



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

**PARECER n. 00175/2020/GAB/PFSUDENE/PGF/AGU**

**NUP: 59336.001656/2020-52**

**INTERESSADOS: SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: I – Análise jurídica de Minuta de Resolução que ajusta o regulamento que orienta a liquidação de dívidas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, nos termos do art. 15-D da Lei n. 7.827/1989. II – Pela possibilidade de edição do ato, desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer.

**- DO RELATÓRIO -**

1. Submete-se à apreciação desta Procuradoria Federal junto à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE – PF-SUDENE/PGF/AGU Minuta de Resolução, a ser eventualmente expedida pelo Conselho Deliberativo da SUDENE, que tem por escopo ajustar o regulamento que orienta a liquidação de dívidas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, nos termos do art. 15-D da Lei n. 7.827/1989.

2. O Processo foi instruído com os seguintes principais documentos: (i) Ofício Diret-2020/98, de 21 de setembro de 2020 (SEI 0188317), por meio do qual o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB S.A. sugere modificações na atual redação do Anexo à Resolução CONDEL/SUDENE n. 55/2012; (ii) Proposta de redação para o Anexo à Resolução CONDEL/SUDENE n. 55/2012 (SEI 0188317); (iii) E-mails trocados entre as áreas técnicas da SUDENE e do BNB S.A. (SEI 0190181); e (iv) Parecer Técnico CGDF/DFIN/SUDENE n. 287, de 16 de novembro de 2020 (SEI 0198094), através do qual a SUDENE trouxe aos autos suas considerações técnicas sobre a proposta do BNB S.A..

3. Em seguida, por força do art. 10 da Lei n. 10.480, de 2 de julho de 2002, através do Despacho DFIN/SUDENE de 17 de novembro de 2020 (SEI 0198577), o Processo foi encaminhado à PF-SUDENE/PGF/AGU para análise e emissão de parecer.

4. Eis, em síntese, o relatório.

**- DA ANÁLISE JURÍDICA -**

5. Esclareça-se, inicialmente, que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos formais da(s) Minuta(s) encaminhada(s), não sendo de competência desta PF-SUDENE o exame quanto aos aspectos técnicos relacionados à discricionariedade administrativa. A esse respeito, vale ressaltar a orientação contida em Enunciado da 4ª Edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – MBPC/AGU, aprovado pela Portaria Conjunta CGU/CGAGU/PGBC/PGFN/PGF/PGU/AGU n. 1/2016, quanto aos limites daquilo que deve ser procedido pelo órgão consultivo e daquilo que deve ser providenciado pelo órgão técnico, a saber:

**Enunciado BPC n. 7**

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Em sua fonte expressa:

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório.

6. A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

7. Ademais, a atividade de consultoria e assessoramento jurídicos limita-se ao controle de legalidade do ato administrativo, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei n. 10.480/2002 c/c o art. 11, inciso V, da Lei Complementar – LC n. 73/1993, os quais dispõem, *in verbis*:

**Lei n. 10.480/2002**

Art. 10. (...)

§ 1º. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993.

**LC n. 73/1993**

Art. 11. Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

(...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica.

8. Por controle de legalidade, deve se entender a regularidade jurídico-formal do procedimento (formalização e instrução do processo e observância do devido processo legal) e a possibilidade jurídica quanto aos efeitos do ato proposto pela Administração Pública.

9. Nesse sentido, importante salientar a necessidade de respeito à higidez processual, razão pela qual os autos deverão ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável (art. 22, §§ 1º e 4º, da Lei n. 9.874/1999). Quanto aos documentos juntados em cópia, a sua autenticação poderá ser feita pelo órgão administrativo, mediante carimbo e assinatura do responsável. Demais orientações processuais devem ser verificadas na Portaria Normativa – PN SLTI/MPOG n. 5/2002.

10. No caso, trata-se de processo eletrônico, conforme autoriza o Decreto n. 8.539/2015, operacionalizado pelo Sistema Eletrônico de Informações - SEI, objeto da Portaria Conjunta TRF4/MPOG n. 3/2014, de maneira que as manifestações foram elaboradas e assinadas digitalmente, não se excluindo, no que couber, as orientações do item anterior.

