



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

PARECER N.º 015/2018/PF-SUDENE /PGF/AGU

PARECER N.º 015/2018/PF-SUDENE/PGF/AGU

Processo n.º 59335.000362/2017-18.

Interessado: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste–SUDENE.

Assunto: Análise de Minuta de Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste para o programa de Financiamento Estudantil – FDNE-Fies.

- I. Análise de Minuta de Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste para o Programa de Financiamento Estudantil – FDNE-Fies a ser apreciada pela Diretoria Colegiada e posteriormente submetida ao CONDEL/SUDENE.
- II. Desde que adotadas as recomendações do presente opinativo, entende este órgão jurídico que a minuta ora analisada, sob o aspecto jurídico-formal, apresenta-se correta.
- III. Recomenda-se também observar o que dispõe os itens 18 ao 24 deste parecer jurídico.

**Sr. Coordenador-Geral,**

## **RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta formulada pelo Coordenador Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento da SUDENE. Solicita a unidade consulente pronunciamento deste órgão jurídico acerca de Minuta de Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste para o Programa de Financiamento Estudantil – FDNE-Fies, para fins de subsidiar a decisão da Diretoria Colegiada da Autarquia e do CONDEL sobre o assunto.



2. Da análise da Minuta de fls. 18/20, verifica-se que o principal escopo é instituir, no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, norma para fins de disciplinar a nova modalidade de financiamento estudantil - Fies que terá como uma de suas fontes de recurso o FDNE, consoante previsto pelo art. 3º, II, da Medida Provisória 2156-5/2001 e pelo art. 15-D, da Lei 10.260/2001, ambos normativos alterados pela Lei 13.530/2017.
  
3. A Minuta ora ofertada decorre da Proposição n.º 114/2017 (fls. 12/13), devidamente aprovada por meio da Resolução n.º 116/2017 do CONDEL/SUDENE (fl. 11), que firmou o prazo de 31/01/2018 para que a SUDENE encaminhe ao CONDEL proposta de regulamento acerca da matéria em apreço.
  
4. Após manifestação da unidade técnica da SUDENE, os autos foram remetidos a esta PF/SUDENE para análise e parecer.
  
5. Em apertada síntese, estes são os fatos.

#### ANÁLISE JURÍDICA

---

6. De proêmio, oportuno é estabelecer os limites de atuação da Procuradoria ao analisar a minuta em questão. A esse respeito, convém destacar que compete a este órgão jurídico prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, 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, administrativa e/ou financeira**. Nesse sentido o Enunciado nº 07, do Manual de Boa Prática Consultiva da Advocacia-Geral da União:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.





7. Consoante já dito, verifica-se à fl. 17 que o principal intento da Autarquia é propor ao CONDEL regulamento, no âmbito do FDNE, para disciplinar/normatizar a nova modalidade de financiamento para estudantes de ensino superior (FIES) de que trata o inciso II do art. 3º da Medida Provisória 2156-5/2001<sup>1</sup> e o *caput* do art. 15-D c/c art. 15-J, I, “b”, da Lei 10.260/2001<sup>2</sup>, normativos alterados pela Lei n.º 13.530/2017.

8. Da análise sistemática da legislação que rege a matéria atinente ao FDNE, verifica-se que a minuta de regulamento ofertada reproduz, de um modo geral, normas já previstas seja na Medida Provisória n.º 2156-5/2001, seja na Lei Complementar n.º 125/2007, seja na Lei 10.260/2001, ou ainda no Decreto n.º 7.838/2012 e outros normativos infralegais. Por força disso, pode-se asseverar que o conteúdo da norma está em consonância com os dispositivos legais e regulamentares vigentes. Entretanto, esse órgão de consultoria jurídica tece as seguintes recomendações:

a) no art. 3º observar que ao final consta: “(...) previstas nos Art. 6º”. Deve-se corrigir o dispositivo para constar: previstas no art. 6º.

b) para o art. 7º sugere-se a seguinte redação:

art. 7º. O FDNE-Fies terá como agentes operadores as instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil, que atendam aos critérios definidos pela SUDENE e que venham a firmar contratos de adesão com a Autarquia, conforme incisos I e II do art. 6º deste Regulamento.

