


ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE DE ATOS OFICIAIS
E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

PARECER CONJUR/MI Nº 1.754/2009

REFERÊNCIA: Protocolo nº 59204.011750/2009-1

INTERESSADO: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

ASSUNTO: Encaminha para análise minuta de regulamentação pelo Conselho Deliberativo da Sudene do artigo 15-D, da Lei 7.827/89

Análise jurídica. Minuta de Resolução do CONDEL. Regulamentação do artigo 15-D, da Lei 7.827/89. Liquidação de dívidas junto ao FNE pelo equivalente financeiro do valor de bens passíveis de penhora. Superada a questão relativa à competência do órgão. Incidência sobre a matéria da LRF. Necessidade de observância dos pressupostos contidos no artigo 15-B, da Lei 7.827/89. Restituição ao Gabinete do Ministro/MI.

Senhor Consultor Jurídico,

Volta-se a análise para a proposta de resolução a ser submetida ao Conselho Deliberativo da SUDENE (CONDEL), que regulamenta o comando que se extrai do artigo 15-D, da Lei 7.827/89. A norma em comento autoriza os administradores dos Fundos Constitucionais a liquidar dívidas pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora. O encaminhamento à Consultoria Jurídica foi formalizada pelo Chefe de Gabinete do Ministro da Integração Nacional.

2. O pronunciamento deste órgão consultivo, *in casu*, encontra amparo na competência insculpida no artigo 11, inciso I, da Lei Complementar nº 73/93 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União).

3. É o relatório, passa-se a opinar.

✓

FUNDAMENTAÇÃO

4. O fundamento no qual se apóia a proposta da resolução sob análise é o artigo 15-D, da Lei 7.827/89, acrescentado pela Lei 11.945/09, que contém o seguinte conteúdo:

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 estabelecidos no art. 15-B.

5. O artigo 15-D pode ser compreendido como outorga específica ao CONDEL, além das competências gerais delineadas no artigo 14. De acordo com um velho dogma jurídico, não há palavras ou expressões desnecessárias na lei. Em se tratando de artigo, tal entendimento aplica-se com mais vigor, daí não ser possível interpretar o artigo 14 isoladamente, porém em conjunto com o artigo 15-D.

6. Embora as funções do órgão sejam também disciplinadas por lei complementar, não parece ser matéria reservada a um processo legislativo diferenciado, que abriria espaço à alegação de usurpação de competência. Uma análise constitucional não autoriza uma leitura nesse sentido. Para tanto, é preciso compreender que, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (STF), somente nas hipóteses de referência expressa no texto pode-se reconhecer como questão limitada a tal instrumento normativo.

7. Questão de outra natureza é saber se a atribuição contida no artigo 15-D atende às diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mais particularmente o artigo 26.

8. Pelo § 2º da norma, a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívida, pressupõe o atendimento a três requisitos: (a) autorização por lei específica; (b) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO); e por fim (c) a previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais.

9. É inegável que o tema disciplinado pela minuta da resolução é alcançado pela disciplina da legislação em questão. Conclui-se a partir dessa constatação, que a análise deve

concentrar-se, não na disciplina normativa das competências do CONDEL, na medida em que a legislação é expressa quanto a esse ponto, porém no atendimento das condições previstas na LRF.

10. Assim, além da observância aos pressupostos contidos na LDO e da previsão na lei orçamentária, é preciso que se cumpra o requisito da lei específica. Um estudo superficial, tanto da doutrina quanto da jurisprudência, não permite trazer elementos adicionais relevantes na identificação desse conteúdo.

11. De todo modo, os dados que emergem do caso concreto autorizam concluir pelo cumprimento desse requisito. Chama-se a atenção para um aspecto em particular: não há uma autorização ampla e geral ao órgão. A lei fornece alguns parâmetros que devem, a princípio, ser seguidos.

12. Essas condições estão previstas no artigo 15-B, da Lei 7.827/89, também incluído pela Lei 11.945/09:

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.

§ 1º. 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).

§ 2º. 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).

§ 3º. 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).

§ 4º. O disposto neste artigo somente se aplica aos devedores que tenham investido corretamente os valores financiados, conforme previsto nos respectivos instrumentos de crédito.

13. Por envolver recurso público, ao Conselho não é dada a prerrogativa no sentido de faculdade, mas de poder-dever de aplicar tais pressupostos. Nessa medida, um ou outro só poderão ser eventualmente afastados se não forem pertinentes à disciplina alcançada pelo artigo 15-D. Tal circunstância deverá estar devidamente sinalizada, ainda assim.

14. Pela leitura do artigo 15-B, são quatro os pressupostos a serem aplicados no exercício da competência atribuída ao órgão:

(1) Necessidade de que o equivalente financeiro seja obtido mediante o desconto de uma taxa real, que traduza o custo de oportunidade do Fundo pelo tempo estimado para o desfecho da ação judicial, aplicada sobre o valor de aplicação dos referidos bens;

(2) Anotação de restrição, impossibilitando ao devedor inadimplente a contratação de novas operações nas instituições financeiras federais, ressalvada a hipótese de o devedor inadimplente recolher aos respectivo Fundo financiador o valor atualizado, equivalente à diferença havida entre o que pagou na renegociação e o que deveria ter sido pago;

(3) Obrigação das instituições financeiras federais, administradoras dos Fundos Constitucionais, de apresentar relatório ao Ministério da Integração Nacional (MI), com a indicação dos quantitativos renegociados;

(4) e finalmente, a limitação da prerrogativa aos devedores que tenham investido corretamente os valores financiados.

15. Todos esses pressupostos devem ser atendidos e eventual inobservância deve ser adequadamente justificada.

CONCLUSÃO

17. Partindo da premissa de que análise limitou-se aos aspectos jurídicos, esta Consultoria opina pela viabilidade da proposta, atendidos integralmente os requisitos apontados anteriormente, que emergem tanto do artigo 26, da LRF, bem como artigo 15-B, da Lei 7.827/89. Cabe ainda alinhar algumas recomendações.

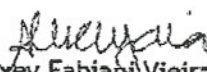
18. O documento que serviu de suporte para o encaminhamento a este órgão faz referência a reuniões realizadas entre Ministério da Integração (MI), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, SUDENE e bancos administradores. Em situações futuras, que envolvam igualmente a análise de propostas normativas com repercussão jurídica, recomenda-se a participação prévia e ativa, também como representante do Ministério, desta Consultoria Jurídica.

19. Recomenda-se igualmente o acréscimo no inciso V, do artigo 2º, que impõe à instituição financeira a obrigação de levantamento patrimonial dos bens passíveis de penhora, com o seguinte conteúdo: "outros meios jurídicos eventualmente disponíveis".

28. Sugere-se a restituição dos autos ao Gabinete do Ministro para as providências ulteriores.

À superior aprovação.


Brasília, 9 de dezembro de 2009.


Alexey Fabiano Vieira Maia
Coordenador-Geral de Análise de Atos Oficiais
e Procedimentos Administrativos

Aprovo.

Restitua-se, conforme sugerido.

Brasília, 9 de dezembro de 2009.



Sebastião Alves dos Reis Júnior
Consultor Jurídico