11. Ainda quanto à instrução processual, destaca-se a Orientação Normativa - ON AGU n. 02/2009, a qual deverá ser seguida durante todo o procedimento:

**ON AGU n. 2/2009**

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos adivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

12. Outro ponto digno de nota é o de que apenas os Documentos que constam do Processo no momento do envio dos autos à PF-SUDENE serão levados em consideração, o que pode, eventualmente, dissentir da realidade efetivamente observada.

13. Nesse diapasão, o exame jurídico de qualquer ato administrativo, inclusive os normativos, exige ponderá-lo em vista dos seus aspectos, que, para Marçal Justen Filho, são o sujeito, o conteúdo, a forma, o motivo e a finalidade. Segundo o Autor, *“o sujeito do ato administrativo é quem o produz, que pode ser identificado como agente. O conteúdo é aquilo que por ele é determinado ou estabelecido. A forma é o modo de exteriorização do ato. O motivo é a causa jurídica eleita pelo agente para produzir o ato. A finalidade é o resultado ou o interesse que se busca satisfazer por meio do ato”*.

14. A **competência** do CONDEL/SUDENE para regulamentar a matéria encontra-se prevista nos artigos 15, § 1º, e 15-D da Lei n. 7.827/1989, nos artigos 4º, inciso XI, e 10, inciso I, da Lei Complementar - LC n. 125/2007, nos artigos 1º, incisos XI, e 4º, incisos IV e XII, alínea "c", do Anexo I ao Decreto n. 8.276/2014, nos artigos 1º, inciso XI, e 4º, inciso IV e XII, alínea "c", da Resolução DC/SUDENE n. 271/2017, estando, contudo, submetida à apreciação prévia da Diretoria Colegiada - DC/SUDENE, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei Complementar n. 125/2007, do art. 6º, inciso I, do Anexo I ao Decreto n. 8.276/2014 e no art. 6º, inciso I, da Resolução DC/SUDENE n. 271/2017.

15. Quanto à **forma** escolhida, o ato cumpre os requisitos legais. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 391), a resolução é *“a fórmula pela qual se exprimem as deliberações dos órgãos colegiais”*. Ademais, o art. 2º, inciso II, do novel Decreto n. 10.139/2019 aduz que *“resoluções [são] atos normativos editados por colegiados;”*.

16. No que toca à **finalidade**, a Minuta de Resolução propõe o ajuste do regulamento que orienta a liquidação de dívidas do FNE, pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, nos termos do art. 15-D da Lei n. 7.827/1989.

17. No que diz respeito **ao motivo e à motivação**, infere-se dos documentos acostados aos autos o que segue:

#### **Ofício Diret-2020/98, de 21 de setembro de 2020**

Em 13 de junho de 2012 foi aprovada pelo Conselho Deliberativo dessa Sudene a Resolução nº 55, que regulamentou no âmbito do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste o art. 15-D da Lei 7.827/89. Tal regulamentação estabeleceu os critérios para que o BNB, banco administrador do FNE, possa receber em liquidação de dívidas do Fundo o valor presente do equivalente financeiro dos bens passíveis de penhora.

Essa regulamentação tem sido extremamente importante para a recuperação de capitais do Fundo, possibilitando a recuperação de um total de R\$ 18,4 milhões num universo de 119 operações desde a data da publicação da Resolução até hoje. Esses recebimentos elevamos resultados do Fundo, fortalecendo seu patrimônio e possibilitando a realização de créditos para outros empreendimentos.

Isto posto, na prática da aplicação desta medida, este banco administrador verificou oportunidades de aperfeiçoamento, de forma a tornar a recuperação de crédito ainda mais eficiente. Por isso, vimos apresentar sugestão de proposição para o Conselho Deliberativo, de forma a ajustar e reemitir a Resolução, como descreveremos abaixo.

(...)

#### **Parecer Técnico CGDF/DFIN/SUDENE n. 287/2020**

(...)

