

GEOVANNA CLEMENTINO RABELO AGUIAR

**A ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS PRIVADOS PELA
UNIÃO – O CASO FINOR**

Recife

2015

RESUMO

Na década de 50, o Nordeste era desintegrado dos principais centros econômicos do Brasil, que experimentavam saltos de desenvolvimento. Os problemas do baixo rendimento da região eram das mais diversas ordens e rementiam, sobretudo, a uma política oligárquica, representada economicamente por uma agricultura de latifúndios, aliada a uma baixa produtividade. Nesse sentido, surgiu a necessidade de uma política incentivadora do desenvolvimento da região com o intuito de a reestruturar em seus aspectos econômico e social. Assim, com base em modelos de políticas de desenvolvimento regional adotados por países vizinhos, como Chile, México, Peru e Venezuela, assim como os desenvolvidos na Itália, na Alemanha e na Inglaterra, o governo brasileiro delineou uma estratégia para impulsionar o desenvolvimento da Região Nordeste. Surgiu, dessa forma, primeiramente, o Sistema 34/18 e, posteriormente, o FINOR – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste e o FINAM – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, os dois últimos instituídos pelo Decreto-Lei nº. 1.376/74 (posteriormente, adaptado pela Lei nº. 8.167/91).

O atual posicionamento de parte da jurisprudência nacional vem construindo precedentes baseando-se na tese de que o fundo possui natureza pública e, portanto, as quantias devidas, decorrentes de projetos cancelados (art. 12, §1º da Lei 8.167/91), deveriam retornar aos cofres públicos. A ausência de adimplemento pelas Empresas Beneficiárias desse montante, hipoteticamente, causaria dano ao erário, tornando as cobranças desses recursos imprescritíveis (art. 37, § 5º da CF/88). No presente trabalho estudar-se-á, especificamente, o Fundo de Investimento do Nordeste, demonstrando a sua natureza privada e, conseqüentemente, o retorno dos recursos decorrentes do cancelamento de projetos incentivados (art. 5º da Lei 8.167/91) ao referido fundo.

Palavras- Chave: Finor, União, SUDENE, Renúncia Fiscal, Banco do Nordeste do Brasil, Empresa Optante, Empresa Beneficiária, recursos privados;

Sumário

Sumário.....	12
1. Introdução aos Problemas do Nordeste.....	13
2. Política de Desenvolvimento da Região Norte/Nordeste – Criação da SUDENE.....	17
2.1 SUDENE – Breve Resumo sobre estrutura e função	19
3. FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste	Erro! Indicador não definido.
3.1 Sistema 34/18	20
3.2 Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR.....	24
3.2.1 Optante.....	25
3.2.2 Certificado de Investimento.....	26
3.2.3 Empresas Beneficiárias.....	27
4. Da Natureza Privada do Fundo de Investimento do Nordeste	29
4.1 Discussão na jurisprudência atual.....	29
4.1 Conceito de Fundo de Investimento	30
4.2 Consultas	33
4.3 Da Participação Acionária da União no FINOR;	37
4.4 Assembleia Constituinte – Caracterização do FINOR como fundo de investimento privado;.....	39
4.5 Da Renúncia Fiscal Definitiva Realizada pela União	40
4.5.1 Primeiro Argumento da União: Renúncia Condicional à implantação do Projeto pela Empresa Beneficiária.....	40
4.5.2 Contra-argumento: Renúncia Fiscal Condicional ao direcionamento de parcela do que seria Imposto de Renda pelo Optante	41
5. Abordagem do entendimento jurisprudencial da natureza pública do Fundo de Investimento do Nordeste.....	47
5.2 Da Impossibilidade de Inscrição em Dívida Ativa.....	49
5.2.1 Dívida Ativa.....	49
5.2.2 Entradas Compensatórias.....	51
6. Conclusão	55

1. Introdução aos Problemas do Nordeste

O presente capítulo tem a função de realizar uma análise sucinta dos problemas que assolaram a região do Nordeste, principalmente, na década de 1950, e os fatores que influenciaram a criação de uma política de desenvolvimento regional, com a instituição de um órgão responsável pelo desenvolvimento do local, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

Inicialmente, o trabalho se inicia com uma análise comparativa, na década de 50, entre o Nordeste e as demais regiões do Brasil, demonstrando o atraso e estagnação que o local enfrentava à época. Segundo a Fundação Getúlio Vargas, em grau comparativo com as demais regiões do Brasil, o Nordeste em 1956 produziu uma renda de 102 bilhões de cruzeiros, com uma renda *per capita* correspondente a 5,5 mil cruzeiros, enquanto que a região do Centro-Sul¹, com praticamente o dobro populacional, auferia uma renda *per capita* de 12.718 mil cruzeiros, conforme o gráfico abaixo:

Quadro 1

POPULAÇÃO E RENDA DAS PRINCIPAIS REGIÕES DO BRASIL
EM 1956

REGIÃO	População (Mil hab.)	Renda Total		Renda per Capita	
		(Bilhões de Cr\$)	(Milhões de US\$)	(Cr\$)	(US\$)
Norte	3 958	25,0	440,9	6 316	111
Nordeste	18 714	102,2	1 802,5	5 461	96
Centro-Sul	37 135	636,9	11 232,8	17 151	303
BRASIL	60 080	764,1	13 476,2	12 718	224

Gráfico I

O índice de renda *per capita* do Nordeste era, em comparação com a Região Centro-Sul, inferior a um terço e revela o baixo desenvolvimento econômico da região, bem como as

condições de vida da população e, em contrapartida, no outro polo destacam-se os grandes investimentos realizados no Centro-Sul do país.

É importante analisar ainda outros fatores em relação a economia do Centro-Sul, com base nos dados censitários de 1955 divulgados pelo Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste - GTDN² que corroboram para exemplificar a estagnação sofrida pela região, por exemplo, a proporção da população ativa no Nordeste é menor em relação a do Centro-Sul, respectivamente, 31.1% contra 33,9 %. Contudo, a proporção é muito maior da população ativa ocupada na agricultura : 71,7% no Nordeste contra 33,9% no Centro-Sul, evidenciando a disparidade no desenvolvimento da industrialização, revelando um Nordeste bastante agrário.

Em relação a quantidade de terras ocupadas pelo homem em trabalhos agrícolas: 1,3 hectares no Nordeste e 2,4 hectares no Centro-Sul. Outro importante dado divulgado pelo GTDN foi a quantidade de capital invertido na agricultura (excetuado o valor das terras): em 1950 para cada hectare de terra cultivado no Nordeste havia 6.300 cruzeiros de capital imobilizado, contra 27.300 cruzeiros no Centro-Sul.

Esses dados evidenciaram o abismo entre as regiões do Brasil, demonstrando que o Nordeste vivia em uma condição muito mais atrasada do que as demais. Ao longo de sua história, com níveis de renda baixos que, por muito tempo, foram insuficientes para manter a população em condições dignas, empurrando seus índices socioeconômicos para os mais débeis do Brasil.

