



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL.  
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO.

PROCESSO n.º 59335.000547/2009-12.  
INTERESSADO: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.  
ASSUNTO: Consulta sobre projeto de resolução do Conselho Deliberativo da SUDENE autorizando a liquidação de dívidas para com o FNE pelo equivalente financeiro dos bens passíveis de penhora.

DESPACHO N.º 18/2009

Senhor Procurador-Geral da SUDENE,

Trata-se de consulta formulada pelo Superintendente da SUDENE. Solicita a autoridade consulente pronunciamento deste Núcleo Consultivo acerca de minuta de Resolução do CONDEL constante às fls. 03/06 destes autos. Da mencionada consulta, destaca-se o seguinte trecho:

"(...)

3. Além da convalidação e da autorização acima mencionadas a Lei 7827 - no seu artigo 15D - autorizou os bancos a liquidar dívidas dos fundos constitucionais pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, observando regulamentação específica dos respectivos Conselhos Deliberativos, respeitando, no que couber, os critérios estabelecidos no art. 15-B da Lei 7.827.

4. Coube então ao Conselho Deliberativo da SUDENE regulamentar esse tipo de liquidação de dívidas no âmbito do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

94  
~~94~~

(FNE) que tem como banco administrador o Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB).

5. Tendo em vista tratar-se de assunto de interesse dos três fundos constitucionais (FCO, FNE e FCO) o assunto foi debatido em duas reuniões no Ministério da Integração Nacional (MI) com a participação do MI, Fazenda, Planejamento, Sudene e bancos administradores, tendo o representante do Governo de Pernambuco participado da segunda reunião. Também houve debate do assunto em várias reuniões realizadas na SUDENE, contando com a participação de representantes de conselheiros desta Superintendência.

6. A minuta que ora encaminho para análise dessa Procuradoria é fruto das discussões acima mencionadas embora em alguns itens da referida minuta não se tenha alcançado o consenso entre os representantes dos conselheiros da SUDENE, conforme destacado na própria minuta.

7. Dessa forma, peço que sejam analisados os **aspectos legais da referida minuta** e feitas as recomendações julgadas adequadas, se possível até 13-11-2009, para que a mesma seja submetida ao Condell/Sudene, para apreciação e votação na próxima reunião do referido Conselho que será realizada na sede do Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza/CE".

O *caput* do art. 1º, da minuta de Resolução *sub examine*, apresenta-se assim redigido:

"Art. 1º . Autorizar o Banco XXXX, a seu critério, a liquidar pelo equivalente financeiro dos bens passíveis de penhora dos devedores diretos e respectivos garantes, nos termos do art. 15-D da Lei n.º 7.827, de 27.09.1989, dívidas contratadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do XXX que foram objeto de demanda judicial do Banco administrador interposta até a data de publicação desta Resolução e que

95  
11

estejam em situação de inadimplemento até a data de publicação da Lei n.º 11.945, de 2009.”

O processo em questão foi distribuído para a Dra. Renata Magalhães a qual proferiu o Parecer n.º 625/2009. O referido opinativo encerra as seguintes conclusões:

“22. Por tudo o que foi exposto, entendemos que é ilegal a minuta de Resolução do Conselho Deliberativo da SUDENE acostada às fls. 03/06 destes autos, destinada a autorizar o Banco do Nordeste do Brasil S/A a liquidar pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora dos devedores diretos e respectivos garantes as dívidas contratadas com recursos do FNE, de acordo com os procedimentos operacionais constantes da minuta referida. A ilegalidade, a nosso ver, decorre da incompetência administrativa do Conselho Deliberativo da SUDENE para dispor sobre a matéria, bem como da necessidade de existência de lei específica para tratar da questão, tal como requerem o art. 26 da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) e os arts. 49 e 50 da Lei n.º 11.768/2008 (LDO/2009).”

Consoante acima transcrito, o Parecer conclui pela incompetência do CONDEL para editar Resolução disciplinando a liquidação de dívidas de beneficiários do financiamento concedido pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE pelo equivalente financeiro dos bens passíveis de penhora. Assim entendeu por inexistir tal autorização/competência inserida nos dispositivos

⊗

legais que tratam, especificamente, da competência do CONDEL. *In casu*, o art. 14, da Lei n.º 7.827/89, bem como o art. 10, da Lei Complementar n.º 125/2007, senão veja-se:

"Art. 14. Cabe ao Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 125, de 2007)

I - estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento; (Redação dada pela Lei Complementar n.º 125, de 2007)

II - aprovar, anualmente, até o dia 15 de dezembro, os programas de financiamento de cada Fundo para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de financiamento por mutuário; (Redação dada pela Lei Complementar n.º 125, de 2007)

III - avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais; (Redação dada pela Lei Complementar n.º 125, de 2007)

IV - encaminhar o programa de financiamento para o exercício seguinte, a que se refere o inciso II do caput deste artigo, juntamente com o resultado da apreciação e o parecer aprovado pelo Colegiado, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para conhecimento e acompanhamento pelo Congresso Nacional. (Incluído pela Lei Complementar n.º 125, de 2007)

Parágrafo único. Até o dia 30 de outubro de cada ano, as instituições

98  
✱

financeiras federais de caráter regional encaminharão, à apreciação do Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento regional, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte, a qual será aprovada até 15 de dezembro."

"Art. 10 (LC 125/2007) - Competem ao Conselho Deliberativo, com apoio administrativo, técnico e institucional de sua Secretaria-Executiva, as seguintes atribuições:

I - estabelecer as diretrizes de ação e formular as políticas públicas para o desenvolvimento de sua área de atuação;

II - propor projeto de lei que instituirá o plano e os programas regionais de desenvolvimento do Nordeste a ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e deliberação;

III - acompanhar e avaliar a execução do plano e dos programas regionais do Nordeste e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste;

IV - criar comitês permanentes ou provisórios, fixando no ato da sua criação suas composições e atribuições;

V - estabelecer os critérios técnicos e científicos para delimitação do semi-árido incluído na área de atuação da Sudene.

(...)

§ 5º Em relação ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, compete ao Conselho Deliberativo:

I - estabelecer, anualmente, as prioridades para aplicação dos recursos no exercício seguinte;

✱

II - definir os empreendimentos de infra-estrutura econômica considerados prioritários para a economia regional;

III - (VETADO)

IV - avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento dos programas de financiamento aprovados e à adequação dos financiamentos às prioridades regionais;

V - aprovar anualmente, até o dia 15 de dezembro, as prioridades e os programas de financiamento, observadas as diretrizes e orientações gerais estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.

§ 6º Como órgão gestor do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, com base em proposta de sua Secretaria-Executiva e em consonância com o plano regional de desenvolvimento, compete ao Conselho Deliberativo:

I - estabelecer, anualmente, as prioridades para as aplicações dos recursos, no exercício seguinte, observadas as diretrizes e orientações gerais estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, no financiamento aos empreendimentos de grande relevância para a economia regional;"

De fato, não há dentre os artigos acima transcritos a atribuição de competência ao CONDEL para editar a presente Resolução. No entanto, o art. 15-D, da Lei n.º 7.827/89, incluído pela Lei n.º 11.945/2009, é claro ao atribuir tal competência aos respectivos Conselhos Deliberativos, senão veja-se:

"Art. 15-D. Os administradores dos Fundos Constitucionais ficam autorizados a liquidar dívidas pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, **observando regulamentação específica dos respectivos Conselhos Deliberativos, a qual deverá respeitar, no que couber, os critérios**

49  
#

estabelecidos no art. 15-B<sup>1</sup>." (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009). (sem destaques no original)

Não se revela razoável interpretar-se dispositivos legais de forma isolada. Recomendável sempre se apresenta a interpretação sistemática e finalística, na tentativa de se encontrar a real intenção do legislador.

Ademais, independentemente de estar ou não tal atribuição no bojo do art. 14, ela encontra-se prevista na Lei específica do FNE.

Dessa feita, ante tal previsão, respeitado está o princípio da legalidade, na medida em que o CONDEL encontra-se fazendo apenas aquilo que a Lei expressamente lhe autorizou.

Frise-se, por oportuno, que não é o CONDEL que está autorizando o BNB a liquidar as dívidas pelo equivalente financeiro dos bens passíveis de penhora. Tal

---

<sup>1</sup> "Art. 15-B. Ficam convalidadas as liquidações de dívida efetuadas pelas instituições financeiras federais administradoras dos Fundos Constitucionais, que tenham sido realizadas em conformidade com as práticas e regulamentações bancárias das respectivas instituições e que tenham sido objeto de demanda judicial, recebidas pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora dos devedores diretos e respectivos garantes, relativamente a operações concedidas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, de que trata esta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009).

§ 1<sup>o</sup> Para os efeitos desta Lei, considera-se liquidada a dívida pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora quando obtida mediante o desconto a uma taxa real que corresponda ao custo de oportunidade do Fundo que tenha provido os recursos financiadores da dívida liquidada, pelo tempo estimado para o desfecho da ação judicial, aplicada sobre o valor de avaliação dos referidos bens. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009).

