



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

PARECER Nº 00101/2025/PF-SUDECO/PGF/AGU

NUP: 59800.001511/2025-32

INTERESSADOS: DIRETOR SUPERINTENDENTE DA SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE - SUDECO

ASSUNTOS: REGULAMENTA USO DE RECURSOS DO FDCO PARA PESQUISA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE (FDCO). MINUTA DE RESOLUÇÃO CONDEL. PODER REGULAMENTAR. APLICAÇÃO DE 1,5% DOS RETORNOS DO FUNDO EM PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (PD&I). NATUREZA JURÍDICA HÍBRIDA DO FUNDO. CARÁTER CONTÁBIL E FINANCEIRO. INTERAÇÃO COM NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA. UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DO FDCO. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE REDAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS (DECRETO Nº 12.002/2024). ANÁLISE DE INCONSISTÊNCIAS. RECOMENDAÇÃO PELA APROVAÇÃO CONDICIONADA, SEM NECESSIDADE DE SUBMISSÃO PRÉVIA AO MINISTÉRIO TÉCNICO COMPETENTE.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de juridicidade da Minuta de Resolução do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condel) que visa regulamentar a aplicação dos recursos de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) dos juros e amortizações do FDCO para atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia (P,D&T), em cumprimento ao art. 17, § 7º, da Lei Complementar nº 129/2009.
2. No que interessa a presente manifestação, o processo foi enviado à esta Procuradoria instruído com os seguintes documentos:

1. Parecer CONDEL/SUDECO 0458002CONDEL;
2. Minuta de Resolução 0458014CONDEL;
3. Despacho 0458050OFCO;
4. Pauta de Reunião 0457851CONDEL
5. Ofício 2832 (0458082)CONDEL
6. Pauta de Reunião 0458138CONDEL
7. Desenvolvimento Dos Trabalhos/CONDEL 045

Para esta análise, também se considerou os documentos Parecer nº 00355/2025/CONJUR-MIDR (0457797) e Nota Técnica 687 (0457967) ambos do processo 59800.001916/2025-71 que apresenta minuta semelhante a ser apreciada.

3. É o relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Considerações iniciais

4. Preliminarmente, cabe registrar que a Procuradoria Federal junto à SUDECO, por força do Decreto nº 11.057, de 29 de abril de 2022, tem a atribuição de prestar consultoria e assessoramento jurídicos à SUDECO. Sendo o Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (CONDEL) órgão integrante da estrutura organizacional da referida autarquia, entende-se cabível a atuação deste órgão jurídico neste feito.

5. Ademais, o art. 15, do Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Sudeco, aprovado pela Resolução Condel/Sudeco nº 118, de 8 de Dezembro de 2021, diz que a assessoria jurídica do Conselho será exercida pela Procuradoria Federal junto à SUDECO.

6. Impende destacar ainda, que compete à Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, nos termos do art. 11 c/c art. 18 da Lei Complementar nº 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.

7. Esses limites à atuação da assessoria jurídica se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União: “*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*”.

8. **Registre-se que a análise está sendo providenciada em caráter de urgência**, com prioridade sobre os demais feitos em trâmite nesta procuradoria, tendo em vista a solicitação feita visando apreciação do CONDEL na reunião prevista para amanhã.

9. Pois bem, como já relatado, o processo em questão foi encaminhado a este órgão jurídico para a análise minuta de Resolução que regulamenta o uso de 1,5% sobre os recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos do FDCO para apoio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional IV. Lei complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, art. 17, §7º.

II.2. Da Natureza Jurídica Híbrida do FDCO

10. Nos termos do art. 16 da LC nº 129/2009, o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) é de natureza contábil, vinculado à Sudeco, com a finalidade de implementar projetos de desenvolvimento e investimentos em infraestrutura, bem como financiar estudantes na região Centro-Oeste. Essa natureza foi reiterada no parecer jurídico n. 00266/2016/PFE-SUDECO/PGF/AGU NUP: 59800.000001/2015-76 que também considera o FDCO um fundo contábil, com movimentação orçamentária obrigatória:

Consoante a expressa dicção legal, o FDCO ostenta o status jurídico de fundo de natureza contábil. “*Fundo, em caráter genérico, pode ser definido como o patrimônio de uma pessoa ou entidade afetado a uma finalidade específica, constituindo uma entidade contábil independente, sem personalidade jurídica própria, criada e mantida com um propósito particular e cujas transações sujeitam-se a restrições legais e administrativas especiais*”[2].