A partir de 1950, a indústria brasileira experimentou apreciável ritmo de crescimento, explicado principalmente, pelo processo de substituição de importações, com todo o seu instrumental de políticas financeira, cambial e fiscal. Todavia o crescimento industrial concentrou-se, notadamente, no eixo Rio-São Paulo, estados que dispunham de condições para aproveitamento da estratégia governamental, traduzidas pela maior disponibilidade relativa de capital, mão-de-obra qualificada, mercado interno em desenvolvimento e capacidade empresarial emergente. Em decorrência, as áreas periféricas sofreram um processo de estagnação econômica. Esse foi o caso do

² Ministério do Interior – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste – Segunda Edição – SUDENE 2ª Edição. 1967. Recife –PE. Pág. 16

Nordeste que, com sua economia baseada na agricultura de exportação e com seu modesto parque industrial, caracterizado por gêneros tradicionais, passou a suportar a drenagem de divisas aqui geradas em favor da industrialização do Sudeste.³

Nesse sentido, o Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste, antecessor da SUDENE, em seus estudos, buscou sistematizar as principais causas para o referido atraso da região:

Observada na sua totalidade essas diferenças estruturais levam a concluir que duas causas básicas respondem pelo mais baixo nível da renda do Nordeste: **escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital**. Sem embargo, como a acumulação de capital é, por si mesma, sintoma do estado de desenvolvimento...

A falta de suporte físico decorria, principalmente, da ausência de recursos existentes na região, transparecendo tais fatores na própria qualidade de vida da população local, denunciando um ciclo vicioso:

Na verdade, o homem rural do Nordeste tem uma expectativa de vida muito menor do que o homem médio do país, o que significa que, realmente, ele está, durante seu trabalho, durante sua vida, consumindo seu capital mais importante – sua força de trabalho⁴

Ou seja, a falta de desenvolvimento econômico causava uma estagnação econômica e social, exigindo da população, que ali sobrevivia, um esforço físico para subsistir no local, para desenvolver a região, enquanto outras localidades utilizavam outros modos de produção que alavancavam a produtividade.

É nesse contexto que o homem do Nordeste entra no referido ciclo vicioso supramencionado: a população é pobre porque não tem renda suficiente para alavancar o desenvolvimento da região. Conseqüentemente, sem um desenvolvimento não há renda suficiente e começam a faltar empregos/ocupações que distribuam riquezas econômicas na região, fazendo que a sociedade enfrente uma pobreza sem fim.

³ Ministério do Interior, Sudene, Banco do Nordeste do Brasil. O Sistema Finor: Resultados, Sugestões de Aperfeiçoamento. Fortaleza, 1986. Pág 7

⁴ Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Instituto de Planejamento Econômico e Social, Ministério do Interior, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Banco do Nordeste do Brasil. Anais da Reunião de Trabalho sobre Política de Desenvolvimento Rural do Nordeste. Volume 1. Recife, 1984. Pág. 21

Se descêssemos um pouco mais, colocaríamos o desemprego e subemprego na raiz do problema do Nordeste Rural. Ou seja, as pessoas não tem renda porque não tem emprego, emprego no sentido amplo, no sentido de ocupação produtiva.

O desemprego espelha a escassez de ocupações. O subemprego espelha o baixo nível de produtividade que se encontra nas atividades rurais do Nordeste. O baixo nível de produtividade, portanto, ao não gerar um produto suficiente por trabalhador, é que determina que os níveis de remuneração tenham de ser muitos baixos.⁵

Dessa forma, o GTDN, através de suas pesquisas, inicia um trabalho de inversão do determinismo que justificava o atraso da região, dissociando a estagnação econômica e social da região das condições naturais que a castigavam, trazendo para a sociedade questões cruciais:

Contrastando com as abordagens que lhe antecederam, onde predominava a ênfase nas limitações e adversidades climáticas, o relatório do GTDN inverteu o enfoque e os diagnósticos da economia nordestina. Nesse sentido, por exemplo, cabe especial destaque à análise da seca como **crise de produção que se reveste da maior gravidade, devido à incidência com maior intensidade entre os estratos populacionais mais pobres.**⁶

Nesta senda, percebe-se que os problemas do Nordeste, em suma, estão ligados, principalmente, a sua desestruturação econômica em relação as demais regiões e, que tal situação poderia ser invertida com uma política de desenvolvimento lançada para o local:

(...) a expectativa de alguns analistas e de parte do meio acadêmico do Nordeste é a de que, reativados os instrumentos de política regional e alguns incentivos para a implantação de empreendimentos em bases competitivas, a região certamente recuperaria o dinamismo perdido, o que, em certa medida, fortaleceria o universo de oportunidades no âmbito do enfrentamento da questão social e das secas.⁷

Celso Furtado, fundador da SUDENE, sobre o tema declarou:

⁵ Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Instituto de Planejamento Econômico e Social, Ministério do Interior, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Banco do Nordeste do Brasil. Anais da Reunião de Trabalho sobre Política de Desenvolvimento Rural do Nordeste. Volume 1. Recife, 1984. Pág. 21

⁶ SANTOS, José Maciel. Breves Considerações sobre o Nordeste e a Problemática das Secas. Cadernos Aslegis. v.2, n.5, p. 27-32, maio/ago 1998.

⁷ SANTOS, José Maciel. Breves Considerações sobre o Nordeste e a Problemática das Secas. Cadernos Aslegis. v.2, n.5, p. 27-32, maio/ago 1998.

O Brasil tinha possibilidades enormes, retidas; foi só soltar as amarras. E depois da guerra, graças ao controle de câmbio, o país deu um salto. Foi nesse momento que vim para o Brasil. Eu sabia qual era o caminho. Os problemas eram estruturais. Por isso fui investigar por que **o Nordeste estava andando para trás na industrialização.**⁸

Assim, o Governo Brasileiro, diante da situação do Nordeste, enxerga que as bases para as transformações ocorrerem no Nordeste Rural aconteceriam através de uma postura clara e consistente do Estado, este devendo se portar como agente de transformação social, o que justifica a estratégia chamada de “desenvolvimento rural integrado”, que ganhou especial destaque com a criação do sistema de financiamento de recursos para a região, o FINOR.

2. Criação da SUDENE

A situação conjetural do Brasil era marcada pelas desigualdades regionais díspares, enquanto o Sul e Sudeste viviam em crescimento de prosperidade econômica, o Nordeste se encontrava atrasado, arrasado por secas sucessivas que contribuíam para a estagnação do crescimento econômico.

Nesse sentido, surge a necessidade de uma política que incentivasse o desenvolvimento da região Nordeste com o intuito de reestruturar econômico e socialmente a localidade. E se baseando em modelos de políticas de desenvolvimento regional, adotados por países vizinhos como Chile, México, Peru e Venezuela, como também os desenvolvidos Itália, Alemanha e Inglaterra, o Brasil começou-se a pensar em uma estratégia para traçar o desenvolvimento da Região Nordeste.⁹

Nessa perspectiva, no Governo do Presidente Juscelino Kubitschek, a SUDENE, tendo Celso Furtado como um dos principais articuladores para a efetivação, foi criada pela Lei nº 3.692 do Congresso Nacional, como sendo uma das primeiras experiências de Planejamento Regional no Brasil, e tinha como principal objetivo amenizar as desigualdades existentes entre

⁸ FURTADO, Celso. Seca e Poder. Entrevista com Celso Furtado.

