11, §1º). Cabe à Diretoria Geral “*as decisões relacionadas com as competências institucionais da Sudene*” (art. 11, § 3º).

#### 1.2.2. Da extinção da ADENE

Consoante o disposto no art. 21 da LC 125/2007, a extinção da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) ocorreria – como ocorreu – na data de publicação do decreto que estabelecesse “*a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE*”. Em 28.08.2007, com a publicação do decreto nº. 6.198/2007, com essa específica finalidade legal, ocorreu a extinção da ADENE, provocando a transferência de todos os seus direitos e obrigações à SUDENE, tudo conforme os dispositivos da lei complementar, abaixo transcritos:

Art. 21. A Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE será extinta na data de publicação do decreto que estabelecerá a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.

Parágrafo único. Os bens da Adene passarão a constituir o patrimônio social da Sudene.

Art. 22. A Sudene sucederá a Adene em seus direitos e obrigações, ficando convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória no 2.156-5, de 24 de agosto de 2001.

Parágrafo único. Os cargos efetivos ocupados por servidores integrantes do quadro transferido para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em decorrência do disposto no § 4º do art. 21 da Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, bem como os que estão lotados na Adene, poderão integrar o quadro da Sudene, mediante redistribuição, nos termos estabelecidos pelo art. 37 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Cabe frisar que a publicação, em 04.10.2007, do decreto nº. 6.219/2007, que substituiu o decreto nº 6.198/2007, após revogá-lo, não altera a essência da matéria em apreço, de tal sorte que perdura como data-parâmetro da extinção da ADENE aquela da publicação do primeiro decreto, acima tratado.

### 1.2.3. Do vazio institucional da Sudene

Em virtude da extinção formal da ADENE e da mencionada ausência de nomeação pelo presidente da República do superintendente e dos demais integrantes da Diretoria Colegiada, podemos afirmar que a SUDENE restou administrativamente “acéfala”, eis que vagos estão todos os cargos da cúpula da administração da autarquia.

Esse vazio institucional provoca inúmeros problemas administrativo-institucionais. Tais percalços foram realçados pelos integrantes da Diretoria Colegiada da extinta ADENE, em reunião realizada neste órgão ministerial, na data de 04.10.2007, cuja ata segue transcrita:

Aberta a reunião, compareceram os integrantes da Diretoria Geral da ADENE, atendendo convocação deste órgão ministerial, quando foram respondidas as perguntas do procurador da República, nos termos abaixo. Indagado, diretor geral da ADENE, José Zenóbio Teixeira de Vasconcelos, esclareceu: que, com a extinção da ADENE, não houve definição formal, pelo Poder Executivo federal, dos novos integrantes da diretoria colegiada e do superintendente da SUDENE, os quais são escolhidos pelo presidente da República; que a SUDENE, no momento, encontra-se com a sua gestão administrativa totalmente indefinida, já que a Diretoria Colegiada e o diretor geral da ADENE não foram autorizados a permanecer, ainda que interinamente, no exercício de suas funções na nova SUDENE; que praticou, em razão de determinação verbal do secretário executivo do Ministério da Integração Nacional, ato de desbloqueio de recursos para o pagamento dos salários dos servidores do mês de setembro, que foi liberado na data de 02.10.2007; que, em relação ao pagamento dos salários dos servidores, recebeu ligação do próprio ministro da integração nacional autorizando-o a realizar o pagamento, quando informou a Sua Excelência que já havia providenciado o pagamento; que a realização desse pagamento decorreu de entendimento sobre aplicação ao caso do princípio da continuidade do serviço público, seguindo, inclusive, orientação da Procuradoria Federal junto à SUDENE; que, em reunião no Ministério referido, diante da indefinição da situação da diretoria colegiada da ADENE e da nova diretoria colegiada da SUDENE, comunicou, verbalmente, ao secretário executivo do Ministério que os atuais integrantes da diretoria colegiada da ADENE passariam a praticar apenas atos de coordenação, deixando de assinar quaisquer documentos em nome da SUDENE; que essa orientação foi repassada aos demais integrantes da Diretoria Colegiada e aos dirigentes da ADENE; que a indefinição dos novos administradores da SUDENE provoca um vazio institucional na gestão do órgão, com repercussões em todos os setores da sua administração e nos segmentos da sociedade atendidos pela SUDENE. Os demais integrantes da Diretoria Colegiada da ADENE ratificam as declarações prestadas pelo diretor geral.

Essa situação caótica é reconhecida no aviso ministerial nº 181/MI, de 05.10.2007, da lavra do Exmo. Sr. ministro de Estado interino da Integração Nacional, encaminhado à Exma. Sra. ministra de Estado-chefe da Casa Civil da Presidência da República:

Aviso nº. 181/MI

Brasília, 5 de outubro de 2007.

À Sua Excelência, a Senhora

DILMA ROUSSEFF

Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República

Palácio do Planalto, 4º andar

70150-900 – Brasília – DF

Assunto: “Situação institucional da SUDAM/SUDENE. Decretos nºs. 6.198 e 6.199/2007.”

Senhora Ministra,

1. Reporto-me aos Decretos nº. 6.198/2007 e nº. 6.199/2007, ambos de 28 de agosto de 2007, publicados no DOU de 28/08/2007 – Edição Extra, os quais aprovaram as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, respectivamente.

2. Convém ressaltar a publicação do Ato Declaratório nº 1 de 2007, do Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, na seção 1 do DOU de 04/10/2007, através do qual "faz saber que o Plenário daquela Casa Legislativa rejeitou os pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 377, de 18 de junho de 2007, que "Acresce e altera dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, acresce dispositivos à Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, cria a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas, e dá outras providências" e determinou o seu arquivamento, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN".