A esse respeito, dispõe o art. 71 do Decreto n.º 93.872/86 sobre os fundos especiais que:

Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.

§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

Art. 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional (Lei nº 4.320/64, art. 72).

A despeito da controvérsia acerca da classificação dos fundos, certo é que, como bem observa Caio Tácito, os fundos não são dotados de personalidade jurídica, razão pela qual “*a representação ativa e passiva do fundo caberá ao órgão gestor designado em sua norma instituidora, que poderá, ‘no âmbito das finalidades do fundo, assumir obrigações e praticar atos em nome e por conta do representado.*’”.[3]

Outra não é a razão pela qual a legislação pertinente ao FDCO estabelece expressamente que o fundo será gerido pela SUDECO, sendo que suas disponibilidades financeiras ficarão depositadas na conta única do Tesouro Nacional, à ordem da autarquia (art. 17, *caput*, e art. 18, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 129/2009 e art. 7º do Decreto n.º 8.067/2013).

Dentre as diversas atribuições da SUDECO, enquanto gestora do FDCO, prevê o art. 7º, inciso II, do Decreto n.º 8.067/2013, em especial, que compete à autarquia “*autorizar a participação do FDCO no projeto aprovado pelo*

agente operador, mediante celebração de contrato, respeitados os limites orçamentários e financeiros do Fundo, as condicionantes definidas no parecer de análise do projeto e as demais regras definidas neste Regulamento e nos seus atos complementares;”.

11. A minuta, no entanto, define o FDCO, no parágrafo único do art. 1º, como "fundo financeiro", o que constitui inconsistência jurídica. A alteração da natureza do fundo não pode se dar por resolução do Condel, pois essa classificação é matéria de reserva legal que no caso concreto foi estabelecida pela lei complementar, a LC nº 129/2009 e sua regulamentação no Decreto nº 10.152/2019. A tentativa de definir o FDCO como "financeiro" é materialmente incompatível com o ordenamento vigente e representa vício de legalidade e de competência normativa.

12. É possível, contudo, admitir que a execução orçamentária dos 1,5% do retorno de financiamentos seja despesa primária orçamentária não reembolsável, como reconhecem a SOF/ME e a CONJUR/MIDR. Isso confere uma função mista aos recursos do fundo – embora a natureza do FDCO permaneça contábil, pode haver tratamento orçamentário específico para despesas de PD&I, nos moldes do art. 17, §7º da LC 129/2009

13. A questão meritória central para a pretendida regulamentação dos recursos de PD&I, portanto, reside na compreensão da natureza jurídica do FDCO. Criado pela LC nº 129/2009 como um "fundo de natureza contábil", o FDCO, em sua atividade principal, opera por meio de financiamentos reembolsáveis a empreendimentos, caracterizando-se como um fundo de natureza predominantemente contábil, nos termos da doutrina especializada. Suas operações são imobilizações temporárias de capital que retornam ao fundo.

14. Contudo, a mesma lei instituidora, em seu art. 17, § 7º, previu uma destinação específica e distinta para uma parcela de seus retornos: o apoio não reembolsável a atividades de PD&I. Esta modalidade de aplicação de recursos, por sua vez, pode caracterizar uma despesa de capital definitiva, típica de fundos de natureza financeira.

15. Com esse entendimento, o FDCO passa a operar em duas frentes distintas, o que lhe confere uma natureza jurídica mista (ou híbrida). Ele atua como:

- Fundo Contábil: Ao conceder financiamentos reembolsáveis para projetos de infraestrutura e produtivos.
- Fundo Financeiro: Ao aplicar recursos de forma não reembolsável em projetos de PD&I.

16. Embora entendamos que o procedimento deveria passar inicialmente pelo órgão central do sistema orçamentário do Ministério do Planejamento, tendo em vista as recomendações anteriores, não vislumbramos como afastar a juridicidade do Parecer nº 00355/2025/CONJUR-MIDR (0457797), sobretudo no caso em que os recursos estão disponíveis há muitos anos, sem a utilização prevista em lei, contrariando o interesse público, sob os olhares atentos dos órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União - CGU, conforme descreve a Nota Técnica nº 37/2025/DIPRO/SNFI-MIDR:

4.4.13 Em fevereiro de 2024, o tema foi discutido em reunião entre técnicos da SUDAM e auditores da CGU, ocasião em que se sugeriu uniformizar o tratamento da alocação dos recursos destinados ao PD&I nos fundos regionais, sob coordenação do MIDR

17. Ademais, a aprovação da Resolução não impede que a Administração da Sudeco questione o respectivo órgão central, caso persista alguma dúvida técnica sobre a execução do normativo.