⁹ Documento Escrito para a AENE (Associação de Empresas do Nordeste). Política Regional e o Desenvolvimento Econômico do Nordeste. Diagnostico e Sugestões. Recife, 1994.

as regiões no território nacional, de modo a fomentar o desenvolvimento da região mais atrasada por meio de investimento em empresas privadas, provocando uma verdadeira reestruturação econômica social.

O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, antecessora da SUDENE, realizou diversas pesquisas sobre a possibilidade de implantação de projetos que desenvolvessem a região, eram estudos dirigidos no sentido de efetivar a diminuição das diferenças regionais. Dessa forma, segundo o GTDN, o Estado deveria atuar em setores estratégicos, a exemplo do agrícola e agrário, incentivando a industrialização da região.

Com base no parecer criado pela GTDN, a SUDENE criou o seu primeiro Sistema de Incentivos regionais visando ao desenvolvimento do processo de industrialização da região: o sistema 34/18. Como destaca Carvalho:

A opção por incentivos fiscais, definida no Sistema 34/18, não ocorreu por mero acaso. Na realidade, a escolha seguia diretrizes maiores. O modelo Cepalino de desenvolvimento econômico proposto para os países subdesenvolvidos, o qual atribuía à **indústria** o papel de romper o ciclo vicioso da pobreza, fora escolhido como marco teórico referencial. **A substituição de importações, portanto, deveria ser o pilar desse processo. No entanto, por se tratar de uma região, seria impossível adotar barreiras alfandegárias.** A opção, portanto, foi criar um **sistema de incentivos fiscais, de forma a atrair empresas para a região.**¹⁰

Na década de 70, diante da novidade do mercado acionário e a dinamização da economia trazida por tais operações, o sistema 34/18 – FINOR sofreu mudanças em sua estrutura, na tentativa de moderniza-lo aos novos anseios do mercado. Conforme consta no relatório da CPI do FINOR:

A criação e o fortalecimento de mercados regionais de ações constituiu um dos objetivos fundamentais da concepção do **sistema de incentivos fiscais do FINOR e demais fundos de investimento regionais.**¹¹

Da mesma forma, Carvalho e Brasileiro afirmam que:

¹⁰CARVALHO, Fernanda Ferrário de. Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste. Campinas: IE/Unicamp, 2001.

¹¹ CPI do FINOR (2001, p. 59):

“Um dos principais objetivos dessa concepção de incentivos fiscais para fundos de investimento regional era **criar e fortalecer os mercados regionais de ações**”.¹²

Nesse sentido, por meio do Decreto de Lei nº 3.474/87, foi instituído o atual sistema do FINOR, o qual atraiu diversas empresas para investirem na região e ampliou o sistema.

2.1 SUDENE – Breve Resumo sobre estrutura e função

A SUDENE foi concebida como uma Autarquia diretamente ligada à Presidência da República, formada por uma Secretaria Executiva (composta pelos técnicos e burocratas), e por um Conselho Deliberativo, que seria o lado político da instituição, e agregaria, além de alguns Ministros, os nove Governadores da região Nordeste (Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão e o Território de Fernando de Noronha) e o de Minas – já que a região Norte desse Estado, no Polígono das Secas, também faria parte da área de atuação da Autarquia.

A Autarquia funcionaria como uma diretora das ações governamentais, coordenando e programando o desenvolvimento regional. Nesse sentido, a SUDENE teria a função de atuar como um ente político, que intermediaria as ações para o desenvolvimento da região.

- 1- estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste.
- 2-supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais, na Região, e diretamente relacionados com o seu desenvolvimento.
- 3– executar, diretamente ou mediante convenio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos nos termos da legislação em vigor.
- 4– coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste;
- 5-Coordenar as ações do Governo Federal de combate às calamidades públicas do Nordeste.¹³

¹² CARVALHO, Cristiano Viveiros; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. Sistema de Incentivos Fiscais para as regiões Norte e Nordeste após a transformação da Sudam e Sudene em Ada e Adene. Brasília, Consultoria Legislativa, 2002.

¹³ Ministério do Interior, Sudene, Banco do Nordeste do Brasil S.A. Incentivos Fiscais e Financeiros para investimentos no Nordeste do Brasil. Pág.11

Além de tais objetivos da Sudene, a autarquia se destacava pelas particularidades em sua estrutura, não só devido ao aspecto político, mas também por ser a responsável por aprovar os projetos para desenvolvimento do Nordeste, em última medida, distribuindo renda para as localidades. Celso Furtado sobre o tema, discursou:

Termos que escaparam ao legislador no momento que foi aprovada a lei da SUDENE, quando ainda não tínhamos experiência em um tipo de organização como a SUDENE, **que por um lado é uma agência de planejamento e por outro lado é uma agência de mobilização de recursos financeiros** e que deve, portanto, ter muito maior flexibilidade que uma repartição pública comum.¹⁴

Outrossim, na sua concepção original, a SUDENE atuaria como um ente político, que intermediaria as ações do governo federal nos Estados nordestinos. O desenvolvimento regional como enfoque principal torna-se um elemento na estratégia global do desenvolvimento em si que visa, acima de tudo, a expansão da integração produtiva do mercado interno promovida pela industrialização.

Com base no diagnóstico e nas propostas apresentados pelo GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, a Autarquia deveria atuar no sentido de diminuir as diferenças regionais, e de provocar uma reestruturação econômica e social da região. Em razão disso, torna-se imprescindível que se faça um esforço por compreender como o referido Sistema, inicialmente criado como um importante instrumento para promover o processo de industrialização na região e permitir a redução das disparidades inter-regionais do País, transforma-se, ao longo de sua existência, numa espécie de “vilão” da autarquia de desenvolvimento regional.

2.1 Política de Desenvolvimento da Região Norte/Nordeste

2.2 Sistema 34/18

A SUDENE, observando a necessidade das empresas privadas no desenvolvimento do Nordeste, propôs um sistema, criado por meio da Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961, com

¹⁴ Celso Furtado. Áudio disponível em <<http://sudene.procondel.org/audio/2014-03-06-11-32-09.MP3>>

o objetivo de atrair para o Nordeste capital privado¹⁵ para promover a industrialização da região, nesse sentido, o artigo 34 da referida Lei¹⁶ concedia às empresas inteiramente nacionais do País deduções do imposto de renda para aplicação em projetos industriais na região.

Dessa forma, o incentivo possibilitava que “qualquer pessoa jurídica do país poderia deduzir até 50% (cinquenta por cento) do imposto de renda devido, para investimento ou reinvestimento em projetos industriais, agrícolas, ou de telecomunicações entre as comunidades da área de atuação da SUDENE.”¹⁷ Ou seja, o Sistema FINOR 34/18 tinha o intuito de atrair as empresas privadas para investimentos na região Nordeste e, conseqüentemente, desenvolvê-las. Nesse sentido, os agentes da relação eram três: a pessoa jurídica situada em qualquer parte do país que na sua Declaração de Imposto de Renda optava por destinar até 50% de seu Imposto de Renda para ser aplicado em projetos no Nordeste, conforme determinação do artigo 18 da Lei nº 4.869 de 1º de dezembro de 1965¹⁸. Essa pessoa jurídica era denominada de “**OPTANTE**” e tinha interesse em investir no sistema, visto que transformava parte da parcela do Imposto de Renda, diretamente, em investimento em empresas no Nordeste, ou seja, com grande possibilidade, teoricamente, de lucros. Do outro lado do sistema estava a empresa Investidora, que possuía a intenção de criar projetos no Nordeste e para isso utilizava-se dos recursos oriundos do FINOR 34/18. Essa última pessoa jurídica era denominada de “**BENEFICIÁRIA**”, e a ela caberia elaborar, implantar e desenvolver os projetos que seriam

¹⁵ Brasil. SUDENE. Dep. Industrialização. Incentivos para a indústria e agricultura do Nordeste,. 5 ed. Recife, Div Documentação, 1969, Recife. Pág 02.

