



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

NOTA n. 00005/2025/PF-SUDECO/PGF/AGU

NUP: 59800.000085/2025-10

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO OESTE - SUDECO

ASSUNTOS: CONTAS - APROVAÇÃO

1. Trata-se de demanda consultiva encaminhada pela Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos em que solicita pronunciamento deste órgão jurídico acerca da possibilidade de antecipação da liberação de 100% dos recursos autorizados para financiamento do projeto com recursos do FDCO (423457):

Diante do exposto, submetemos a presente Nota Técnica à consideração superior, sugerindo o seu envio à douta Procuradoria Federal junto à Sudeco, para sua manifestação quanto a solicitação da UFV Barro Alto I Geração de Energia SPE LTDA., quanto à **antecipação da liberação dos recursos** previstos no cronograma físico-financeiro do projeto para o ano de 2025, desde que haja a comprovação de disponibilidade dos recursos próprios, e que o novo cronograma físico-financeiro seja aprovado por esta Superintendência, fato já comunicado ao agente operador, através do e-mail de 13/02/2025 (SEI nº 0423616), o qual está providenciando a formalização da solicitação da aprovação, com parecer favorável da Instituição, conforme prevê § 4º do Art. 23 da Resolução Condel/Sudeco nº 114/2021.

2. A presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que, até a presente data, constam nos autos do processo administrativo em epígrafe. Ademais, cabe consignar que, à luz do artigo 11 c/c artigo 18 da LC nº 73/93, incumbe a este órgão jurídico prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, inclusive aqueles referentes ao juízo de conveniência e oportunidade, que estão reservados à esfera de atuação discricionária do Administrador Público, na linha 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.

3. Tendo em vista a natureza da consulta, a presente manifestação será prolatada em forma de Nota nos termos do art. 4º, da Portaria nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, que dispõe sobre as manifestações jurídicas dos órgãos de direção superior e de execução da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados:

Art. 4º A manifestação jurídica será elaborada sob a forma de nota quando se tratar de hipótese e anteriormente examinada e nos casos de menor complexidade jurídica, admitindo pronunciamento simplificado.

§ 1º A nota dispensa a descrição da consulta, o histórico dos fatos, o sumário das questões a elucidar e a demonstração do raciocínio jurídico desenvolvido.

§ 2º Do embasamento jurídico da nota deverá constar simples referência aos dispositivos da legislação aplicável, ao parecer respectivo, à obra doutrinária consultada e à fonte jurisprudencial.

4. Sobre o mérito da consulta, convém lembrar, inicialmente, que o arcabouço legal em torno do assunto tem início a partir da Lei Complementar 129/09 que instituiu a Sudeco e criou o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste, remetendo a regulamento a forma de seu funcionamento.

5. O regulamento correspondente, atualmente vigente, é o decorrente do Decreto nº 10.152, de 2 de dezembro de 2019, e no que interessa à consulta, assim dispõe:

Art. 6º Os critérios, as condições, os prazos e a remuneração do agente operador nas operações de crédito para investimentos no âmbito do FDCO previstas no art. 13 da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, serão **definidos pelo Conselho Monetário Nacional**, por meio de proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Art. 7º **Ato conjunto dos Ministros** de Estado da Economia e do Desenvolvimento Regional compatibilizará os valores de subvenção econômica aos investimentos a serem realizados em cada exercício.

Art. 8º **Ato conjunto dos Ministros** de Estado da Economia e do Desenvolvimento Regional estabelecerá as normas para estruturação e padronização dos procedimentos básicos relativos aos investimentos a serem realizados, inclusive quanto às informações necessárias à supervisão, ao acompanhamento, ao controle e à avaliação da aplicação dos recursos.

Parágrafo único. As normas previstas no **caput** serão observadas na elaboração do ato normativo que disporá sobre a participação do FDCO nos projetos de investimento a ser aprovado pelo Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste, observadas as competências estabelecidas em lei.

....

Art. 10. Compete à Sudeco, como gestora do FDCO:

(...)