3. Ante as circunstâncias acima aduzidas, deve ser enfatizado que o total de cargos comissionados previstos para as novas estruturas das Autarquias referidas fica reduzido em 110 unidades, restando apenas aqueles outrora pertencentes aos quadros das extintas ADA/ADENE, remanejados para a Secretaria de Gestão do MPOG, e que passam a compor as estruturas das respectivas Autarquias. Assim, não restam dúvidas de que tais estruturas remanescentes são insuficientes ao enfrentamento das ações previstas, às novas estruturas e aos desígnios da SUDAM/SUDENE.

4. Ademais, ocorre que, a teor do que dispõe o art. 10 do Decreto nº 6.198/2007 e o art. 9º do Decreto nº 6.199/2007, foram extintas a Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, a partir da publicação dos respectivos Decretos.

5. Entretanto, ante a disciplina do § 1º, do art. 4º, do Capítulo III, do anexo I, de ambos os Decretos, as suas Diretorias Colegiadas serão nomeadas pelo Senhor Presidente da República, situação ainda não consolidada até a presente data.

6. Em vista de tais circunstâncias, este Ministério da Integração Nacional vem sendo permanentemente solicitado pelas Procuradorias Federais da SUDENE e da SUDAM, no intuito de indicar caminhos que viabilizem o enfrentamento das mais variadas demandas administrativas, as quais dependem da decisão dos gestores ainda não nomeados, e que não suportam solução de continuidade, sob o risco de prejuízos de difícil reparação à Administração Pública, bem assim ao interesse de terceiros, com a perspectiva concreta de responsabilização dos gestores públicos envolvidos.

7. Através do Ofício nº 092/2007/PG/SUDAM, de 18 de setembro de 2007, subscrito pela Douta Procuradora Federal, a Senhora *Márcia Lira Dopazo A. José*, fomos cientificados dos atropelos administrativos que pairam sobre aquela Autarquia Federal. A saber, *litteris*:

"... com a ausência, até a presente data, da nomeação da Diretoria Colegiada da SUDAM, atropelos administrativos estão pairando sobre o novo Órgão, com conseqüências danosas à Administração Pública. Vejamos:

1. os contratos administrativos firmados pela ADA, hoje de competência da SUDAM, não tiveram, desde 28/08/2007, a despesa liquidada, relativa à prestação de serviço e aos bens entregues, serviços estes, em sua maioria, essenciais ao funcionamento das atividades do Órgão, causando um grande desconforto na execução destes ajustes, geralmente pactuados com empresas de pequeno porte. Ressalto que os referidos atrasos, ocasionarão ônus adicionais aos valores dos contratos;
2. as licitações em curso no ADA, quando da publicação do Decreto de Estrutura acima citado, apresentam o risco de serem prejudicadas em função da proximidade do término dos procedimentos, sem que haja autoridade máxima competente para finalizar as mesmas;
3. diversos convênios administrativos, contratos e acordos internacionais, celebrados no âmbito do ADA, têm seus prazos de vigência próximos ao termo final, sendo de interesse para a administração a assinatura dos termos aditivos. Ocorre que não há dirigente para assinar os instrumentos respectivos;
4. o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ da nova SUDAM deve ser providenciado junto à Secretaria da Receita Federal e, para tanto, exige-

se, pelas normas pertinentes, o ato de nomeação do responsável legal pela Autarquia. Dependente desta providência, mostra-se a criação da Unidade Gestora – UG, da SUDAM, por conseguinte, o fluxo regular de providências financeiras e administrativas do novo Órgão.

5. As parcelas de recursos financeiros, referentes aos cronogramas de desembolso dos projetos aprovados no âmbito da sistemática do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, integrantes do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, não podem ter sua liberação efetivada por parte do Agente Operador (instituição financeira federal), em decorrência da ausência de dirigente da SUDAM para a devida autorização;" (grifos nossos)

8. No mesmo sentido, reiterados apelos da Procuradoria Federal da SUDENE têm sido por nós recebidos, com idênticas preocupações, todas decorrentes do vazio institucional gerado pela falta de nomeação da Diretoria Colegiada da Autarquia, com a conseqüente ausência dos gestores habilitados à prática dos atos de gestão indispensáveis.

9. Outrossim, no último dia 03/10/2007 tomamos conhecimento de que o Ministério Público Federal, através da Procuradoria da República em Pernambuco, convocou os diretores da extinta ADENE para prestarem esclarecimentos sobre as dificuldades enfrentadas pelo Órgão, e para informar sobre as providências adotadas.

10. *Ipsa facto*, diante da efetiva necessidade de enfrentamento das questões aqui traduzidas, sugerimos a detida análise da situação, com a adoção de providências urgentes quanto à possibilidade, inclusive, de designação interina de gestor habilitado ao enfrentamento das demandas emergenciais que se apresentem neste momento de transição.

Atenciosamente,

LUIZ ANTÔNIO SOUZA DA EIRA

Ministro do Estado Interino da Integração Nacional

Com idêntico teor, o Exmo. Sr. ministro de Estado interino da Integração Nacional encaminhou também o aviso ministerial nº 182/MI, de 05.10.2007, ao Exmo. Sr. ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Igualmente merecem destaque trechos da nota de auditoria elaborada, em 02.10.07, pelo auditor responsável pela Unidade de Auditoria Interna da extinta ADENE, redistribuído para a SUDENE, e encaminhada ao secretário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União em Pernambuco, em que se debatem os principais problemas atualmente enfrentados pela autarquia:

#### NOTA DE AUDITORIA

Interessados: Tribunal de Contas da União -5ª SECEX;  
Controladoria Regional da União no Estado de Pernambuco;  
Assessoria de Controle Interno do Ministério da Integração Nacional;  
Procuradoria Geral da União junto à SUDENE

Assunto: Necessidade de realização das ações da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. criada pela Lei Complementar nº 125, de 03/01/2007, regulamentada através do Decreto nº 6.198, de 28/08/2007.