¹⁶ Art 34. É facultado as pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações do impôsto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela SUDENE, de interêsse para o desenvolvimento do Nordeste.

§ 1º A importância a que se refere êste artigo será depositada no Banco do Nordeste do Brasil S.A., fazendo-se o recolhimento em conta especial, com visto da Divisão do Impôsto de Renda ou suas Delegacias nos Estados, e ali ficará retida para ser liberada na conformidade do disposto no parágrafo seguinte.

§ 2º A SUDENE aprovará, a requerimento do interessado, os planos de aplicação da importância retida, e, uma vez aprovados os mesmos, autorizará a sua liberação, que se fará parceladamente, à proporção das necessidades da inversão.

§ 3º Os planos aprovados deverão ser aplicados no prazo de três anos a partir da retenção do impôsto de renda. Esgotado êste prazo, a importância retida se incorporará a renda da União. **(Dispositivo atualmente Revogado)**

¹⁷ Brasil. SUDENE. Dep. Industrialização. Incentivos para a indústria e agricultura do Nordeste,. 5 ed. Recife, Div Documentação, 1969, Recife. Pág 21

¹⁸ Art 18. A alínea " b " do art. 18 da Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, e os parágrafos 1º e 3º, do mesmo artigo, passarão a vigorar com a seguinte redação: (Revogado pela Medida provisória nº 2.156-5, de 24.8.2001) b) até 50 % (cinquenta por cento) do valor do impôsto e adicionais não restituíveis referidos neste artigo, para fins de reinvestimento ou aplicação em projetos agrícolas, industriais e de telecomunicações entre comunidades da área de atuação da SUDENE, que esta Autarquia tenha declarado ou venha a declarar, na forma dêste artigo, de interêsse para o desenvolvimento do Nordeste".

1º As emissões de obrigações para os efeitos da alínea " a " supra, não poderão exceder, em cada exercício, de 5% (cinco por cento) da importância do impôsto de renda e adicionais não restituíveis arrecadada no exercício anterior.[...]

criados na região. Por fim, existia a SUDENE, que era a responsável por examinar e aprovar projetos considerados lucrativos, em termos de desenvolvimento econômico e social para a região, bem como fiscalizar a aplicação dos recursos nos referidos projetos.

Desta forma, de acordo com a sistemática da Lei nº 3.995/61, “os investidores forneceriam projetos para a SUDENE, e esses projetos captariam os recursos dos optantes. Assim, já na sua origem, optantes e investidores eram agentes diferentes, e estes últimos tinham de ser figuras jurídicas de capital nacional estabelecidas no Nordeste.”¹⁹

Em 1963 ocorreram as primeiras alterações com a Lei nº 4.239 de 27 de junho, que aprovou o II Plano Diretor da SUDENE, que abrangia outros setores da economia para beneficiá-los com os recursos oriundos do fundo. Outra importante modificação foi a permissão concedida para as empresas estrangeiras participarem do referido sistema, mas havia ainda a restrição de as receitas derivadas das parcelas de investimentos financiados serem transferidas para o exterior, segundo o artigo 18 da Lei 4.869/65.

Segundo Araújo: “Só a partir daí o sistema de incentivos deslança, com o deslocamento, para o Nordeste, de numerosas filiais das empresas instaladas no Sudeste. Inicia-se de fato o processo de integração produtiva do grande capital industrial, inclusive multinacional”²⁰. A partir de então é que se pode dizer que verdadeiramente surgia o Sistema 34/18 (que recebeu essa denominação em função do artigo 34 da Lei 3995/61 e do artigo 18 da Lei 4239/63), cujo funcionamento segue descrito a seguir:

(...) Inicialmente, os contribuintes faziam opção pela dedução de 50% do imposto de renda devido. Os recursos, então, eram depositados no banco operador (o Banco do Nordeste), que, por sua vez, entregava ao optante um documento atestando sua propriedade sobre um montante determinado de ações. Primeiro, a opção dos contribuintes recaía para a região ou setor que iria aplicar os recursos investidos, e, em seguida, em um projeto específico. Os investidores, por sua vez, depois que tinham seus projetos aprovados pela SUDENE, recebiam um documento que os habilitava a captar no mercado de capitais um montante projetado de incentivos.

Na operação de captação de incentivos, os investidores credenciavam corretoras privadas, responsáveis pelo recebimento dos Certificados de Depósitos (ou

¹⁹ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.30, nº 2, p.144-161, abr-jun 1999. Pág. 3

²⁰ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.30, nº 2, p.144-161, abr-jun 1999. Págs. 3-4

Aplicação) de Incentivos Fiscais; como contrapartida, os contribuintes/optantes recebiam ações (preferenciais, sem direito a voto e com um prazo de carência de 05 anos) dos empreendimentos.

Surgia, assim, “um complexo sistema de intermediação e de negociação entre os investidores e os responsáveis pela execução dos projetos aprovados, que se constituía num mercado de capitais restrito, subsidiado e frouxamente institucionalizado, o mercado de capitais do 34/18”²¹

Em outras palavras, o Optante escolhia destinar parcela do seu imposto de renda a um projeto específico e em contrapartida adquiria um certificado que comprovava a propriedade dos recursos investidos. Posteriormente, por meio de corretoras privadas, os Beneficiários, que tinham seus projetos aprovados, captavam os recursos do fundo para seus projetos com o objetivo de implantá-los na região Nordeste, gerando um aumento de interesse das empresas em investir no local.

Contudo, o Sistema 34/18 começou a enfrentar problemas, gerando diversas críticas a sistemática do Fundo de Investimento. Primeiramente, a escassez de recursos que foi um ponto apontado como gerador de distorções do sistema consequência de dois fatores. Acontece que em 1963, foi criado o Fundo de Investimento da Amazônia -FINAM para o desenvolvimento da região Amazônica e os recursos, anteriormente, destinados integralmente para o FINOR 34/18 foram divididos entre os dois fundos.

O outro fator de grande relevância para a escassez dos recursos do FINOR foi a criação de dois programas: o Programa de Integração Nacional – PIN, criado em 1970, e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA, criado em 1971. Os respectivos programas absorviam 50% das deduções fiscais destinadas aos Fundos (30% para o PIN e 20% para o PROTERRA). A consequência imediata foi que “o sistema passou a operar com pronunciada escassez de recursos, comprometendo o andamento de projetos em

²¹ CARVALHO, Fernanda Ferrário de. Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste. Campinas: IE/Unicamp, 2001. Pág. 46-47

implantação e o ritmo de aprovação de novos projetos que pretendiam se instalar nas regiões beneficiadas”²²

Tais fatos expuseram os problemas do sistema que recursos limitados não conseguia dar continuidade aos projetos aprovados, levando o Governo Federal a criar, em seu lugar, o Sistema FINOR, através do Decreto-Lei Nº 1.376 de 12/12/74.