III - autorizar, **no início de cada semestre**, a disponibilização dos recursos do FDCO destinados aos financiamentos pelo agente operador, de acordo com o cronograma físico-financeiro **e os desembolsos previstos** no período para os projetos aprovados, observado o disposto no inciso V do **caput** do art. 11, descontados eventuais recursos não aplicados no semestre anterior;

IV - aprovar as liberações de recursos, nos termos do disposto neste Regulamento e **em normas complementares**;

V - autorizar o agente operador a efetivar as liberações de recursos, observadas as condicionantes constantes do parecer de análise do projeto quanto às garantias da operação, as regras deste Regulamento e das normas complementares;

(...)

§ 2º A Sudeco poderá autorizar a primeira disponibilização de recursos ao agente operador no decorrer do **semestre** em que o projeto for aprovado, desde que previsto no cronograma físico-financeiro.

6. Como se vê, até aqui a regulamentação é insuficiente para enfrentar a matéria, mas estipulou que as liberações seriam semestrais, conforme o cronograma físico-financeiro dos projetos aprovados para respectivos desembolsos, nada falando sobre "reembolso". Em complemento às normas acima citadas vieram os seguintes atos normativos:

Portaria Interministerial nº 2, de 22 de junho de 2021:

Art. 12. Deverão constar obrigatoriamente nos contratos de crédito com recursos do FDA e do FDCO cláusulas contratuais que versem sobre, dentre outras de competência do agente operador:

I - ...

II - a obrigatoriedade de **abertura de contas vinculadas** específicas da pessoa jurídica titular do projeto para movimentação dos recursos próprios e dos recursos do respectivo Fundo;

Art. 14. Os pedidos de liberação de recursos pela empresa titular de projeto deverão ser apresentados perante o agente operador.

§ 1º **As liberações de recursos do FDA e do FDCO ficarão condicionadas à comprovação de disponibilidade dos recursos próprios e da regularidade físico-financeira** do desempenho do projeto e fiscal da empresa titular do empreendimento e de seus controladores.

§ 2º Para efeito da análise físico-financeira do desempenho do empreendimento, a Sudam e a **Sudeco poderão expedir normas complementares** relativas à aprovação de despesas realizadas com recursos do FDA e do FDCO, respectivamente.

Art. 15. Os agentes operadores deverão dispor, previamente e mediante aprovação da Superintendência, sobre os procedimentos e documentos necessários à efetiva liberação dos recursos do Fundo, **ficando a critério do agente operador os casos de antecipação de parcelas ou suspensão do crédito.**

Art. 16. As Superintendências deverão dispor sobre os prazos da disponibilização financeira dos recursos para projetos contratados, de acordo com o cronograma de desembolso para os respectivos **semestres.**

Resolução CMN nº 4.960, de 21 de outubro de 2021

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes critérios, condições e prazos necessários à concessão de financiamentos ao amparo de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO):

I - projetos financiáveis: empreendimentos de interesse de pessoas jurídicas que venham a ser implantados, ampliados, modernizados e diversificados na região de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), conforme disposto no regulamento do FDA, do FDNE e do FDCO, respectivamente;

II - participação dos Fundos de Desenvolvimento: a participação dos recursos do FDA, do FDNE ou do FDCO em projeto aprovado poderá ser de 80% (oitenta por cento) do investimento total do projeto, limitada, no máximo, em 90% (noventa por cento) do investimento fixo;

III - agentes operadores dos Fundos de Desenvolvimento:

a) *omissis*

b) *omissis*

c) o FDCO terá como agentes operadores instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

IV - risco das operações: integralmente dos agentes operadores;

7. A partir deste nível de normatização aperfeiçoam-se os modelos para liberação de recursos aos projetos aprovados, sendo a regra básica, a liberação semestral de recursos, sem novamente mencionar reembolsos. Exige-se abertura de conta vinculada, a comprovação da disponibilidade de recursos próprios, regularidade físico-financeira e fiscal.

8. A Portaria Interministerial autoriza a "antecipação de parcelas", mas a leitura que se faz é que se trata de antecipação de desembolso para o qual já havia recursos liberados para o semestre correspondente. Ou seja, a antecipação de parcelas seria uma flexibilidade concedida ao agente operador para adiantar, ante os recursos do FDCO já depositados, o repasse de recursos aos projetos, desde que justificada e alinhada aos objetivos do Fundo, como no caso de adiantamento do cronograma físico financeiro.