Considerando que com o advento do Decreto nº 6.198, de 28 de agosto de 2007, foi extinta a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, tendo sido sucedida, por força da Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e ainda, que já foram passados mais de 30(trinta) dias de sua regulamentação sem que tenha havido a nomeação de sua diretoria;

Considerando que este fato tem provocado danos irreparáveis a nova Autarquia, uma vez que a ADENE encontrava-se em plena atividade, e executando suas atribuições que foram, na íntegra, carreadas para a SUDENE que, até o momento, está sem representante com poder decisório e com competência de ordenador de despesas; e

Considerando ainda, que na qualidade de Auditor responsável pela gestão da Unidade de Auditoria Interna da extinta ADENE, redistribuído para SUDENE, conforme publicação no Diário Oficial da União, seção 2, edição 173, de 06 de setembro de 2007, e preocupado com a boa gestão pública, registro nesta, informações relativas aos principais problemas que hoje estamos enfrentando.

1) FDNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

- Riscos de perda de credibilidade do Fundo junto aos pleiteantes de seus benefícios;
- Riscos de não haver liberações de recursos neste exercício para os compromissos já contratados;
- Projetos já aprovados, sem que possa ser realizada sua contratação com Banco do Nordeste S/A pela ausência de Superintendente para assinatura do contrato; e,
- Cartas consultas já analisadas dependendo da Diretoria Colegiada para serem aprovadas.
- O prolongamento dessa situação implica em sérios riscos, que se agrava a cada dia, de gerar atrasos na implantação da Ferrovia Transnordestina, 7(sete) Centrais Eólicas e 1(uma) PCH -Pequena Central Hidroelétrica, todos, projetos prioritários do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.

2) Incentivos Fiscais Especiais.

- Vistorias já realizadas e pareceres concluídos para deliberação dos Atos Concessórios junto a Diretoria;
- Solicitações requeridas na vigência da então ADENE e complementadas na nova SUDENE, exigindo a continuidade do processo de análise e concessão dos incentivos que somente ocorrem após visita dos técnicos da SUDENE à empresa pleiteante, e essa só acontece mediante a liberação, pelo ordenador de despesas, de recursos para realização de viagens;
- Solicitações de liberações de projetos aprovados com a utilização do incentivo na modalidade de Reinvestimento, cuja deliberação e autorização deverá ser processada pelo Banco Operador (BNB) no prazo de 7(sete) dias, após a devida autorização do órgão competente (SUDENE);
- Processos de isenção do AFRMM e do IOF, solicitados na extinta ADENE e complementados na SUDENE, com desembaraço em curso e em suspensão nos Portos Brasileiros, contando com a expedição dos Atos Concessórios, com o grave risco da geração do passivos contra a União decorrente de multas pelo atraso na emissão da devida Resolução de Isenção aprovada pelo Superintendente que ainda não foi nomeado; e
- Prazos de fruição do incentivo a serem cumpridos, conforme definição da Medida Provisória nº 2.199-14/2001, com risco de ser alvo de procedimentos jurídicos para deliberação e continuidade do processo.

3) Administração Geral.

- Ministério da Integração Nacional, na tentativa de agilizar o processo de transposição do saldo orçamentário, existente em 31/08/2007, da ADENE para SUDENE, solicitou urgência na adoção do procedimento que é feito via SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários, ação esta realizada em 04/09/2007, por meio do controle 2438;
- Ministério da Integração Nacional, através da Coordenação Geral de Orçamento, em 14/09/2007 comunicou que a análise do procedimento que adotamos foi concluída pela Secretaria de Orçamento Federal- SOF/MP, e que seria encaminhado à Casa Civil para emissão do respectivo Decreto;
- Criada a Unidade Orçamentária para SUDENE - 53203 - o que possibilita a transposição do saldo orçamentário via SIDOR;
- A ausência da nomeação do Superintendente para SUDENE não permite a solicitação do respectivo CNPJ ao Ministério da Fazenda, e como consequência a UG - Unidade Gestora junto ao Sistema Integrado de Administração Federal - SIAFI, impossibilitando a emissão de notas de empenho para realização da liquidação dos compromissos assumidos, inclusive a folha de salários/gratificações dos servidores;
- Há constantes cobranças de fornecedores de materiais (material já entregue), e/ou prestadores de serviços/contratados (serviços já prestados) quanto ao



recebimento de seus respectivos créditos referentes a despesas relativas ao condomínio, e despesas da extinta ADENE;

- Convênios com proximidade do encerramento de suas vigências, bem como o cumprimento do cronograma de liberação de parcelas, e, quando devido, registro no SIAFI dos possíveis inadimplentes;

- Há contratos cujas vigências já foram expiradas no mês de setembro – EMBRATEL S/A, referente acesso a internet, e G3 COMÉRCIO E SISTEMAS LTDA, referente a manutenção do ambiente de rede local de computadores.

4) Convênios.