2.3 Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR

A diferença essencial entre os sistemas 34/18 e FINOR consistia no fato que as empresas, contribuintes do Imposto de Renda pelo Lucro Real passaram a destinar parcela devida, inicialmente do Imposto de Renda, ao Fundo de Investimento, ou seja, não escolheriam mais um projeto para investir diretamente e, sim, no fundo que desejariam aplicar. Por exemplo, caso fosse escolhido o Fundo de Investimento do Nordeste, as deduções do imposto de renda seriam revertidas para o fundo, e o contribuinte passaria a condição de quotista do FINOR, recebendo um Certificado de Investimento, com um valor proporcional ao percentual investido no fundo de investimento. Segundo documento da própria SUDENE, que resume as principais diferenças entre os dois sistemas:

Na verdade, a diferença básica entre os dois sistemas diz respeito, unicamente, à forma segundo a qual são aplicados os recursos. De fato, no ‘sistema 34/18’ o investidor depositava seu incentivo em qualquer banco autorizado e o valor respectivo era transferido para a matriz do BNB, onde ficava depositado em nome do investidor, que **escolhia o projeto** e procedia à subscrição de ações, ou aplicava sob a forma de empréstimo.

No ‘sistema FINOR’, o investidor recolhe o imposto e o incentivo num documento único, cabendo ao Banco do Brasil S/A efetuar remessas periódicas de recursos ao BNB, onde ficam depositados **em nome do FINOR**.

Se no sistema anterior o investidor recebia diretamente da empresa o título resultante da aplicação, no atual, deverá procurar, junto ao BNB ou aos agentes autorizados, o Certificado de Investimento (CI), documento que comprova a sua qualidade de quotista do FINOR e, de posse desse documento, poderá utilizá-lo nas finalidades

²² CPI DO FINOR, 2001, p. 53-54

previstas, inclusive adquirir ações de empresas beneficiárias do FINOR, nos leilões especiais que são realizados nas Bolsas de Valores do País ²³

2.3.1 Optante

O sistema FINOR funcionaria da seguinte forma: pessoas jurídicas contribuintes do Imposto de Renda pelo Lucro Real teriam a faculdade de investir nos fundos de investimento, FINOR ou FINAM, por meio de uma destinação ao respectivo fundo de parcela do que seria o Imposto de Renda. Nesse sentido, por meio do pagamento de DARF específico, as parcelas destinadas ao Fundo de Investimento do Nordeste iriam para o Tesouro Nacional, apenas, para fins contábeis, e lá permaneceriam por no máximo 15 (quinze) dias, de onde partiriam para serem destinado ao respectivo fundo.²⁴ . Então, feito o processamento das opções dos contribuintes e verificada sua regularidade perante a Secretaria da Receita Federal, essa autorizaria o Banco Operador (no caso do FINOR, o Banco do Nordeste) a emitir, em favor do optante, certificados de investimento representativos de quotas escriturais do Fundo escolhido.

“Como se pode daí depreender, os recursos do FINOR são originados do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas de todo o País (nacionais ou estrangeiras) ao exercerem o seu direito de, ao invés de pagarem a totalidade de seu Imposto de Renda (100%) **optarem pela aplicação de uma parte dele (25%) nesse Fundo.**”²⁵

Nesse sentido, a pessoa jurídica Optante tornava-se um investidor do fundo, transformando o que seria destinado anteriormente ao Imposto de Renda em um investimento, que alimenta o

²³ BRASIL.SUDENE, 1980, p. 29.

²⁴ Art. 3º A pessoa jurídica que optar pela dedução prevista no art. 1º recolherá nas agências bancárias arrecadoras de tributos federais, mediante Darf específico, o valor correspondente a cada parcela ou ao total do desconto. Vide Decreto nº 1.733, de 1995 Vide Decreto nº 2.259, de 1997

§ 1º O Departamento do Tesouro Nacional autorizará a transferência dos recursos ao banco operador no prazo de quinze dias de seu recolhimento, para crédito ao fundo correspondente, à ordem da respectiva Superintendência de Desenvolvimento Regional.

§ 2º Após decorrido o prazo de que trata o parágrafo anterior, os recursos serão transferidos aos respectivos fundos devidamente corrigidos pela variação do Bônus do Tesouro Nacional Fiscal.

§ 3º Os valores das deduções do Imposto de Renda, expressos na respectiva declaração, serão recolhidos pelo contribuinte devidamente corrigidos pelo mesmo índice de atualização aplicado ao valor do Imposto de Renda, de acordo com a sistemática estabelecida para o recolhimento desse tributo.

§ 4º O recolhimento das parcelas correspondentes ao incentivo fiscal ficará condicionado ao pagamento da parcela do Imposto de Renda.

²⁵ Ministério do Interior, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, Banco do Nordeste do Brasil S.A.-BNB. As Vantagens Financeiras de Investir no FINOR. Dezembro de 1982. Recife. pág. 9

referido fundo de investimento, adquirindo a condição de quotista do fundo, possuindo, portanto, um valor patrimonial em relação ao fundo.

“Efetuando os Recolhimentos do imposto devido dentro dos prazos estabelecidos pela Receita Federal, a pessoa jurídica optante passa a participar no FINOR com um volume de Recursos igual ao dos recolhimentos incentivados efetuados. Em suma, ela passa a deter um direito sobre os ativos do FINOR.”²⁶

“(…) a empresa passa à condição de **cotista do FINOR** e, por isso, neste documento, considera-se que a empresa fez uma aplicação de **seus recursos incentivados diretamente no FUNDO**”²⁷

O gráfico abaixo demonstra a primeira “etapa” do esquema do FINOR:

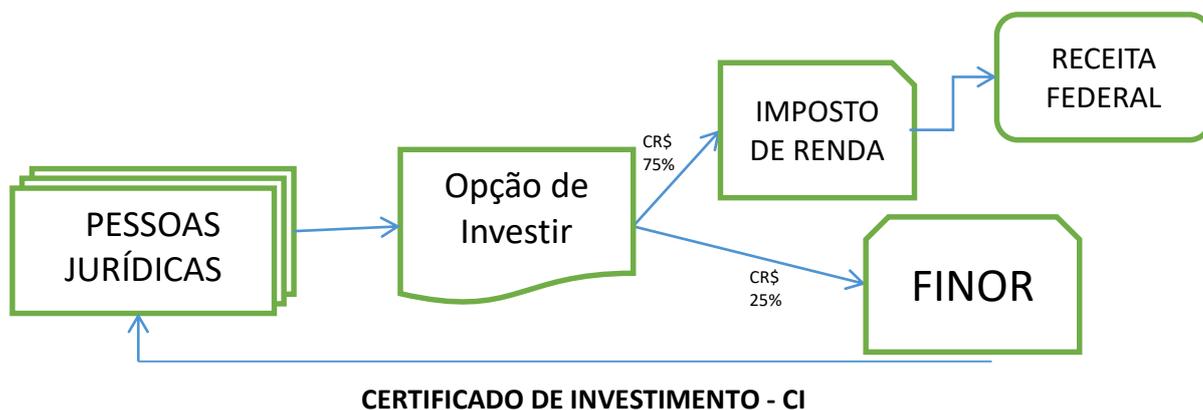


Gráfico II

2.3.2 Certificado de Investimento

A condição de cotista do FINOR é assegurada por meio de um documento, conhecido como Certificado de Investimento, fornecida pelo banco operador do Fundo, no exercício seguinte ao recolhimento do incentivo fiscal. Em outras palavras, os Certificados de Investimentos - CI são títulos de propriedade das Pessoas Jurídicas que optam pelo investimento no FINOR e enquanto estiverem com a CI em seu poder manterão a condição de cotista.²⁸ É facultado ao