<sup>1</sup> Art. 3º É criado o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), de natureza contábil, a ser gerido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com a finalidade de assegurar recursos para a realização, em sua área de atuação, de investimentos: [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

(...)  
II - em financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos. [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

<sup>2</sup> Art. 15-D. É instituído, nos termos desta Lei, o Programa de Financiamento Estudantil, destinado à concessão de financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria, e que também tratará das faixas de renda abrangidas por essa modalidade do Fies. [\(Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

Art. 15-J. Constituem recursos da modalidade do Fies de que trata o art. 15-D desta Lei: [\(Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

I - os advindos dos seguintes fundos de desenvolvimento: [\(Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

(...)

b) Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), instituído pela Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001: [\(Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

c) No art. 9.º verifica-se que a participação do FDNE-Fies está limitada em até 80% (oitenta por cento) do valor do curso em que estejam regularmente matriculados. Entretanto, o artigo 15-E da Lei n.º 10.260/01 faculta o "*financiamento pela modalidade do Fies prevista no art. 15-D desta Lei até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes pelas instituições de ensino devidamente cadastradas para esse fim pelo Ministério da Educação*". **Desta feita, recomenda-se a alteração do percentual de até 80% (oitenta por cento) para até 100% (cem por cento), de modo a atender o preceito legal em questão.**

d) no art. 11, I, observar que deve constar art. 4º e não art. 4. ✓

e) Ainda em relação ao art. 11, verifica-se que o parágrafo terceiro do artigo 3º da Medida Provisória n.º 2156-5, com a redação dada pela Lei nº 13.530/17, conferiu ao Conselho Monetário Nacional a competência para definir os critérios e as condições gerais dos financiamentos de que trata o inciso II do *caput* deste artigo. **Portanto, em relação às condições de financiamento, recomenda-se que a SUDENE observe as disposições do Conselho Monetário Nacional sobre o tema. No que se refere ao conteúdo deste artigo, verifica-se que, em relação ao inciso I, ele reproduz dispositivo previsto no inciso I do artigo 5.º da Lei n.º 10.260/01. Ocorre que essa redação se refere expressamente apenas aos "financiamentos concedidos com recursos do Fies até o segundo semestre de 2017 e os seus aditamentos". Em relação aos "financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018", que é o caso do FDNE-Fies, deve ser observado o disposto no inciso I do artigo 5-C, que atribui ao CG-Fies a fixação deste prazo. Recomenda-se, assim, que se proceda a alteração da norma contida neste inciso, de modo a adequá-lo ao inciso I do artigo 5-C.** ✓

f) no art. 14, sugere-se alterar o termo encaminhar por informar, a fim de garantir maior clareza redacional. ✓





g) o art. 19 apresenta redação incoerente, por conter expressão que deve ser subtraída ou complementada. Entretanto, nota-se que o objetivo redacional é o mesmo do disposto no parágrafo 5º do art. 3 da Resolução n.º 4.171/2012 do Banco Central do Brasil. Desta feita, recomenda-se as devidas adaptações para tornar claro o dispositivo.

h) no art. 21 recomenda-se, para uma maior clareza redacional, delimitar os destinatários dessa norma, conforme o fez o artigo 11, parágrafo primeiro da Resolução do Comitê Gestor do Fies - CG-Fies nº 07, de 13 de dezembro de 2017.

9. Após a análise do conteúdo normativo do Regulamento, verifica-se que este também dispõe sobre questões de ordem técnica, procedimental, e de conveniência e oportunidade que não estão na esfera de competência desta PF/SUDENE, que passará a análise dos aspectos jurídico-formais a respaldar a deliberação da Diretoria Colegiada da Autarquia e do CONDEL/SUDENE.

10. A esse respeito, de proêmio é de se perquirir se a edição de normas referentes ao disciplinamento do FDNE se encontra dentro da esfera de atribuições do Conselho Deliberativo da SUDENE. Da mesma forma, importante indicar o ato que deverá ser utilizado para o regramento que ora se pretende, bem como se não está a invadir a esfera de atribuições de outros órgãos e/ou entidades públicas que também participam do processo de financiamento com recursos do FDNE.

11. Para tanto, necessária se faz uma interpretação sistemática e finalística da legislação de regência da matéria. O artigo 7º, do Anexo ao Decreto nº 7.838/2012, que dispõe sobre o regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, conferiu ao CONDEL a seguinte atribuição:

Art. 6º Compete à SUDENE, por meio do seu Conselho Deliberativo:

I - expedir normas no âmbito do FDNE, observadas as competências e prioridades para aplicação dos recursos atribuídas na Lei Complementar n.º 125, de 3 de janeiro de

2007, na Medida Provisória n.º 2.156-5, de 2001, e neste Regulamento;

12 A sua vez, o art. 3º da Medida provisória n.º 21565/2001, alterada pela Lei n.º 13.530/2017, reza:

Art. 3º É criado o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), de natureza contábil, a ser gerido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com a finalidade de assegurar recursos para a realização, em sua área de atuação, de investimentos: [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

I - em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas; [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

II - **em financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos.** [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

(grifos não originais)

13. Do exposto acima, pode-se afirmar que à SUDENE, por meio do seu Conselho Deliberativo (CONDEL), cabe disciplinar a utilização dos recursos do FDNE no financiamento de estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica, não gratuitos, na região Nordeste, em face da recente inclusão do inciso II ao art. 3º da Medida Provisória n.º 2156-5/2001.