- Ausência de Diretoria que permita manter a regularidade/continuidade dos procedimentos quanto ao atendimento de solicitações de liberações de recursos e/ou prorrogações de vigências cujos prazos estão vencendo, fatos esses que poderão provocar o não atingimento do objeto que foi pactuado e conseqüente instauração de tomadas de contas especial.

Recife, 02 de outubro de 2007.

PAULO DIAS CAMPELO

Auditor/SUDENE

SIAPE nº 2100288

A própria Procuradoria Federal com atuação junto à SUDENE reconhece, em parecer nº 285/2007, da lavra do seu chefe, procurador federal Romoaldo Reis Goulart, essa situação de acefalia administrativa e a necessidade de que seja obtida solução que assegure a continuidade da atividade estatal, conforme trecho conclusivo, abaixo transcrito (f. 15-23):

(...) 3- De forma imediata, para que não haja solução de continuidade seja determinado por meio de simples "Apostilamento" que os ocupantes dos cargos em comissão e função em confiança continuem em exercício nos cargos equivalentes na estrutura da nova SUDENE, enquanto sejam dignos de confiança pela autoridade competente para as referidas nomeações.

Entendemos ser esta a melhor interpretação ao verificarmos a LC 125/07 c/c o Decreto nº 6.198/07, pois, caso contrário, teríamos tudo paralisado. Por mais que nos esforçamos, não nos parece ser esta a intenção do Governo nem a do Legislador, muito menos a do detentor do poder constituinte, o povo Brasileiro.

É o nosso posicionamento que em razão da sensível situação (criação de uma entidade nova (Sudene), sucedendo uma anterior (Adene) com vários contratos, convênios, gerenciamento do FDNE, cartas consulta em andamento) e do sério dano que poderá acarretar ao governo outro entendimento, pois aí seria a interpretação de que não há nenhum servidor, nenhum Diretor, enfim, ninguém para dar andamento a coisa pública, submeto imediatamente este Parecer a apreciação da Procuradoria Geral Federal. (...)

Estamos, assim, diante do completo vácuo na administração da SUDENE, a requerer, infelizmente, a intervenção deste Ministério Público Federal e dessa Justiça Federal em assunto que, em tese, poderia – e pode – ser resolvido no âmbito do próprio Poder Executivo federal.

### **1.3. Do fundamento jurídico: a colisão de normas constitucionais**

No caso concreto, estamos diante de uma situação excepcional, que requer uma atuação excepcional desse Poder Judiciário. Nesse ponto, merece transcrição a lição do Exmo. Sr. ministro Carlos Britto, do STF (ADI nº. 3.689-1/PA,

de 29.06.2007):

Tenho dito com freqüência que, realmente, o juiz não pode ser uma traça de processo, um ácaro a mais nesse circuito de envelhecimento das páginas que compõem os atos processuais. O juiz é um ser do mundo, e ele tem de abrir as janelas do Direito e também as janelas dos autos para a vida vivida, que é muito mais novidadeira, mais surpreendente do que a vida pensada.

Em última análise, a solução da situação de fato acima descrita implica solucionar colisão de dois conjuntos de regras, princípios e bens constitucionais, a saber:

(a) de um lado, as regras e princípios que consagram a autonomia e a autoridade do Poder Executivo e do presidente da República, delimitando o exercício discricionário do ato de nomeação de dirigentes de entidades do Poder Executivo federal;

(b) de outro lado, as normas constitucionais relacionadas à Administração Pública, à defesa do patrimônio público, à continuidade da atividade estatal e dos serviços públicos e à segurança jurídica.

Passaremos a analisar, em separado, esses pólos de conflituosidade constitucional.

#### *1.3.1. Da discricionariedade presidencial*

Sobre o primeiro conjunto em colisão, merece menção desde logo a norma constitucional de que são "*Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*". O Poder Executivo é "*exercido pelo presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado*" (CF, art. 76). Cabe ao presidente da República, em caráter privativo, entre outras atribuições: (a) "*exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal*" (CF, art. 84, II); (b) "*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*" (CF, art.84, IV); (c) "*dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*" (CF, art. 84, VI); (d) "*nomear (...) outros servidores, quando determinado em lei*" (CF, art. 84, XIV) e (e) "*prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;*" (CF, art. 84, XXV).

Essas normas constitucionais, diretamente relacionadas com o princípio da separação dos poderes, consagram a independência do Poder Executivo e do presidente da República, assegurando-lhes espaço reservado de atuação estatal, que deve ser protegido de intervenções indevidas dos demais Poderes da República. No caso concreto, é da atribuição exclusiva do presidente da República a tarefa de cumprir o comando legal de nomear o superintendente e os membros da Diretoria Co-

legiada da SUDENE.

Ocorre que, o presidente da República, ao não editar esses atos de nomeação, deixou de cumprir com suas obrigações constitucionais de chefe do Poder Executivo e garante “*da fiel execução*” das leis do país, lançando a SUDENE no completo vazio institucional, uma vez que a ADENE foi extinta. A inércia presidencial, nesse caso, fere outras normas constitucionais, a que está submetido o presidente da República.

### 1.3.2. Da continuidade da Administração Pública e da segurança jurídica

A partir deste ponto, passamos a análise do segundo conjunto de normas constitucionais em colisão. De acordo com o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº. 19/98, são princípios vinculantes da Administração Pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Portanto, regido por esses princípios norteadores do agir do administrador público, bem como pautado na norma que lhe outorga competências privativas de chefiar o Poder Executivo federal e de garantir a “*fiel execução*” das leis do país, tem o presidente da República a obrigação de, tão logo extinta a Adene, editar os atos de nomeação dos integrantes da Administração superior da SUDENE.