18. É juridicamente razoável admitir que essa natureza híbrida pode ser validamente reconhecida por meio de Resolução do CONDEL, pois ela não está constituindo um caráter misto ao Fundo, mas reconhecendo, como assim o fez o Departamento de Programas das Áreas Econômica e Infraestrutura da Secretaria de Orçamento Federal na Nota Técnica SEI nº 42177/2021/ME (59800.001351/2021-06) que:

Em resumo, entende-se que a utilização dos recursos do FDCO, aqui tratados, deve obedecer aos critérios de execução de uma despesa primária discricionária (não reembolsável), por meio da utilização de uma ação orçamentária específica, no âmbito da Unidade Orçamentária “74919 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste/FDCO – Ministério do Desenvolvimento Regional”, inclusive quanto aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, de 2000, e da Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

19. O regulamento está, desse modo, apenas extraindo a maior utilidade da lei, naquilo que é compatível com as orientações técnicas do órgão central, sendo que o parecer jurídico da CONJUR registra cobranças da Controladoria Geral da União sobre a utilização dos recursos de 1,5% incidentes sobre juros do FDCO para fins de apoio à Pesquisa.

20. Conforme foi dito no Parecer nº 00091/2021/PF-SUDECO/PGF/AGU, a decisão sobre a forma de aplicação dos recursos (reembolsável ou não) é uma prerrogativa do Conselho, no exercício de sua competência regulamentar. A escolha pela aplicação não reembolsável, alinhada à finalidade de "apoio" prevista em lei, é o que configura a faceta "financeira" do fundo, sem que isso represente uma ilegalidade.

21. A Consultoria Jurídica do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional assessora o ministro titular da pasta que, por determinação legal, é também o presidente do Condel, de modo que este procedimento consultivo é legítimo e empresta mais segurança jurídica aos integrantes do Colegiado.

22. Entende-se que o regulamento não conflita com a legislação orçamentária. Se a minuta for aprovada pelo Condel, ela deve ser implementada estritamente dentro dos limites e procedimentos impostos pela Nota Técnica SOF/ME. A Resolução do Condel não é, por si só, um ato de execução orçamentária, mas sim um ato que estabelece os critérios para a execução, que deve ser feita de acordo com a LRF, a EC 95/2016 e demais normas atinentes à execução financeira e orçamentária da União.

II.3 Cabimento de Operações Bancárias Diretas

23. A previsão na minuta de que o Banco do Brasil S.A. custodiará e operacionalizará diretamente os recursos levanta vício de legalidade na forma proposta, se não observadas as exigências da legislação orçamentária e financeira federal. O art. 6º da Lei 4.320/1964 e pareceres da SOF deixam claro que os recursos não podem ser movimentados fora do orçamento, mediante retenção direta na fonte ou conta paralela, o que seria indevido.

24. Entretanto, após trânsito regular pelo orçamento e liberação orçamentária e financeira por meio da UO 74919, o Banco do Brasil pode atuar como agente operacional, nos moldes regulamentados, desde que com base em instrumento jurídico próprio (ex: contrato ou convênio) e conforme orientações do TCU e da legislação sobre transferências voluntárias.

II.4 Da Observância das Normas de Redação de Atos Normativos (Decreto nº 12.002/2024)

25. A minuta em análise, embora bem estruturada, apresenta inconsistências formais quando confrontada com o Decreto nº 12.002/2024, que entrou em vigor em 1º de junho de 2024 e se aplica à sua elaboração.

26. A expressão "os recursos possuem caráter credor" é tecnicamente imprecisa e gera ambiguidade. Do ponto de vista contábil, os recursos em conta são um ativo (direito) do Fundo, mas a expressão não possui um significado jurídico claro no contexto. Sugere-se a supressão ou a substituição por uma redação que descreva objetivamente o status dos recursos (e.g., "Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, segregados das demais disponibilidades do Tesouro Nacional...").