²⁶Ministério do Interior, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, Banco do Nordeste do Brasil S.A.-BNB. As Vantagens Financeiras de Investir no FINOR. Dezembro de 1982. Recife. pág. 9

²⁷Idem ibidem. pág. 10

²⁸ Disponível em: < <http://www.bnb.gov.br/cotas-do-finor> >

Optante: a) conversão da CI em ações das empresas Beneficiárias do Fundo de Investimento (art.8º, *caput*, Lei 8.167/1991)²⁹. Essas ações são negociadas na Bolsa de Valores³⁰. b) Negociar com qualquer pessoa física ou jurídica. c) Manter a CI com o intuito de se beneficiar da valorização das cotas do FINOR, além de ser possibilitada a utilização para fins de caução, em caso de concorrência pública, junto aos órgãos federais.

Vale atentar que de acordo com a Resolução nº 1.660, de 26/10/1989 do Conselho Monetário Nacional, as cotas do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, somente, poderão ser negociadas nas Bolsas de Valores, por intermédio de Corretoras de Valores Mobiliários, não podendo o Banco vender, resgatar ou comprar as cotas de propriedade dos investidores, em razão de inexistir previsão legal a respeito:

a) troca por ações de empresas beneficiárias do FINOR, em leilões especiais realizados periodicamente, tendo como base de negócio o valor patrimonial da cota do dia útil imediatamente anterior à realização do leilão, obtido do Sistema de Controle Operacional do FINOR - S704, e divulgado nesta página, conforme abaixo, e no Boletim Diário (BD) da BM&F BOVESPA S/A - Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros, por meio do site (www.bmfbovespa.com.br); ou b) venda direta, tendo como base de negócio o valor de mercado da cota, disponível no site da BM&F BOVESPA S/A - Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros, código do ativo FNOR11.

2.3.3 Empresas Beneficiárias

No outro lado da relação, existia a figura da empresa que captaria os recursos do fundo de investimento, denominado pelo sistema de **Beneficiário**, na qual apresentava um projeto junto a SUDENE, uma carta-consulta com dados cadastrais sobre os acionistas e informações gerais sobre o empreendimento. Após a sua aprovação, a empresa entregaria à instituição o

²⁹ Art. 8º Os Certificados de Investimentos poderão ser convertidos, mediante leilões especiais realizados nas bolsas de valores, em títulos pertencentes às carteiras dos fundos, de acordo com suas respectivas cotações.

§ 1º Caberá à Comissão de Valores Mobiliários, ouvidos as agências de desenvolvimento regional e os bancos operadores, fixar as condições e os sistemas de:

I - conversão de que trata este artigo; e

II - negociação dos certificados de investimentos em bolsas de valores. (...)

³⁰ Disponível em:

<http://www.bnb.gov.br/documents/22492/25306/Composicao_e_diversificacao_da_carteira.PDF/f887cf57-9970-4905-b71d-9431be27d58a>

projeto detalhado do empreendimento, o qual, também sendo aprovado, permitindo que a empresa recebesse os recursos do Fundo.

Após a aprovação do projeto, os recursos eram liberados para a empresa Beneficiária, de modo que o empresário iria emitir ações para a carteira de Fundos, tornando o FINOR uma espécie de acionista desta empresa. Tais ações seriam lançadas, através de uma Bolsa de Valores, em leilões especiais, permitindo que se realizasse “a permuta das ações dos empresários/investidores pelos certificados de investimento em poder dos contribuintes/optantes”³¹ Nessa sistemática, funcionava o FINOR, segue gráfico da segunda etapa:

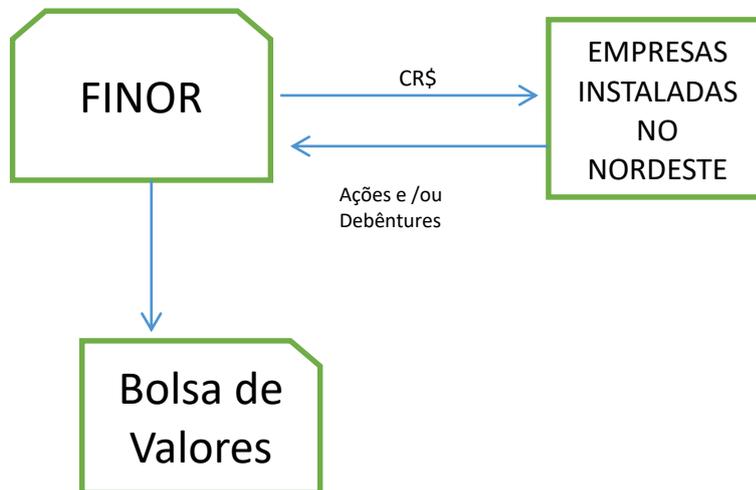


Gráfico III

Importante destacar que as figuras do Beneficiário e do Optante não se confundem, pois este é quem recebe o benefício da Renúncia Fiscal (alimentante do fundo de investimento), é quem investe no fundo FINOR/FINAM e recebe o CI, é, portanto, o portador das cotas do fundo. Já aquele é a empresa que capta recursos do fundo (alimentada pelo fundo de investimento), através de um projeto apresentado na SUDENE, sendo este aprovado, com o intuito de conseguir financiamento para implantar seu projeto (art. 5ª da Lei 8.167/1991; art. 4º, caput, da Lei 1.376/74). Portanto o esquema concluía-se da seguinte maneira:

³¹ CARVALHO, Fernanda Ferrário de. Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste. Campinas: IE/Unicamp, 2001. Pág. 66