A inércia presidencial, após a extinção da ADENE, ameaça a própria existência dessa autarquia, ofendendo o princípio constitucional da continuidade da atividade estatal e dos serviços públicos. Sobre esse princípio, vale transcrever o seguinte julgado do STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.843/04. SERVIÇO PÚBLICO. AUTARQUIA. CADE. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL TÉCNICO POR TEMPO DETERMINADO. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA ATIVIDADE ESTATAL. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, IX, DA CB/88.

1. O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.
2. A alegada inércia da Administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal.
3. Ação direta julgada improcedente.

(STF - ADI 3068/DF, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 25.08.2004, DJ 23.09.2005 p. 006)

Esse estado de acefalia da Administração da SUDENE não deixa de afetar também o princípio da segurança jurídica das relações jurídicas que envolvam essa autarquia. Para o ministro Gilmar Mendes, do STF, “*o princípio da segurança jurídica, que, entre nós, tem status constitucional*”, encontra sua “*expressão no próprio*

*princípio do Estado de Direito consoante, amplamente aceito pela doutrina pátria e alienígena” (STF, IF 492-SP, Rel. Min. Marcco Aurélio, Plenário, julg. 26.3.2003, DJ 1.8.2003, p. 111).*

Conforme relatado pela auditoria interna da Sudene, há riscos também de lesão a direitos de terceiros que, direta ou indiretamente, mantenham relações jurídicas com esse órgão, especialmente: (a) os servidores públicos que ficaram ameaçados de não-receber seus salários no último mês; (b) os empresas e instituições responsáveis pela execução de contratos e convênios administrativos; (c) os beneficiários dos Fundo Nacional de Desenvolvimento do Nordeste.

Ameaça-se, ainda, o próprio patrimônio público da Autarquia, nas suas mais diversas perspectivas e manifestações, cuja proteção decorre de todo um complexo de normas constitucionais (CF, art. 23, I – dever da União de conservá-lo; art. 5º, LXXIII – ação popular para defesa; art. 34 – princípio da prestação de contas, etc) e da própria essência de ser do Estado-nação.

Como se vê, a SUDENE encontra-se envolta no mais completo caos administrativo, totalmente desprovida dos seus gestores públicos e ordenadores de despesa. Conforme depoimento acima transcrito, atos de gestão estão sendo praticados sem qualquer amparo legal e por força de orientações verbais, repassadas inclusive pelo próprio ministro de Estado da Integração Nacional. Temos, dessa forma, uma gestão de fato e não de direito no âmbito da SUDENE, com o beneplácito do Executivo, o que ofende todos os princípios constitucionais e legais que devem marcar o funcionamento da Administração Pública.

### *1.3.3.A ponderação constitucional*

Diante dessa colisão de princípios constitucionais, há dois caminhos que podem ser trilhados:

(a) prestigiar o primeiro conjunto, garantindo-se os princípios constitucionais que asseguram a discricionariedade presidencial de chefia à Administração Pública, o que manterá o caos administrativo atual na SUDENE;

(b) prestigiar o segundo conjunto, garantindo-se os princípios da continuidade da atividade estatal e dos serviços públicos, da segurança jurídica, da defesa do patrimônio público, mediante a adoção judicial de solução provisória que viabilize a administração dessa autarquia.

Além da conformação desse conjunto específico de normas constitucionais em conflito, há outro conflito que perpassa o presente caso, cujo equilíbrio deverá ser também alcançado. Por força do princípio constitucional da separação e harmonia dos Poderes da República, há um espaço de liberdade da atuação do Poder Executivo protegido da ação dos demais poderes da República. No campo da conheci-

da discricionariedade administrativa, não pode, em regra, o Poder Judiciário atingir esse espaço de liberdade de ação do administrador público. Por outro lado, há o princípio de que nenhuma lesão ou ofensa pode ser excluída do exame do Poder Judiciário. A solução do presente caso-limite desafiará essa Justiça Federal a encontrar solução que não configure usurpação da atribuição discricionária do presidente da República de nomear os dirigentes da SUDENE, ao mesmo tempo em que retire da ilegalidade todos os atos administrativos que atualmente estão sendo praticados no âmbito dessa autarquia, diante da falta completa dos seus administradores.

Diante das circunstâncias concretas, considerada a inércia do chefe do Poder Executivo federal, mister se faz a atuação do Poder Judiciário no presente caso, sem que isso importe prejuízo ao princípio da separação e independência dos Poderes, esculpido no art. 2º da Constituição Federal ("*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*"). O perigo de lesão a direitos de terceiros e ao próprio patrimônio público, assegura, à presente demanda, o crivo judicial, nos termos do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, em que se consagra o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional ("*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;*").

Resta sobejamente demonstrada, portanto, a excepcionalidade da questão em foco, merecendo deslinde igualmente excepcional. A respeito desse tratamento diferenciado exigido por alguns casos apresentados ao Poder Judiciário, vale transcrever excerto do voto do Exmo. Sr. ministro do STF Eros Grau, proferido no âmbito da ADI nº. 3.689-1/PA (DJ: 29.06.2007):

43. De mais a mais, a violação de uma norma é expressão não apenas de uma conduta adversa ao que está escrito em um texto, no plano abstrato do mundo dever ser, mas violação de uma ordem concreta, histórica, situada no espaço e no tempo.

44. Estamos, no caso, diante de uma situação de exceção, que --- embora não prevista pelo nosso direito positivo --- há de ser decidida em coerência com a ordem concreta da qual a Constituição é a representação mais elevada no plano do direito posto. Esta ordem concreta é anterior ao *direito posto* pelo Estado. Arranca de um direito pressuposto e expressa a visibilidade de um *nomos*.