14. Ressalte-se que a despeito do Decreto nº 7. 838/2012 já dispor acerca do Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, é recomendável que as alterações promovidas pela Lei nº 13.530/17 sejam acompanhadas também da alteração do referido Decreto, de modo a contemplar expressamente a disciplina da





nova modalidade de financiamento de que trata o inciso II do art. 3º da MP 2156-5/2001.

15. **Dessa forma, considerando a importância que o programa de financiamento estudantil possui no atual panorama das políticas públicas educacionais, recomenda-se à SUDENE analisar a possibilidade de elaborar um projeto de Decreto visando alterar o Decreto nº 7.838/12, de modo a contemplar, de forma expressa, a disciplina da nova modalidade de financiamento, a fim de dar-lhe conformação e segurança jurídica quando da sua aplicação.**

16. Cabe destacar, porém, que a ausência de um Decreto com esse conteúdo não tem o condão de subtrair da SUDENE-CONDEL a competência para editar normas no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE que, conforme demonstrado acima, está devidamente amparada na legislação vigente.

17. Com lastro na legislação supra, depreende-se estar dentre as atribuições do CONDEL/SUDENE a edição de normas relacionadas à gestão do FDNE. Por óbvio, que tais normas não poderão contrariar as disposições contidas no Regulamento do Fundo, mas sim facilitar a sua execução. Da mesma forma, tais normas não poderão invadir a esfera de atribuições de outras entidades públicas.

18. Nesse sentido, por cautela, a fim de permitir a Diretoria Colegiada acurado debate acerca do tema e com o escopo de afastar eventuais dúvidas, bem como em atenção ao caráter técnico do presente instrumento, razoável se revela que a Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos, por intermédio da sua respectiva Coordenação, se manifeste nos autos se o conteúdo do regulamento que se pretende propor junto ao CONDEL, esbarra, de algum modo, com atribuições de algum outro órgão ou entidade no que pertine ao FDNE.

19. Desde que afastada pela área técnica a hipótese acima ventilada, não há óbices para propositura do Regulamento em tela pela SUDENE e estabelecida está a competência do CONDEL/SUDENE para o disciplinamento que ora se pretende.

20. No que toca ao ato a ser utilizado, oportuno é aclarar que a Resolução, enquanto ato administrativo que é, pode ser entendida como um ato emanado de órgão colegiado registrando uma decisão ou uma ordem no âmbito de sua área de atuação.

21. Desse modo, *in casu*, adequada se revela a utilização de Resolução, cuja minuta, registre-se, não fora encaminhada a esta órgão de consultoria jurídica para análise. Nesse sentido, pertinente se faz a transcrição do Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Autarquia:

Art. 60. Para as decisões do Conselho serão sancionadas Resoluções, assinadas pelo Presidente do Conselho.

22. Desse modo, sob o ponto de vista estritamente jurídico, não se vislumbra nenhum 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 dos setores técnicos e da gestão desta Autarquia.

23. No que toca o questionamento formulado no item 4 do despacho de fl. 21 dos autos, verifica-se que se trata de questão meramente procedimental que, no entendimento deste órgão jurídico, não apresenta óbice legal, eis que o cronograma de liberação será efetivamente submetido a Diretoria Colegiada, consoante dispõe o Regimento Interno da SUDENE. Contudo, por cautela, recomenda-se que na hipótese de liberações a menor daquelas inicialmente previstas, seja o fato informado na primeira reunião de Diretoria Colegiada após a efetivação da liberação.

24. Por fim, importante consignar que nas consultas encaminhadas a esta PF/SUDENE é imperioso que os autos tramitem previamente pelas unidades técnicas responsáveis pela instrução processual, eis que a proposta de regulamento foi encaminhada, sem minuta de Resolução para a pertinente análise jurídica, bem como não foram acostados ao processo a legislação referente à matéria, o que dificulta





bastante a atuação do órgão jurídico, especialmente por se tratar de matéria cuja legislação não é codificada, mas esparsa.

## CONCLUSÃO

---

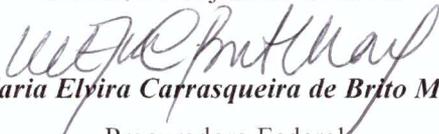
25. Ante todo o exposto, desde que adotadas as recomendações exaradas no presente opinativo, entende este órgão jurídico que a minuta de Regulamento *sub analise* se encontrará, sob o aspecto jurídico-formal, em consonância com a legislação que rege a matéria.

26. Na oportunidade recomenda-se ainda a observância dos itens 18 ao 24 deste parecer jurídico.

27. É como se opina, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam a análise jurídica desta Procuradoria, nos precisos termos do Enunciado n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU.

28. Segue o Parecer, contendo 9 (nove) laudas, sem emendas ou rasuras, devidamente numeradas e rubricadas o qual remeto à Coordenação Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento da SUDENE, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Recife, 26 de janeiro de 2018.

  
**Maria Elyra Carrasqueira de Brito Maia**  
Procuradora Federal

Procuradora-Chefe da PF/SUDENE