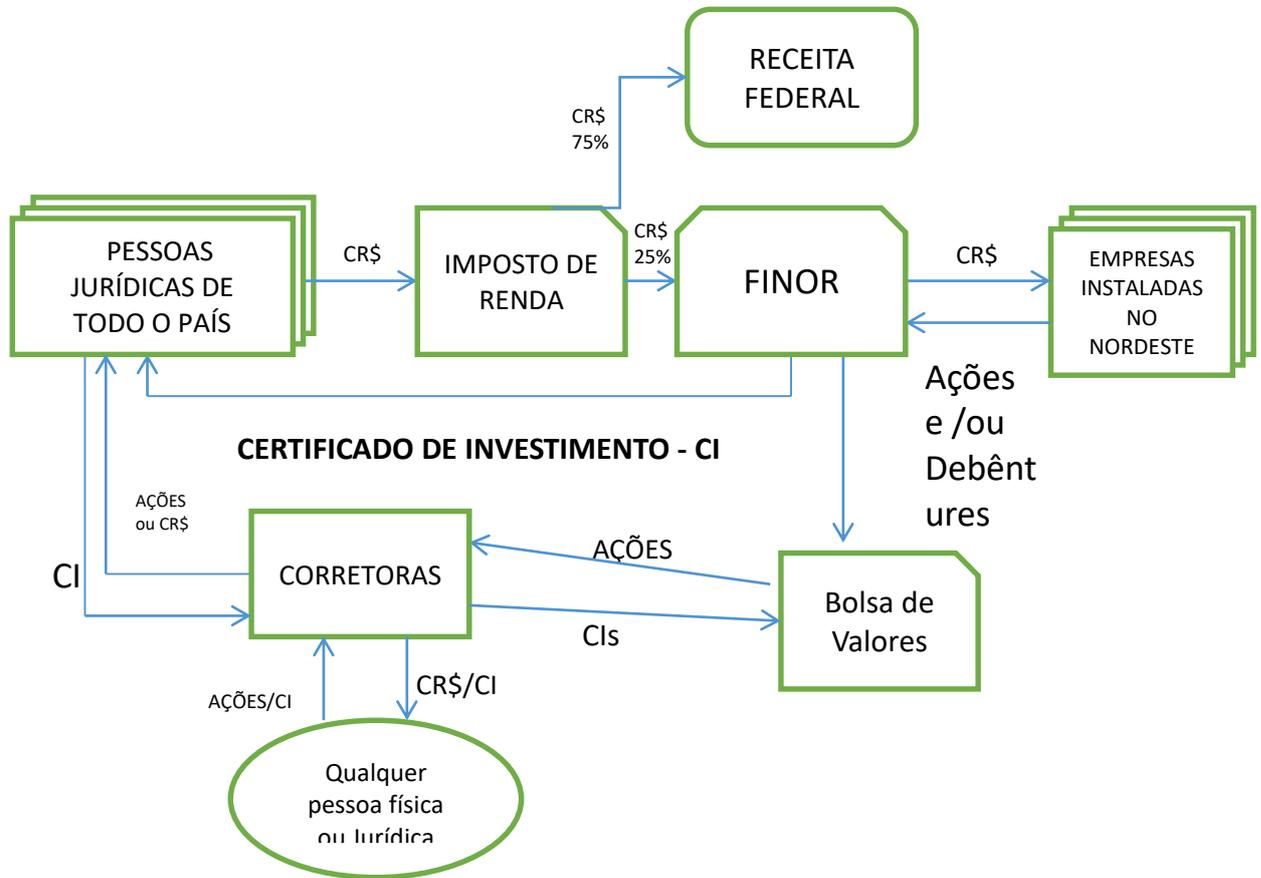


Gráfico IV

Ademais, destaca-se que a SUDENE, conforme já demonstrado no tópico 1.3 do presente trabalho, possuía a função administrativa, no sentido de aprovar os projetos apresentados a captação dos recursos do FINOR, fiscalizar o desenvolvimento dos empreendimentos que possuíam uma função social de contribuir com o desenvolvimento da região.

Contudo, é importante atentar que o Banco do Nordeste do Brasil, mais especificamente, a área da “Diretoria de Ativos de Terceiros” era responsável pela gestão dos recursos, que ficavam alocados em uma conta em titularidade do FINOR.

3. Da Natureza Privada do Fundo de Investimento do Nordeste

3.1 Discussão na jurisprudência atual

Diante da exemplificação do mecanismo do sistema FINOR, a primeira conclusão a ser realizada é que os recursos investidos no fundo são de propriedade dos Optantes/Quotistas/Investidores, em razão da escolha realizada por essa Pessoa Jurídica de destinar parcela do que seria Imposto de Renda ao referido fundo de investimento, recebendo em troca o Certificado de Investimento, que caracterizam quotas/parcelas dos valores do Fundo de Investimento do Nordeste.

Contudo, atualmente, há uma discussão acerca da natureza jurídica do fundo de investimento, haja vista que parte da jurisprudência entende que os recursos do FINOR possuem a natureza pública e, diante de irregularidades nas empresas Beneficiárias, resultando no cancelamento dos projetos (art. 12, §1º da Lei 8.167/1991), os recursos deverão retornar a União que vem, indevidamente, cobrando por meio de Execução Fiscal na modalidade ressarcimento ao erário (nos termos do art. art. 37, §5º, da Constituição Federal.). São esses os casos a serem analisados no presente trabalho, a cobrança dos recursos fornecidos pelo FINOR com base artigo 4º do Decreto-Lei nº. 1.376/74 e, posteriormente, adaptado ao 5º da Lei nº. 8.167/91, nos casos de cancelamentos de projetos, demonstrando a natureza privada do Fundo de Investimento do Nordeste.

3.1 Conceito de Fundo de Investimento

Com o intuito de conferir uma maior compreensão acerca do tema, faz-se imperioso uma breve análise sobre o conceito de fundo de investimento. O Fundo de Investimento do Nordeste, criado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974, e reformulado pela Lei nº 8.167, de 16/01/1991, tem a função, como já narrado alhures, de constituir um conjunto de recursos, advindo de investimento privado. Dessa forma, a concepção de fundo de investimento seria a captação de recursos individuais, originadas de cada empresa Optante, para a formação de uma aglomeração de recursos maior com a finalidade de investir no desenvolvimento da Região Nordeste por meio de empresas privadas. Parte-se, primeiramente, da ideia de Fundo

de Investimento abordada pelo Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA:

Fundo de investimento é uma comunhão de recursos constituída sob a forma de condomínio, destinada ao investimento em títulos e valores mobiliários, dividida em cotas ideais e administrada por entidade a tanto habilitada junto a autoridade competente.³²

Nessa perspectiva, o FINOR não possui conotação diversa, pois é formado pela comunhão de recursos com origem na OPÇÃO que as empresas privadas fazem e é operado por uma instituição financeira (Banco do Nordeste do Brasil - BNB). Destacam-se as palavras do Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento – DGF1:

O FINOR esta estruturado como um fundo mútuo de ações e debêntures e, como tal, se baseia num sistema de fluxo de recursos versus fluxo de quotas. À medida que os recursos ingressam no Fundo, são geradas quotas estimadas correspondentes. Com a emissão de Certificados de Investimentos – CIs, essas quotas são colocadas em circulação no mercado onde podem ser negociadas de acordo com as cotações registradas nas Bolsas de Valores.³³

Portanto, o FINOR é um fundo de investimento, nas quais as empresas privadas investem recursos, possuindo valores proporcionais aos investidos, tornando-se proprietário de unidades de quantias desse conjunto de valores. Para efeitos de ilustração, destaca-se aqui a figura de um Certificado de Investimento que exhibe justamente esses itens(quantidade de quotas/valores/nome do quotista):

³² Disponível em <http://www.anbima.com.br/mostra.aspx/?id=1000001204> no dia 14/03/2015.

³³ – Disponível em http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=71c7b2ce-43c2-4238-a0d4-c8c453b61c87&groupId=1842527 no dia 17/03/2015.

