



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE
COORDENAÇÃO

NOTA n. 00020/2019/PF-SUDECO/PGF/AGU

NUP: 59800.002219/2018-16

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE - SUDECO.

ASSUNTO: PROCESSO LEGISLATIVO.

1. Retornam à Procuradoria Federal junto a SUDECO os autos do processo administrativo que tem por objeto a elaboração de propostas de atos normativos que buscam oferecer soluções às dificuldades encontradas na operacionalização do disposto no parágrafo segundo do artigo 9.º lei n.º 7.827/89, introduzido no ordenamento jurídico com o advento da lei n.º 13.682/2018.

2. O feito já havia sido encaminhado a este órgão jurídico para o exame das propostas veiculadas na Nota Técnica n.º 4/2019/CFCO/CGGFPI/DIPGF (doc. n.º 123787/SEI). Naquela oportunidade, a Procuradoria Federal junto a SUDECO, examinando exclusivamente os aspectos jurídico-formais da questão levantada na retromencionada Nota, exarou o Parecer n.º 00114/2019/PF-SUDECO/PGF/AGU (doc. n.º 127842/SEI), cuja conclusão foi a seguinte:

"(...)

a) A primeira e a terceira proposta são juridicamente adequadas ao fim colimado, já que propugnam a alteração do disposto no parágrafo segundo do artigo 9.º lei n.º 7.827/89 para excluir a exigência de aprovação, pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento de cada região, das operações realizadas pelas Instituições Financeiras beneficiadas com os repasses. Caberá, entretanto, à Administração avaliar qual dessas propostas pretende adotar, uma vez que, do ponto de vista jurídico, as duas alcançam o objetivo pretendido e não aparentam conter vícios de inconstitucionalidade. Ressalte-se que, uma vez escolhida a proposta, deverá ser elaborada a respectiva minuta de ato normativo com a observância do disposto no Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017, retornando-se os autos à Procuradoria para o exame da opção escolhida em homenagem ao seu artigo 31;

b) A quarta e a quinta proposta, apresentadas pela área técnica, não parecem ser adequadas ao propósito vindicado, já que o conteúdo das minutas de Resolução se concentram no cronograma de reembolso e não tem o condão de afastar a exigência legal de aprovação das operações pelas Instituições Financeiras beneficiadas pelos repasses;

c) As propostas aqui analisadas também devem ser submetidas ao crivo do Ministério do Desenvolvimento Regional, inclusive da sua consultoria jurídica, para exame e manifestação conclusiva sobre a questão aqui debatida, conforme relatado no parágrafo 42 deste Parecer. (...)"

3. Em seguida, foram juntados aos autos mensagens eletrônicas trocadas entre a SUDECO e representantes de Instituições Financeiras interessadas (doc. n.º 128163/SEI), e também entre a SUDECO e o Ministério do Desenvolvimento Regional (doc. n.º 128234/SEI), versando sobre o tema debatido neste feito.

4. Posteriormente, adicionou-se ao processo uma nova minuta de Resolução a ser editada pelo Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste – CONDEL/SUDECO visando a regulamentação do supramencionado dispositivo legal (doc. n.º 128164/SEI) e, logo em seguida, a Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos da SUDECO, por meio da Nota Técnica n.º 11/2019/CFCO/CGGFPI/DIPGF (doc. n.º 128497/SEI), aprovada pela Superintendente Substituta da autarquia, encaminhou os autos à Procuradoria *"para avaliação dos aspectos jurídicos formais das Proposição apresentada, inclusive quanto à viabilidade legal da mesma"*.

5. De início, cabe lembrar que compete à Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, nos termos do artigo 11, V, c/c o artigo 18 da Lei Complementar n.º 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos

administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, financeira e/ou administrativa.

6. Nesse sentido, a análise jurídica da proposta de ato normativo deve se restringir às questões legais, tais como aquelas relacionadas à averiguação de todos os elementos necessários para a sua existência, validade e eficácia, bem como as controvérsias jurídicas que eventualmente estejam presentes no ato normativo que se pretende editar.