Considerando as propostas elencadas neste Parecer advindas do BNB e sob o ponto devista técnico, recomendamos ao Condel que seja aprovada nova Resolução em substituição a Resolução Condel/Sudene nº 55/2012, com o propósito de alterar a regulamentação que orienta a liquidação de dívidas do FNE nos seguintes pontos:

- a) atualização proposta para data limite de enquadramento das operações em relação à data de inadimplência e à data de interposição de demanda judicial;
  - b) inclusão de enquadramento para operações não passíveis de cobrança judicial, segundo critérios do BNB;
  - c) ajuste na redação que trata sobre a condição de regularidade a que se deve respeitar para fins de enquadramento;
  - d) alteração no art. 2º, que estabelece ao BNB a obrigatoriedade de efetuar o levantamento patrimonial dos bens passíveis de penhora;
  - e) alteração de 48 para 60 meses do limite do prazo estimado para desfecho do processo de cobrança judicial (n);
  - f) ajuste na redação que trata sobre os encargos não incidentes na atualização da dívida; e
  - g) inclusão de possibilidade de apresentação de nova proposta após expiração do prazo de proposta anterior.
- (...)

18. **Com relação ao texto da Minuta de Reolução**, desde logo, em respeito ao que determina o art. 12, incisos I e II, da Lei Complementar n. 95/1998, é de consignar que **as alterações propostas não possuem o condão de promover a revogação total (abrogação) da atual Resolução CONDEL/SUDENE n. 55/2012** - haja vista que as alterações aqui pretendidas não são consideráveis em relação ao tamanho do ato ainda em vigor -, nem a revogação parcial, na qual não se coloca nada em substituição ao texto atual.

19. A bem da verdade e s.m.j., as sugestões enviadas pelo BNB S.A encontram amparo no que determina o inciso III do art. 12 da LC n. 95/1998, segundo o qual "*Art. 12. A alteração da lei será feita: (...) Art. 12. A alteração da lei será feita: a) revogado; b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do [art. 52, X, da Constituição Federal](#); d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c". (...)*".

20. De tudo que se disse resulta que a proposta feita pelo BNB S.A. e adotada pela Área Técnica da SUDENE deve importar em minuta que apenas sugira modificações na atual redação da Resolução CONDEL/SUDENE n. 55/2012 - **o que preservará seu número e partes não alteradas** - e não a sua revogação total, tal qual exposta no art. 9º da Minuta apresentada.

21. **Por isso mesmo, em anexo, seguirá nova proposta de minuta de resolução.**

22. Feitos os esclarecimentos acima, no mérito da consulta, passam-se a ter considerações sobre cada uma das propostas feitas pelo BNB S.A. Observem-se:

(i) proposta 1: a alteração na data limite para enquadramento das operações em relação à data de inadimplência e à data de ajuizamento de ações judiciais de cobrança é medida salutar que homenageia os princípios de proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, inciso LIV), de eficiência administrativa (CF/1988, art. 37, *caput* c/c art. 2º da Lei n. 9.784/1999), e de economicidade (CF/1988, art. 70, *caput*). Ademais, como deixou consignada a Área Técnica, "*A atualização proposta para as datas limites é apropriada para que se alcance a finalidade a que se destina a regulamentação de liquidação de dívidas nos termos definidos no art.15-D da Lei 7.827 (...)*". Assim, é respeitosa com a legislação em vigor;

(ii) proposta 2: a inclusão de dívidas de menor valor e que não tenham sido objeto de cobrança judicial, desde que assim enquadradas pelo BNB S.A., é, tal qual a primeira proposta, elemento de fortalecimento dos princípios proporcionalidade (CF/1988. art. 5º, inciso LIV), da eficiência administrativa (CF/1988, art. 37, *caput* c/c art. 2º da Lei n. 9.784/1999), e da economicidade (CF/1988. art. 70, *caput*), além de condecorar princípio de direito segundo o qual é vedado o enriquecimento ilícito, mormente em detrimento do Erário. Nesse sentido, a Área Técnica da Autarquia deixou assente que *"A alteração proposta pelo BNB para inclusão de enquadramento para esse tipo de dívida oportuniza alcançar o efeito a que se pretende o art. 15-D da Lei 7.827."* De igual forma, respeita a legislação em vigor;