§ 2<sup>o</sup> A convalidação referida no caput deste dispositivo resultará na anotação de restrição que impossibilitará a contratação de novas operações nas instituições financeiras federais, ressalvada a hipótese de o devedor inadimplente recolher ao respectivo Fundo financiador da operação o valor atualizado equivalente à diferença havida entre o que pagou na renegociação e o que deveria ter sido pago caso incidissem no cálculo os encargos de normalidade em sua totalidade, quando então poderá ser baixada a aludida anotação. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009).

§ 3<sup>o</sup> As instituições financeiras federais administradoras dos Fundos Constitucionais deverão apresentar relatório ao Ministério da Integração Nacional, com a indicação dos quantitativos renegociados sob a metodologia referida no caput. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009).

§ 4<sup>o</sup> O disposto neste artigo somente se aplica aos devedores que tenham investido corretamente os valores financiados, conforme previsto nos respectivos instrumentos de crédito. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009).

Art. 15-C. As instituições financeiras federais poderão, nos termos do art. 15-B e parágrafos, proceder à liquidação de dívidas em relação às propostas cujas tramitações tenham sido iniciadas em conformidade com as práticas e regulamentações bancárias de cada instituição financeira federal. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009).

⊗

100  
44

autorização foi conferida pelo legislador, observando regulamentação específica dos respectivos Conselhos Deliberativos.

No que toca à aventada necessidade de autorização em lei específica, prevista no art. 26, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, bem como na Lei n.º 11.768/2008, que estabeleceu as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2009 (LDO/2009), entendo que tal autorização específica já se faz presente com o art. 15-D, da Lei n.º 7.827/89, a qual além de autorizar a referida liquidação de dívidas com recursos do FNE, outorgou ao CONDEL competência para regulamentar a citada liquidação.

O Parecer n.º 625/2009 encontra-se lastreado ainda em opinativo emanado do Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União - NOTA/DECOR/CGU/AGU N.º 225/2007-ACMG o qual foi devidamente aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União.

Em que pese a coerência e o acertamento do referido opinativo, entendo que este não pode servir de fundamento para a questão posta à apreciação deste Núcleo Consultivo. Frise-se, por oportuno, que o Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União analisou semelhante questão no exercício de 2007. Em tal data, ainda não havia autorização em lei específica, de modo que não podia o BNB, desprovido de autorização legal, efetuar liquidações de dívidas contraídas com recursos do FNE. Tanto é assim, que o art. 15-B, da Lei n.º 7.829/89, **inserido pela Lei n.º 11.945/2009, é claro ao convalidar anteriores liquidações efetivadas**. Ora, se a novel legislação vem convalidar atos, é porque estes não foram praticados em conformidade com a legislação de regência.

6



Segue a transcrição do dispositivo referido:

"Art. 15-B. Ficam convalidadas as liquidações de dívida efetuadas pelas instituições financeiras federais administradoras dos Fundos Constitucionais, que tenham sido realizadas em conformidade com as práticas e regulamentações bancárias das respectivas instituições e que tenham sido objeto de demanda judicial, recebidas pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora dos devedores diretos e respectivos garantes, relativamente a operações concedidas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, de que trata esta Lei." (Incluído pela Lei n° 11.945, de 2009).

Ante todo o exposto, entendo assistir competência ao CONDEL para, **em conformidade com as disposições do art. 15-B, da Lei n.º 7.829/89**, regulamentar as liquidações de dívidas contraídas com recursos do FNE.

No que toca ao texto da minuta de resolução, razoável se revela a retificação do seu art. 1º, de modo a se adequar às disposições do art. 15-D, da Lei n.º 7.827/89, no que toca à autorização legal para as liquidações, bem como acerca da necessidade de observância das disposições contidas no art. 15-B.

Ainda no que pertine à citada minuta, ratifico as sugestões apresentadas pelo órgão jurídico do Banco do Nordeste do Brasil - BNB, em Parecer que ora anexo ao presente Despacho.

102  
#

Tecidas as considerações supra, encaminhe-se o processo ao Chefe da Procuradoria-Geral da SUDENE para se manifestar sobre o opinativo em tela, nos termos do art. 47, II, do Regimento Interno da referida Superintendência, bem como para dirimir a questão acerca da competência do CONDEL para editar resolução disciplinando a liquidação de dívidas contraídas com recursos do FNE.

Recife, 01 de dezembro de 2009.

*Thiago Coelho Silva*

**THIAGO COELHO SILVA**

Procurador Federal

Coordenador Substituto da Consultoria Jurídica da SUDENE  
Procuradoria Regional Federal da 5ª Região

NUP. 00411-008/96/2009 - 95