7. No caso dos autos, nota-se que a nova proposta de Resolução (doc. nº 128164/SEI) aborda expressamente a forma como o Conselho Deliberativo da SUDECO passará a aprovar as operações de crédito realizadas pelas Instituições Financeiras beneficiadas com os repasses recebidos dos bancos administradores.

8. Por isso, ao contrário das minutas de Resolução anteriormente submetidas à análise deste órgão jurídico, pode-se dizer que a nova proposta guarda pertinência com o disposto no parágrafo segundo do artigo 9.º na lei nº 7.827/89, porquanto regulamenta a nova competência conferida por lei àquele Conselho.

9. É certo que compete ao Conselho Deliberativo da SUDECO, dentro do seu poder discricionário, definir o procedimento interno de aprovação daquelas operações e fixar os critérios que adotará ao examiná-las. Tratando-se de escolha referente à avaliação de mérito, com o sopesamento da conveniência e/ou oportunidade, não compete a esta Procuradoria defini-los, vez que a sua atribuição limita-se ao exame da constitucionalidade, legalidade e da compatibilidade da proposta elaborada.

10. Em razão da inexistência de parâmetros na legislação vigente, cabe exclusivamente ao CONDEL deliberar, com razoabilidade e proporcionalidade, acerca do procedimento que adotará para a aprovação das operações exigida por lei, não desbordando, obviamente, do interesse público e institucional inerentes à elaboração de qualquer ato normativo.

11. Isso não significa dizer que o órgão de assessoramento jurídico esteja impedido de formular recomendações sobre questões não jurídicas, podendo fazê-lo desde que se enfatize o caráter discricionário de seu acatamento, nos termos do enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU:

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.**

12. Nesse sentido, nota-se que a proposta veiculada parece não atender satisfatoriamente a exigência legal, já que define uma forma automática de aprovação das operações pelo CONDEL, em que basta o mero atendimento das condições estabelecidas pelo próprio Conselho na Programação Anual de Financiamento do Fundo para que se caracterize a aprovação, prescindindo-se de uma análise efetiva e concreta daquelas propostas de crédito pelo Conselho Deliberativo.

13. Destaque-se que o ato de aprovação pressupõe a análise do caso concreto pela Administração para, somente então, ser possível se concluir favoravelmente ao seu conteúdo, expressando-se a concordância. Ocorre que a forma de aprovação automática proposta pelo Conselho Deliberativo da SUDECO não permite a análise e o controle efetivo do ato a ser aprovado por este órgão, deixando-o em uma posição vulnerável, tendo em vista que, tal qual a Instituição Financeira que realizará a operação, o CONDEL também suportará o ônus decorrente da aprovação de uma operação feita sem a observância dos requisitos previstos na legislação de regência.

14. Observa-se, assim, que a aprovação prevista na nova Resolução se apresenta como uma solução meramente formal para atender ao disposto no parágrafo segundo do artigo 9.º na lei nº 7.827/89, não representando a aprovação efetiva das operações, o que poderá ensejar questionamentos acerca do descumprimento do comando estabelecido em lei.

15. Destarte, é imperioso que a aprovação a ser realizada pelo CONDEL leve em consideração as peculiaridades de cada operação submetida à sua análise, ainda que os critérios a serem examinados sejam diversos daqueles aferidos pela Instituição Financeira, de modo a conferir à necessária segurança jurídica ao órgão e aos seus membros na aprovação dessas operações.

16. Assim, embora a nova proposta guarde pertinência com o disposto no parágrafo segundo do artigo 9.º na lei nº 7.827/89, já que indica expressamente a forma como o Conselho Deliberativo da SUDECO passará a aprovar as operações de crédito realizadas pelas Instituições Financeiras beneficiadas, o seu conteúdo não parece ser adequado, posto dispensar a efetiva aprovação das operações a que determina a lei.

17. Não obstante o exposto, cabe registrar que as observações feitas nos parágrafos anteriores são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada pela assessoria jurídica.