45. A ADI que temos sob julgamento compreende não apenas o pedido de declaração de inconstitucionalidade de uma lei, mas também de inconstitucionalidade, institucional, de um ente da federação. Este caso não pode ser examinado no plano do abstracionismo normativista, como se estivéssemos aqui para prestar contas a Kelsen e não a uma ordem concreta.

46. Pois é certo que o processo de objetivação que dá lugar ao fenômeno jurídico não tem início na emanção de uma regra, mas sim em um momento anterior, no qual aquela ordem é culturalmente forjada. As normas --- observa SANTI ROMANO 20 --- não são senão uma entre as distintas manifestações do fenômeno jurídico. O ordenamento jurídico --- é ainda SANTI ROMANO 21 quem o diz --- "é uma entidade que em parte se move segundo regras, mas, sobretudo move ela mesma as regras como figuras de um tabuleiro; por isto as regras representam o objeto e o meio da sua atividade, não um elemento da sua estrutura".

47. Refiro-me a uma ordem geral concreta, situada geograficamente e no tempo, com as marcas históricas e culturais que a conformam tal como ela é. Por isso mesmo incompleta e mesmo contraditória, reclamando permanentemente complementação, ordenamento, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a,

isto é, retirando-a da exceção 22.

48. Na tarefa de concretização da Constituição, a Corte aplica-se a prover a sua força normativa e sua função estabilizadora, reportando-se à integridade da ordem concreta da qual ela é a representação mais elevada no plano do direito posto. A sua mais prudente aplicação, nas situações de exceção, pode corresponder exatamente à desaplicação de suas normas a essas situações. A tanto leva a prática da interpretação da Constituição, que supõe caminhar de um ponto a outro, do universal ao singular, através do particular, conferindo a carga de contingencialidade que faltava para tornar plenamente contingencial o singular. Daí que ela exige a consideração não apenas dos textos normativos, mas também de elementos do mundo do ser, os fatos do caso e a realidade no seio e âmbito da qual a decisão em cada situação há de ser tomada.

O conflito constitucional há de ser resolvido na esfera dessa Justiça Federal. Para a solução dessas situações de colisão constitucional, emprega-se a técnica conhecida como harmonização/ponderação de normas constitucionais (princípios, regras e bens constitucionais). Essa harmonização não significa a preponderância objetiva de um conjunto de normas constitucionais sobre outro conjunto de normas dessa estirpe, uma vez que tais normas são da mesma envergadura e não há relação de prevalência objetiva de uma sobre as outras. Nessas situações, ao contrário, coloca-se o desafio ao aplicador da lei fundamental de encontrar, casuisticamente, a solução que melhor atenda ao espírito da Constituição como sistema integrado de regras e princípios. Para tanto, faz-se uso do princípio da proporcionalidade, merecendo ser transcrito trecho do voto do Exmo. Sr. ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal de Federal, proferido no julgamento da intervenção federal nº. 2.916-5/SP:

O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um "limite do limite" ou uma "proibição de excesso" na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Alexy coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo - tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

A par dessa vinculação aos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade alcança as denominadas colisões de bens, valores ou princípios constitucionais. Nesse contexto, as exigências do princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela revogação ou redução teleológica de uma das normas conflitantes nem pela explicitação de distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão-somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais.

Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Tal como já sustentei em estudo sobre a proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ("A Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal", in *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional*, 2ª ed., Celso Bastos Editor:

IBDC, São Paulo, 1999, p. 72), há de perquirir-se, na aplicação do princípio da proporcionalidade, se em face do conflito entre dois bens constitucionais contrapostos, o ato impugnado afigura-se adequado (isto é, apto para produzir o resultado desejado), necessário (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz) e proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto).

Registre-se, por oportuno, que o princípio da proporcionalidade aplica-se a todas as espécies de atos dos poderes públicos, de modo que vincula o legislador, a administração e o judiciário, tal como lembra Canotilho (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2ª ed., p. 264).

...omissis...

Por fim, consideradas as peculiaridades do caso em exame, diante dos princípios constitucionais que supostamente encontram-se em conflito, afigura-se recomendável a adoção daquilo que a doutrina define como uma “relação de precedência condicionada” entre os princípios concorrentes. Nesse sentido, ensina Inocêncio Mártires Coelho:

“Por isso é que, diante das antinomias de princípios, quando em tese mais de uma pauta lhe parecer aplicável à mesma situação de fato, ao invés de se sentir obrigado a escolher este ou aquele princípio, com exclusão de outros que, *prima facie*, repete igualmente utilizáveis como norma de decisão, o intérprete fará uma ponderação entre standards concorrentes – obviamente se todos forem princípios válidos, pois só assim podem entrar em rota de colisão – optando, afinal, por aquele que, nas circunstâncias, lhe pareça mais adequado em termos de otimização de justiça.

Em outras palavras de Alexy, resolve-se esse conflito estabelecendo, entre os princípios concorrentes, uma relação de precedência condicionada, na qual se diz, sempre diante das peculiaridades do caso, em que condições um princípio prevalece sobre o outro, sendo certo que, nestas circunstâncias, a questão da precedência poderá resolver-se de maneira inversa” (Coelho, Inocêncio Mártires, *Racionalidade Hermenêutica: Acertos e Equívocos*, in: *As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo, Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, Coord. Ives Gandra S. Martins, São Paulo, América Jurídica, 2002, p. 363).