9. Não vislumbramos autorização legal expressa para adiantamento de recursos previstos para todo o ano.

10. Sabe-se que determinadas formalidades administrativas podem se revelar contraproducentes e prejudicar a eficiência administrativa, uma vez que a rápida concretização de um projeto financiado pelo FDCO tende a trazer benefícios mais rápidos para a população onde está situada o empreendimento.

11. As formalidades que se revelam obstáculos ao empreendedorismo público devem ser identificadas e alteradas por quem detém a competência respectiva, cabendo aos *stakeholders* contribuir para tal desiderato com as proposições adequadas, cabendo à Administração sopesar as consequências de sua decisão, antecipando-se, ou não, a novos regramentos, conforme o interesse público, a urgência e essencialidade da medida.

12. Inexistindo esse sentimento de vanguarda, não há alternativa para o administrador senão seguir as formalidades positivadas que, no caso dos autos, não prevê liberação total do investimento, correspondente a todo o exercício e projeto, sem sequer se comprovar mínima execução físico-financeira, já que todos os cronogramas constantes dos documentos 420599, 420600 e 420602 não demonstram qualquer tipo de avanço. Não se revela qualquer evolução no tempo, a demonstrar cumprimento de eventuais etapas. Os documentos revelam, com efeito, ausência total de execução física e financeira.

13. Por outro lado, tendo, eventualmente, o projeto execução prevista somente para o semestre, não há, em tese, empecilho para que o próprio agente operador, antecipe o desembolso correspondente a todas as parcelas previstas para o período (etapas do cronograma físico-financeiro), observando-se as demais condições legais para tanto, afinal, o risco da operação é integralmente assumido pelo agente operador, conforme estipula a Resolução CMN nº 4.960, de 21 de outubro de 2021 e o contrato único celebrado entre o agente e a Sudeco:

CLÁUSULA QUINTA – DO RISCO DA OPERAÇÃO

O AGENTE OPERADOR assumirá integralmente o risco das operações. PARÁGRAFO ÚNICO – O AGENTE OPERADOR fica autorizado a estabelecer a sindicalização da operação de crédito com recursos do FDCO, conforme definido em Resolução da Diretoria Colegiada da SUDECO, assumindo a posição de Banco líder e permanecendo como responsável pela operação e seu risco integral perante a SUDECO.

14. Esta produção legiferante, fecha seu ciclo com a Resolução Condel/Sudeco n.º 114/2021, cujo art. 5º, que foi invocado pela Nota Técnica nº 92/2025/CFDCO/CGGFDF/DIPGF/SUDECO para dizer que todas "as liberações do FDCO realizadas ocorreram, exclusivamente, por reembolso":

Art. 5º A participação de recursos próprios do beneficiário na execução do projeto será, no mínimo, igual a 20% (vinte por cento) dos investimentos totais previstos para o projeto.

§ 1º **A participação de recursos próprios de que trata o caput será feita concomitante ou anteriormente às liberações de recursos do FDCO e será depositada em conta vinculada específica mantida no agente operador, quando em moeda corrente, salvo nas liberações que ocorram por reembolso, nas quais o agente operador atestará a aplicação dos recursos próprios** mediante verificação de notas fiscais e demais documentos comprobatórios da execução física e financeira do empreendimento.

15. Cotejando-se as normas apresentadas, verifica-se que a modalidade de liberação de recursos por reembolso é uma exceção criada pela Resolução Condel/Sudeco n.º 114/2021 que se tornou a forma exclusiva, até o presente momento, conforme disse o consulente (423457):

Vale ressaltar que, historicamente, as liberações do FDCO realizadas ocorreram, **exclusivamente**, por reembolso, ou seja, os gastos deveriam ser feitos anteriormente pelos beneficiários, que posteriormente solicitariam a devolução/reembolso dos valores.

16. Entretanto, o aludido art. 5º não está a regulamentar o formato de liberação de recursos, mas a forma de participação da empresa beneficiária com seus recursos próprios sendo que, no contexto, o reembolso, é mera exceção ao depósito antecipado ou concomitante de tais valores.

17. O fato de, o reembolso, sempre ter sido o procedimento utilizado, ele não afasta o entendimento de que a regra básica, contida em todas as normas superiores à Resolução do Condel/Sudeco é a liberação semestral dos recursos correspondentes às parcelas dos projetos aprovados previstas para serem concluídas no respectivo semestre.