27. A Resolução tem como objetivo a regulamentação dos recursos de 1,5% do FDCO para P,D&T. O mandamento legal específico para esta aplicação está contido no **Art. 17, § 7º da Lei Complementar nº 129/2009**. O Preâmbulo cita apenas as competências gerais do Presidente do Condel e do Colegiado (Art. 8º, § 2º, e Art. 10, § 4º, I, da LC 129/2009, e dispositivos do Regimento Interno)

28. O preâmbulo da minuta deve ser revisado, portanto, para citar os fundamentos de validade corretos e precisos, notadamente o art. 17, § 7º, da LC nº 129/2009 e o art. 9º, V, do Decreto nº 10.152/2019, que outorgam a competência regulamentar ao CONDEL para a matéria.

29. Verifica-se, também, conforme análise primeira, o uso incorreto da expressão “como fundo financeiro” no parágrafo único do art. 1º, contrariando a natureza legal do fundo que é contábil. Caso o objetivo da minuta seja dizer que o Fundo é de natureza financeira exclusivamente quando os recursos são aplicados de forma não reembolsável, recomenda-se a alteração da redação do aludido parágrafo que pode vir com a seguinte redação:

Parágrafo único. Para fins exclusivos da aplicação de recursos de forma não reembolsável, os valores integrantes do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO serão considerados como pertencentes a fundo de natureza financeira, destinados exclusivamente ao apoio de atividades em pesquisa, desenvolvimento, inovação e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional.

30. Se o propósito da norma era categorizar o FDCO como sendo de natureza financeira, então o dispositivo é ilegal e não pode ser reproduzido no texto da Resolução.

31. Quanto aos aspectos formais, observa-se que a **competência** para editar o ato é do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste – CONDEL/SUDECO, por força do art.4º, XIII combinando com o art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, bem como do art. 9º, inciso I, do Decreto n.º 10.152/19.

32. No que tange à **forma**, o ato deverá ser efetivado por meio de Resolução editada pelo Presidente do Conselho Deliberativo, nos termos do artigo 61 do Regimento Interno.

33. No que concerne ao **objeto** da minuta, verifica-se que ela versa expressamente sobre a edição de Resolução que regulamenta o uso de 1,5% sobre os recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos do FDCO para apoio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional IV. Lei complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, art. 17, §7º.

34. Em relação à **finalidade e motivo** do pretenso ato, observa-se que eles constam no Parecer CONDEL/SUDECO 0458002, Parecer CONDEL/SUDECO nº 09 - FDCO, (0441693/SEI) Parecer nº 00355/2025/CONJUR-MIDR (0457797) e Nota Técnica 687 (0457967), sendo os dois últimos documentos do processo 59800.001916/2025-71 que justificaram o conteúdo da Minuta de Resolução em pauta e assentaram a dispensa da Análise de Impacto Regulatório (AIR) escorado no

inciso I, do § 2º, do artigo 3º e do inciso III do artigo 4º do Decreto nº 10.411/2020, visto que a sua natureza é estritamente administrativa e o ato normativo é considerado de baixo impacto.

35. Desse modo, sob o ponto de vista estritamente jurídico, não vislumbramos óbice na proposta ora examinada, valendo repisar, todavia, que a presente manifestação não adentrou no juízo de conveniência e oportunidade de implementação das medidas contidas na proposta, de competência exclusiva do Administrador Público.

36. **Por fim, a Administração deverá assegurar que as minutas estejam adequadas às regras de ortografia e gramática da língua portuguesa, observando também as normas de elaboração de atos normativos previstas no Decreto nº 12.002, de abril de 2024. Tais aspectos, como se sabe, não se inserem nas atribuições desta Procuradoria, que decidiu focar sua atenção nos temas jurídicos envolvidos no processo ora submetido a exame, conforme sua área de expertise.**

III. CONCLUSÃO

37. Em face do exposto, examinando exclusivamente os seus aspectos jurídico-formais, sem adentrar na discricionariedade dos gestores integrantes do Conselho de Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste - Condel/Sudeco, a Procuradoria opina pela regularidade jurídica da Resolução CONDEL/SUDECO nº 178, de 02 de dezembro de 2025, **devendo-se atentar para as recomendações constantes neste Parecer.**

Ao Gabinete da SUDECO para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 01 de dezembro de 2025.

ALUIZO SILVA DE LUCENA
Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59800001511202532 e da chave de acesso 0f99ec92



Documento assinado eletronicamente por ALUIZO SILVA DE LUCENA, 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 3031474749 e chave de acesso 0f99ec92 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALUIZO SILVA DE LUCENA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-12-2025 21:37. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.