No caso concreto, como já mencionado, temos, de um lado, o princípio da discricionariedade presidencial e da independência do Executivo; de outro lado, os princípios da continuidade da atividade estatal e dos serviços públicos, os princípios da Administração Pública, o princípio da defesa do patrimônio público e o princípio da segurança jurídica.

Este órgão ministerial defende que, diante das circunstâncias do caso concreto, entre esses princípios colidentes há uma relação de precedência condicionada em favor do segundo conjunto de princípios, a justificar decisão judicial que, concretamente, permita, em caráter provisório, o funcionamento da SUDENE, enquanto não editado o ato de designação presidencial. Essa solução temporária pode ser concretizada de dois modos:

(a) mediante a determinação de que a União e a SUDENE implementem, em obrigação de fazer, a administração da SUDENE, com a concessão de atribuição ao diretor-geral e aos membros da Diretoria Colegiada da ADENE dos poderes necessários à prática, em caráter temporário e para fins de continuidade da atividade estatal, de atos de gestão e de administração previstos nas atribuições, respectivamente, do superintendente e dos membros da Diretoria Colegiada da SUDENE, até que sejam nomeados, em caráter definitivo ou interino, os titulares dessas funções; ou

(b) se indeferida a medida anterior, a declaração de inconstitucionalidade do decreto nº. 6.198/2007, de 28.08.2007, cuja edição, por força do art. 21 da LC 125/2007, deveria implicar a extinção da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e transferência, automática, de todos os seus direitos e obrigações à SUDENE, uma vez que esse decreto isoladamente, sem a definição pelo presidente da República dos administradores da SUDENE não pode provocar a extinção daquela outra instituição e a sucessão de direitos e obrigações, ofendendo a cláusula constitucional da “fiel execução” da lei pelo chefe do Poder Executivo federal.

Em relação a esses dois modos de resolver a colisão constitucional, faz-se necessário analisar a consistência da harmonização das normas constitucionais em conflito (regras, princípios e bens constitucionais), a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade, com a análise casuística da satisfação do trinômio “adequação”, “necessidade” e “proporcionalidade em sentido estrito” das medidas judiciais que serão requeridas, em caráter sucessivo, por este MPF.

Quanto à adequação, i.e., à aptidão para produzir o resultado desejado, este órgão do MPF entende que essas medidas judiciais tirarão a SUDENE do limbo e da ilegalidade, assegurando os meios mínimos para o funcionamento administrativo dessa autarquia.

No que tange à necessidade, i.e., à ausência de meio menos gravoso e igualmente eficaz para atingir a finalidade pretendida, entendemos que, além dessa medida, o único meio menos gravoso e igualmente eficaz seria a prática do ato de nomeação presidencial. Em razão da discricionariedade presidencial, não há como obrigar-se o presidente da República à prática desse ato. Por outro lado, a alternativa a essa decisão judicial é manter-se o caos ou, como será requerido a título sucessivo, estabelecer-se medida ainda mais gravosa, com o impedimento completo à prática de atos de administração e gestão da SUDENE, salvo aqueles necessários a honrar com aos contratos já assinados, o pagamento dos servidores e a manutenção mínima da máquina. Lembramos, ainda, que os administradores temporários não são estranhos aos quadros da instituição. Muito pelo contrário: são os ocupantes dos quadros da ADENE, instituição da qual se origina a atual autarquia. Naquela outra instituição, esses administradores ocupavam cargos similares aos cargos de cúpula da nova autarquia, com igual nível de responsabilidade. Não custa lembrar que esses administradores poderiam ter sido autorizados a permanecer, em caráter interino, nos seus postos, enquanto não definido os novos titulares dos cargos da SUDENE.

Em relação à proporcionalidade em sentido estrito, i.e., à configuração de relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto, entendemos que a solução judicial é plenamente proporcional. No caso, não se pode nem mesmo dizer que houve restrição à discricionari-



idade presidencial, já que a decisão judicial perdurará até o momento em que seja editado o ato de nomeação em referência, o que pode ser feito mesmo em caráter interino, a qualquer momento.

Como se vê, a decisão judicial que garanta, por qualquer dos dois modos concretos, a administração temporária da SUDENE resolve adequadamente a colisão de princípios constitucionais, sem sacrificar, por completo, o princípio da discricionariedade presidencial. Sem essa decisão, repita-se, restará o caos administrativo, tanto que, para o caso de indeferimento dessas medidas, este MPF requererá a condenação da União e da SUDENE, em obrigação de não-fazer, a não praticar atos de gestão administrativa, salvo aqueles necessários à manutenção da máquina administrativa, ao pagamento dos servidores e à execução dos contratos, convênios e ajustes de qualquer espécie já firmados ou que sejam necessários à manutenção das atividades essenciais da máquina administrativa.

## **2. DAS QUESTÕES PROCESSUAIS**

É cediço que a ação civil pública constitui instrumento processual para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sendo função institucional do Ministério Público a sua promoção, nos termos do art. 129, III, da Constituição Federal, e do art. 6.º, VII, *b*, da Lei Complementar nº. 75, de 20 de maio de 1993:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...)

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

(...)

b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

Consoante o exposto acima e o que será detidamente demonstrado nos pontos a seguir, a situação atualmente enfrentada pela SUDENE enseja a atuação deste órgão ministerial em defesa do patrimônio público, descabendo cogitar de ilegitimidade ativa, nem tampouco de inadequação da via processual eleita, conforme reconhecido pela jurisprudência nacional:

- Recurso extraordinário. Ministério Público. Ação civil pública para proteção do patrimônio público.