18. Destaque-se que a área técnica já se manifestou favoravelmente quanto ao teor da nova proposta de Resolução, entendendo ser ela adequada, conforme se extrai do seguinte trecho da Nota Técnica

n.º 11/2019/CFCO/CGGFPI/DIPGF (doc. n.º 128497/SEI):

"4.5. Deste modo, consideramos adequada a Minuta de Resolução Condel/Sudeco que visa a regulamentação do § 2º art. 9º da Lei n.º 7.827 (SEI [0128164](#)), por entendermos que esta traz a segurança necessária para que as instituições financeiras que operam o FCO retomem imediatamente os contratos de repasse."

19. Assim, considerando que o conteúdo da nova proposta de Resolução é afeta ao mérito administrativo, enquadrando-se no poder discricionário do CONDEL, resta ao órgão jurídico apenas consignar que o seu conteúdo não configura afronta à lei ou à Constituição.

20. No que tange à análise jurídico-formal da minuta enviada, cabe verificar a presença dos requisitos necessários à formação válida do pretense ato administrativo, quais sejam: competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

21. Quanto à **competência** para editar o ato, parece-nos adequado que o próprio CONDEL possa disciplinar a forma como irá aprovar as operações de crédito, já que o parágrafo segundo do artigo 9.º lei n.º 7.827/89 atribuiu expressamente aos Conselhos Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento de cada região a atribuição para aprovar as operações de crédito realizadas pelas Instituições Financeiras beneficiadas com os repasses feitos pelos bancos administradores.

22. Quanto à sua **forma**, ela que deverá ser efetivada por meio de Resolução editada pelo Presidente do Conselho Deliberativo, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno do CONDEL/SUDECO (Resolução CONDEL/SUDECO n.º 001/2012, de 13 de novembro de 2012), que dispõe:

Art. 58. A veiculação das decisões do Conselho será feita por meio de Resoluções baixadas pelo seu Presidente e publicadas no Diário Oficial da União.

23. No que toca ao **objeto** da Resolução em análise, verifica-se que ela versa sobre a regulamentação do parágrafo 2º do artigo 9º da Lei n.º 7.827/89, conforme se pode inferir da sua ementa e do disposto no seu parágrafo primeiro que expressamente dispõe: "*Para cumprimento do §2º do artigo 9º da Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989...*". Cuida-se, assim, de objeto determinado e lícito. Ainda quanto ao conteúdo da minuta, impende repisar que seus dispositivos revestem-se de matéria afeta à discricionariedade administrativa, a qual não cabe ao órgão jurídico imiscuir-se, senão para consignar a inexistência de ilegalidade.

24. Em relação à **finalidade** e **motivo** do pretense ato administrativo, observa-se que eles constam na Nota Técnica n.º 11/2019/CFCO/CGGFPI/DIPGF (doc. n.º 128497/SEI), que justificou a necessidade de elaboração da norma da seguinte forma:

"(...)

4.1. Considerando o explicitado no Parecer n. 00114/2019/PF-SUDECO/PGF/AGU (SEI [0127842](#)), de 1º de abril de 2019, temos de concordar que as duas propostas de Resolução Condel/Sudeco, apresentadas na Nota Técnica n.º 4/2019/CFCO/CGGFPI/DIPGF (SEI [0123787](#)), de fato não abordam a necessidade de aprovação das operações pelo Condel/Sudeco e, como bem disse a Consultoria Jurídica, não pode por si só afastar a exigência legal de aprovação das operações pelos Conselhos Deliberativos. Deste modo, sopesados os argumentos da Procuradoria Federal, nada temos a opor quanto ao descarte das minutas de Resolução apresentadas na referida Nota Técnica.

4.2. No entanto, a nova proposta apresentada pelo Banco do Brasil S.A. e aperfeiçoada por colaboração dos outros administradores do FCO, traz uma nova leitura do tema, uma vez que o Condel/Sudeco aprovará previamente todas as operações de crédito a serem contratadas pelas instituições financeiras beneficiárias dos repasses dos Fundos Constitucionais de Financiamento com o tomador final do crédito, desde que estas estejam em conformidade com as condições e os prazos estabelecidos na Programação Anual de Financiamento, aprovada pelo respectivo Conselho Deliberativo.