(iii) proposta 3: a realocação da atual redação do art. 9º da Resolução CONDEL/SUDENE para o art. 1º da mesma Norma tem o mérito de condensar em um mesmo artigo uma importante premissa, de resto fixada no art. 15-B, § 4º, da Lei n. 7.827/1989, de maneira que não há nada a se opor. Já a redação proposta para o § 2º, apesar de proporcionar a regularização do mutuário irregular, somente encontra razão jurídica de ser se for compatível com o que aduz o art. 15-B, § 4º, da Lei n. 7.827/1989, na parte em que fala em *"investimento correto do valor financeiro"*, tendo em vista o princípio da hierarquia das normas. Tal análise é técnica e não jurídica e já foi dito pela SUDENE que *"A alteração de redação proposta para a matéria, com realocação para o § 2º do art. 1º, respeita a condição de regularidade a qual o regulamento deve observar e melhora o entendimento do dispositivo, de forma que manifestamo-nos favoravelmente, sugerindo o uso do termo "desvio na aplicação dos recursos"*. Portanto, desde que respeitado o que se disse acima, entende-se pela juridicidade das modificações propostas;

(iv) proposta 4: as alterações apresentadas estão de acordo com os princípios proporcionalidade (CF/1988. art. 5º, inciso LIV), da eficiência administrativa (CF/1988, art. 37, *caput* c/c art. 2º da Lei n. 9.784/1999), e da economicidade (CF/1988. art. 70, *caput*), sugerindo-se, por mais completa, a redação proposta pela Área Técnica da SUDENE;

(v) proposta 5: trata-se de modificação feita com base em critérios técnicos e com amparo em discricionariedade administrativa, principalmente com a prática do corpo de advogados do BNB S.A., de maneira que é alteração legal;

(vi) proposta 6: não há sentido algum de justiça imputar, na atualização de débitos, um bônus por adimplência. A lém disso e a bem da verdade, seria extremamente danoso ao princípio da igualdade (CF/1988, art. 5º, *caput*) privilegiar mutuários inadimplentes com uma regra que deve valer somente para aqueles que se mantêm em dia com suas obrigações. Do mesmo como que dito em outras passagens, há, aqui, homenagem aos princípios proporcionalidade (CF/1988. art. 5º, inciso LIV), da eficiência administrativa (CF/1988, art. 37, *caput* c/c art. 2º da Lei n. 9.784/1999), e da economicidade (CF/1988. art. 70, *caput*). Como deixou dito a Área Técnica, *"A redação proposta traz uma alteração formal com a finalidade de clarificar os encargos não incidentes sobre a atualização da dívida;"*. Entende-se pela juridicidade da modificação; e

(vii) proposta 7: ao prever que *"Expirado o prazo do artigo anterior, a liquidação só poderá ser realizada mediante nova análise da proposta, com a realização de todos os procedimentos previstos nesta resolução"*, o BNB S.A. apenas explicita uma posição técnica que deve ser acolhida porque, depois do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a realidade então observada pode ter sido modificada. Sendo assim, por se tratar de questão que envolve mérito administrativo do BNB S.A., posiciona-se pela possibilidade e legalidade da alteração proposta.

## - DA CONCLUSÃO -

23. Face ao exposto, opina-se pela regularidade da Minuta de Resolução encaminhada, desde que observadas, atendidas e esclarecidas todas as recomendações expostas neste Parecer, ressaltando o que se disse nos Item 22 desta Manifestação.

Recife/PE, 20 de novembro de 2020.

**Diogo Moraes**  
Procurador Federal  
Procurador-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59336001656202052 e da chave de acesso d3f508d0

---

Documento assinado eletronicamente por DIOGO SOUZA MORAES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 537983081 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO SOUZA MORAES. Data e Hora: 20-11-2020 14:49. Número de Série: 17165481. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---