- O Plenário desta Corte, no RE 208.790, em hipótese análoga à presente, entendeu que é o Ministério Público legitimado para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público. O conteúdo desse acórdão está assim resumido em sua ementa:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PAPA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CF.

Legitimação extraordinária conferida ao órgão pelo dispositivo constitucional em referência, hipótese em que age como substituto processual de toda a coletividade e, conseqüentemente, na defesa do autêntico interesse difuso, habilitação que, de resto, não impede a iniciativa do próprio ente público na defesa de seu patrimônio, caso em que o Ministério Público intervirá como fiscal da lei, pena de nulidade da ação (art. 17, § 4º, da Lei nº 8.429/92). Recurso não conhecido."

Dessa orientação não divergiu o acórdão recorrido.

Recurso extraordinário não conhecido.

(STF - Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 267023/MA. DJ 14.06.2002. Relator Min. MOREIRA ALVES. Votação unânime.)

### **3. DO PEDIDO E DOS REQUERIMENTOS**

#### ***3.1. Do pedido principal***

ANTE O EXPOSTO, O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** formula a essa **JUSTIÇA FEDERAL** os seguintes pedidos:

(a) primeiro pedido: a condenação, em obrigação de fazer, da União e da SUDENE, a adotar, enquanto não editado o ato presidencial de nomeação, em caráter definitivo ou interino, do superintendente e membros da Diretoria Colegiada da SUDENE, as providências necessárias para garantir a continuidade da Administração Pública dessa autarquia, mediante a concessão de autorização, temporária, ao diretor-geral e aos membros da ADENE para praticarem, em substituição, os atos de gestão e de administração previstos na lei complementar nº 125/2007, respectivamente, para os cargos de superintendente e de membros da Diretoria Colegiada da SUDENE;

(b) segundo pedido (sucessivo): em caso de indeferimento do pedido anterior, a declaração da inconstitucionalidade do decreto nº. 6.198/2007, de 28.08.2007, condenando-se a União a adotar as medidas administrativas necessárias para que a ADENE volte a funcionar, até a edição dos atos presidenciais que permitam, efetivamente e simultaneamente, a transferência dos direitos e obrigações da ADENE à SUDENE (decreto de extinção acompanhado dos atos presidenciais de nomeação);

(c) terceiro pedido (sucessivo): em caso de indeferimento dos pedidos anteriores, a condenação da União e da SUDENE em obrigação de não-fazer, enquanto não editado o ato de nomeação presidencial, a não praticar atos de gestão administrativa e de ordenação de despesas, salvo aqueles necessários à manutenção da máquina administrativa, ao pagamento dos servidores e à execução dos contratos, convênios e ajustes de qualquer espécie já firmados ou que sejam necessários à manutenção das atividades essenciais da máquina administrativa (água, luz, etc.).

#### ***3.2. Da antecipação da tutela***

Neste processo, entendemos ser plenamente cabível a concessão da antecipação dos pedidos acima formulados, já que estão presentes os requisitos le-

gais que autorizam a antecipação da tutela, prevista no art. 273 do CPC, a saber:

(a) há provas inequívocas dos fatos alegados, conforme informações oficiais da ADENE e de ministros de Estado, acima transcritas;

(b) a verossimilhança da alegação resulta dos fundamentos de fato e de direito acima externados;

(c) há receio de dano irreparável ou de difícil reparação ao patrimônio público se não forem adotadas, o quanto antes, as medidas pleiteadas, uma vez que restará o caos administrativo na SUDENE, atentando contra os princípios constitucionais acima mencionados;

(d) o abuso do direito decorre da própria situação concreta, produzida pela inércia do próprio Poder Executivo, que deixou de cumprir com sua missão constitucional de assegurar os princípios que regulam a atividade estatal;

(e) inexistente perigo de irreversibilidade do provimento antecipado, uma vez que, se a ação, *ad argumentandum tantum*, vier a ser julgada improcedente, não haverá qualquer prejuízo para os entes públicos demandados, pois o efeito concreto é justamente autorizar o funcionamento da SUDENE.

Dessa forma, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** formula a essa **JUSTIÇA FEDERAL** o pedido de antecipação total dos pedidos acima formulados, independentemente de oitiva dos réus, diante da gravidade e urgência da situação atual.

### ***3.3. Do pedido liminar***

Caso não concedida a tutela antecipada, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** formula a essa **JUSTIÇA FEDERAL** o pedido de concessão de medida liminar para que, com base no art. 12 da LACP, seja determinada, até a sentença final, a forma de Administração temporária da SUDENE, enquanto pendente o ato de nomeação presidencial em referência.

Estão presentes os requisitos do *fumus boni iuris*, conforme fundamentos fáticos e jurídicos examinados acima, e do *periculum in mora*, pois o caos administrativo impera na referida autarquia, neste momento.

### ***3.4. Dos requerimentos processuais***

Para a instrução do processo, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer a essa **JUSTIÇA FEDERAL**:

(a) a citação da União e da SUDENE/ADENE, na pessoa dos representantes legais, nos endereços acima indicados;

(b) a produção das provas necessárias, deixando para especificá-las no momento processual oportuno;

(c) a juntada, como anexo, dos autos das peças de informação MPF/PE de nº. 1.26.000.002404/2007-51.

Dá-se à causa o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

E. deferimento.

Recife, 29 de outubro de 2007.

**MARCOS ANTÔNIO DA SILVA COSTA**  
Procurador da República  
1º Ofício da Tutela Coletiva

MASC/MSRL