18. Essa liberação semestral, ainda que de forma indireta, também está prevista no §2º, do art. 15, da Resolução supracitada:

§ 2º O agente operador deverá informar à Sudeco **a previsão semestral dos projetos que receberão recursos do FDCO, de acordo com os cronogramas físico-financeiros** atualizados, até o último dia útil dos meses de abril e outubro de cada ano.

19. E no que concerne à regulamentação da liberação de recursos, o centro dispositivo se apresenta no conteúdo do art. 16, *in verbis*:

Art. 16. Sem prejuízo de outras exigências definidas neste Regulamento e nos seus atos complementares, ou fixadas pela Sudeco ou pelo agente operador, a empresa titular de projeto de investimento que tiver parcelas de recursos a receber do FDCO, **deverá apresentar pedido de liberação financeira, protocolado no agente operador, acompanhado de relatório de desempenho do empreendimento.**

Parágrafo único. O relatório de desempenho do empreendimento deverá conter, na forma estabelecida pelo agente operador, ouvida a Sudeco:

I - declaração do beneficiário de que o empreendimento está em implantação **de acordo como cronograma físico-financeiro** aprovado e de **que possui os recursos próprios** para efetuar a contrapartida do investimento do FDCO, justificando as eventuais divergências e as medidas adotadas para regularizar a situação;

II - **quadro consolidado da execução física e financeira** do empreendimento;

III - **quadro de usos e fontes do projeto**

IV - **comprovação da disponibilidade dos recursos próprios** e da regularidade físico-financeira do desempenho do projeto e fiscal da empresa titular do empreendimento e de seus controladores; e

V - outras informações a critério do agente operador e da Sudeco.

20. Nesse quesito, em relação a recursos próprios, o que se exige é a comprovação da "disponibilidade dos recursos próprios", cabendo ao agente operador se certificar e responsabilizar-se por isso, não se exigindo, necessariamente, o depósito prévio.

21. O contrato celebrado entre a Sudeco e o Agente Operador é mais preciso quanto ao assunto e estabelece na cláusula sétima o seguinte:

CLÁUSULA SÉTIMA – DO REPASSE AO AGENTE OPERADOR Os recursos serão repassados ao AGENTE OPERADOR em parcelas, de acordo com o cronograma físico-financeiro e de desembolso do PROJETO, devidamente aprovados pelo AGENTE OPERADOR e pela SUDECO

PARÁGRAFO ÚNICO – O AGENTE OPERADOR deverá solicitar a liberação semestral de recursos financeiros para os projetos contemplados no Mapa de Previsão de Desembolsos – MDF do FDCO, **conforme o cronograma físico-financeiro** e os desembolsos previstos nos projetos aprovados, desde que estejam em situação de regularidade e haja solicitação do interessado.

22. Não há que se confundir desembolso com reembolso. O último se refere a uma espécie de ressarcimento pelo que já foi efetivamente implementado e pago e o desembolso é o valor repassado ao empreendimento beneficiário, conforme a programação regular de repasse de acordo com o cronograma físico-financeiro e demais condições já contempladas nessa manifestação jurídica.

23. É possível, pois, a liberação recursos além da modalidade de reembolso.

24. Aliás, o contrato permite até, "adiantamento" de valores, em situação excepcional, conforme se lê no Parágrafo Sexto:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO PEDIDO DE LIBERAÇÃO DOS RECURSOS

PARÁGRAFO SEXTO - Para efeito da análise físico-financeira do PROJETO em implantação, sem prejuízo de outras proibições, é vedado ao AGENTE OPERADOR aprovar as seguintes despesas:

(...)

V - com adiantamentos a qualquer título, exceto quando concomitantemente forem atendidas as seguintes condições:

a) concordância expressa do AGENTE OPERADOR;

b) previsão contratual de cobertura suficiente de garantia dos bens e serviços adquiridos pela empresa titular de PROJETO;

c) pagamento direto pelo AGENTE OPERADOR na conta do fornecedor;

25. Por fim, o contrato consolida as regras de liberação de recursos do seguinte modo:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO PEDIDO DE LIBERAÇÃO DOS RECURSOS

PARÁGRAFO QUARTO – As liberações de recursos ficarão condicionadas à comprovação de disponibilidade dos recursos próprios e da regularidade físico-financeira do desempenho do projeto e fiscal da empresa titular do empreendimento e de seus controladores.