4.3. Visando resguardar as garantias de retorno dos recursos do FCO, a inclusão do Parágrafo Único na minuta da Resolução Condel/Sudeco, deixou claro que as instituições financeiras beneficiárias dos repasses deverão devolver aos bancos administradores (Banco do Brasil S.A. no caso do FCO) os valores devidos, de acordo com o cronograma de reembolso contratado com os tomadores finais do crédito, independentemente do adimplemento destes.

4.4. A inclusão de tal dispositivo à Resolução vai ao encontro do que dita a Lei n.º 7.827/89 em seu artigo 9º, §3º e artigo 9º-A, que dita que o risco de crédito das operações com recursos do

Fundo serão suportados exclusivamente pelas instituições financeiras.

Lei n.º 7.827/89

"...

Art. 9º Observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, os bancos administradores poderão repassar recursos dos Fundos Constitucionais a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com capacidade técnica comprovada e com estrutura operacional e administrativa aptas a realizar, em segurança e no estrito cumprimento das diretrizes e normas estabelecidas, programas de crédito especificamente criados com essa finalidade.

(...)

§ 3º Aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito, em conformidade com o § 5º do art. 2º da Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, no seu conjunto, sob seu risco exclusivo, fica assegurado, tão somente no caso do FCO, o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos para cada exercício ou o valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.

(...)

Art. 9º-A. Os recursos dos Fundos Constitucionais poderão ser repassados aos próprios bancos administradores, para que estes, em nome próprio e com seu risco exclusivo, realizem as operações de crédito autorizadas por esta Lei e pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001.

..."

4.5. Deste modo, consideramos adequada a Minuta de Resolução Condell/Sudeco que visa a regulamentação do § 2º art. 9º da Lei n.º 7.827 (SEI [0128164](#)), por entendermos que esta traz a segurança necessária para que as instituições financeiras que operam o FCO retomem imediatamente os contratos de repasse. (...)"

25. Ante o exposto, examinando os aspectos jurídico-formais da proposta de Resolução a que alude a Nota Técnica n.º 11/2019/CFCO/CGGFPI/DIPGF (doc. nº 128497/SEI), **a Procuradoria opina pela regularidade jurídica da minuta registrada no SEI sob o número 128164, desde que a área técnica se manifeste de forma expressa acerca do disposto nos parágrafos 12 a 16 deste Parecer.**

26. Cabe reiterar que a questão aqui apresentada também é de interesse das demais superintendências de desenvolvimento regional (SUDAM e SUDENE), e tendo em vista que, por força do disposto no artigo 13 da lei n.º 7.827/89, a administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento será exercida pelo Ministério da Integração Nacional, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, juntamente com os Conselhos Deliberativos de cada região e as Instituições Financeiras, recomenda-se à SUDECO que a proposta aqui analisada também seja submetida ao crivo do Ministério do Desenvolvimento Regional, inclusive da sua consultoria jurídica, para exame e manifestação conclusiva sobre o tema, a fim de uniformizar a regulamentação da nova competência conferida por lei aos Conselhos Deliberativos.

27. Com estas considerações, restitua-se os autos ao Gabinete do Superintendente para ciência e providências que entender cabíveis.

Brasília, 11 de abril de 2019.

(assinado eletronicamente)

SÁVIO LUÍS OLIVEIRA RAMOS
PROCURADOR-CHEFE SUBSTITUTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59800002219201816 e da chave de acesso f55cba68

Documento assinado eletronicamente por SAVIO LUIS OLIVEIRA RAMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 248228732 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SAVIO LUIS OLIVEIRA RAMOS. Data e Hora: 11-04-2019 10:34. Número de Série: 8634466057001152995. Emissor: AC CAIXA PF v2.