PARÁGRAFO QUINTO – As liberações serão realizadas conforme cronograma físico-financeiro aprovado, admitindo-se, a critério do AGENTE OPERADOR, dispor, previamente e mediante aprovação da Superintendência, sobre os procedimentos e documentos necessários à efetiva liberação dos recursos do Fundo.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROJETO

Todos os recursos liberados pelo AGENTE OPERADOR para projetos deverão **transitar pela conta vinculada da pessoa jurídica do projeto**, aberta no AGENTE OPERADOR, **com exceção dos pagamentos ou adiantamentos a fornecedores de bens e serviços, que poderão, a critério do AGENTE OPERADOR, ser reembolsados** à empresa titular do projeto e/ou ser feitos diretamente na conta do fornecedor mediante verificação de notas fiscais e demais documentos comprobatórios da execução física e financeira do empreendimento.

26. O Agente Operador tem protagonismo na liberação dos recursos, seja exigindo as comprovações necessárias ao empreendimento interessado, seja atestando-os perante a Sudeco, assumindo o risco integral da operação, cabendo à Sudeco, verificando a regularidade no procedimento conforme os regramentos supracitados, autorizar a liberação de recursos, independentemente de reembolso.

27. A documentação que instrui os presentes autos não permite saber se se trata de "antecipação" como espécie de "adiantamento" ou mero repasse regular ao Agente Operador, conforme a execução do cronograma físico-financeiro.

28. **Caso a "antecipação" mencionada se trate de "adiantamento", deve ser observado o conteúdo do parágrafo sexto da Cláusula Décima Segunda em conjunto com o caput da CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA:**

DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROJETO Todos os recursos liberados pelo AGENTE OPERADOR para projetos deverão transitar pela conta vinculada da pessoa jurídica do projeto, aberta no AGENTE OPERADOR, **com exceção dos pagamentos ou adiantamentos a fornecedores de bens e serviços, que poderão, a critério do AGENTE OPERADOR, ser reembolsados à empresa titular do projeto e/ou ser feitos diretamente na conta do fornecedor mediante verificação de notas fiscais e demais documentos comprobatórios da execução física e financeira do empreendimento**

29. Não se deve confundir, também, "comprovação de disponibilidade de recursos próprios" com efetivo depósito (prévio ou concomitante) em conta vinculada dos valores a que se obrigou o empreendimento beneficiário. Sempre que o procedimento exigir a comprovação de disponibilidade, basta a existência de elementos probatórios suficientes a demonstrar que os recursos existem e estão à disponibilidade do empreendimento ou em execução no projeto, conforme as condições estipuladas nas normas e no contrato.

30. Por fim, a Sudeco não libera recursos diretamente ao empreendimento ou fornecedor. Os recursos são "repassados" ao AGENTE OPERADOR em parcelas, de acordo com o cronograma físico-financeiro e de desembolso do PROJETO, devidamente aprovados pelo AGENTE OPERADOR e pela SUDECO. O Agente Operador é o responsável pela efetivação das liberações de recursos ao beneficiário, administrando os desembolsos conforme os regramentos expostos, podendo esta Autarquia vir a ser demandada a se pronunciar sobre a efetiva transferência, caso em que caberá, caso a caso, a avaliação correspondente.

31. Ante o exposto, posiciona-se este órgão jurídico no sentido de que se demonstra compatível com o regramento normativo correspondente o entendimento de que é possível a liberação de recursos do FDCO para o financiamento de projetos aprovados, **ainda que não se trata de reembolso**, observando todos os cuidados elencados no arcabouço jurídico aqui levantado, especialmente, entre tantas exigências relevantes, a comprovação de disponibilidade dos recursos próprios, a prova da regularidade físico-financeira do desempenho do projeto e a regularidade fiscal da empresa titular do empreendimento.

32. Essa manifestação se expressa "em tese", tendo em vista que a instrução dos autos é insuficiente pra se saber das comprovações exigidas, especialmente em relação ao cronograma físico-financeiro que não demonstra qualquer evolução temporal do projeto.

Retorne-se à DIPGF.

Brasília, 24 de fevereiro 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) 5980000085202510 e da chave de acesso dc50bf07



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 1865798701 e chave de acesso dc50bf07 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALUIZO SILVA DE LUCENA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-02-2025 12:42. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.