FINOR - FUNDO DE INVESTIMENTOS DO NORDESTE
INSTITUÍDO PELO DEC.-LEI 1.376, DE 12.12.74 ADMINISTRADO PELA SUDENE - SUPERINTENDÊNCIA
DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - OPERADO PELO BNB - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. C.G.C. 07.237.373
SEDE: FORTALEZA - CE.

CERTIFICADO DE INVESTIMENTO - CI N°

C/C/P/F D QUANT. QUOTAS VALOR UNIT. VALOR DO CI

NOME E ENDEREÇO DO QUOTISTA

Fortaleza (Ce),

FAC-SIMILE

bnb
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A.

O Optante se torna titular de uma fração ideal desses Fundos, direitos esses consubstanciados nos Certificados de Investimento/Quotas escriturais. Por exemplo, em 31/12/2014, o FINOR estava dividido em 470.384.582.507 cotas, frações do seu patrimônio, que somava R\$ 304.890.206,15.³⁴ Essas quotas pertencem a milhares de Optantes/Investidores espalhados por todo o país, e eram cotadas, a valor de mercado, em R\$ 0,00020, possuindo o valor patrimonial de R\$ 0,00064.³⁵ Nesse diapasão, é evidenciado a constituição do fundo de investimento em quotas, cujos titulares são os Optantes, com quotas proporcionais aos valores investidos, ou os Investidores, adquirentes das quotas pelo Mercado da Bolsa de Valores.

³⁵ Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2009/25.pdf> no dia 14/03/2015

Ratificando o referido entendimento, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, a qual possui legitimação para fiscalizar fundos de investimento emitiu em 31.07.1984 o Parecer de nº 055, com o seguinte exposição, segue trecho:

Passemos agora à apreciação da possibilidade de se caracterizar ou não os fundos – FINOR, FINAM, Fiset – como condomínio.

Vejam, portanto, as características comuns:

O fundo recebe um número ilimitado de participantes;

São outorgados poderes a determinada instituição financeira, para que administre o fundo. *In casu*, os administradores são o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia e o Banco do Brasil, respectivamente;

Os quotistas são proprietários de quotas representadas por certificados de investimento;

Esses certificados serão negociados em Bolsa, ou serão convertidos por ações integrantes das carteiras dos fundos, mediante leilões realizados em Bolsa de Valores.

Diante do exposto, não há como negar que o FINOR, FINAM e Fiset se constituem em fundos em condomínio.³⁶

Assim, caracteriza-se que o FINOR é um fundo de investimento mútuo constituído sob a forma de condomínio, possuindo cada unidade da quota um valor patrimonial tendo como proprietário os quotistas, no caso, as empresas Optantes donas dos Certificados de Investimento ou Investidores adquirentes dessas quotas no Mercado de Ações. Diante dos fatos, já desponta a natureza privada do Fundo de Investimento do Nordeste.

3.2 Consultas

Por meio do site <http://www.acaoainformacao.gov.br/>, foram realizadas consultas juntos aos Bancos Operadores dos fundos de investimento (Banco do Nordeste do Brasil S.A. e Banco da Amazônia S.A.) sobre a titularidade dos recursos cobrados nas execuções judiciais promovidas pela Fazenda Nacional com o seguinte questionamento:

³⁶ Parecer CVM SJU N 055 -31 07 1984

a) Protocolo nº 99905000131201555, encaminhado via e-SIC, sistema da Controladoria Geral da União - CGU:

O Fundo de Investimento do Nordeste é disposto em forma de condomínio, constituído por quotas escriturais pertencentes aos Quotistas do fundo. Nesse sentido, de quem seria a titularidade dos recursos do referido fundo de investimento, considerando o Banco do Nordeste como mero administrador dos recursos nos termos do art. 5º do Decreto 1376/74? Os recursos do Fundo de Investimento pertenceria aos titulares das quotas?

Esclarecemos que a cota do FINOR é a menor parte em que se divide o patrimônio líquido do Fundo, o qual corresponde ao total de recursos aplicados pelos investidores (cotistas), acrescido dos rendimentos. Como os demais Fundos de Investimento criados pela CVM, para aplicação de recursos na forma de condomínio, os ativos do FINOR, representados por sua Carteira de Títulos, disponibilidades, etc, são de propriedade direta do Fundo e somente indiretamente de propriedade dos cotistas. (...)
Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão - Banco do Nordeste

O BNB responde a referida solicitação trazendo o conceito da CVM, apresentado no tópico anterior, caracterizando o FINOR como fundo de condomínio e destacando que os recursos pertencem ao respectivo Fundo (ao conglomerado de recursos) e aos quotistas, detentores de frações constituidoras do fundo.

Tal posicionamento já ratifica o entendimento que os valores formam o patrimônio do Fundo e, na hipótese de desvios, devem retornar a este, alimentando-o constantemente, conforme a própria lógica de funcionamento do sistema elucidada. E nesse sentido foi realizada a segunda consulta ao banco operador:

Na hipótese de cobrança administrativa, entende-se que os valores deverão ser devolvidos ao Fundo de Investimento do Nordeste, conforme preceitua o art. 15 da Lei 8.167/91. Entretanto, como se dá a devolução dos recursos decorrentes de desvio de aplicação nos casos de Cobrança Judicial (Art. 14 da Lei nº. 8.167/91) titularizada pela União (como sucessora da Antiga SUDENE/SUDAM)? Os recursos deverão retornar ao Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR/Fundo de investimento da Amazônia - FINAM nos termos dos arts. 12 (parágrafo 7º, sobretudo: § 7º Em qualquer hipótese, se forem constatados indícios de desvio na aplicação dos recursos liberados, aplicam-se as regras dos arts. 12 a 15 desta Lei.) ao 15 da Lei 8.167/91 ou serão repassados à União?

É importante esclarecer que o Fundo de Investimento da Amazônia possui a mesma natureza do FINOR, sobretudo, no que se refere à matéria jurídica, sendo regulado pelas mesmas leis e decretos. Nesse sentido, justifica-se a consulta ao BASA como banco operador do FINAM para fins comparativos entre as respostas fornecidas pelas instituições financeiras em relação ao funcionamento/natureza do FINOR/FINAM.

Em relação ao Banco do Nordeste do Brasil, eis a resposta:

Prezada Senhora,

Referimo-nos ao vosso pedido de informação NUP. 99905000125201506, encaminhado via e-SIC, sistema da Controladoria Geral da União – CGU.

Em referência ao seu pedido de informação, prestamos-lhe os seguintes esclarecimentos:

Não obstante serem oriundos de renúncia fiscal, os recursos liberados às empresas pertencem ao Fundo. Assim, conforme informado anteriormente, os recolhimentos efetuados pelas empresas, seja em razão de cobrança administrativa ou Execução Fiscal, serão efetuados diretamente ao Banco Operador, e não à União. Até esta data, não houve qualquer recolhimento por parte de empresas enquadradas nas situações descritas.

Realizado o mesmo questionamento ao Banco da Amazônia sob o protocolo de nº 99904000039201503, vale a transcrição de sua resposta:

Prezada,

Em consulta na Legislação do FINAM, Lei 8.167 de 16.01.1991, transcrevo abaixo os artigos que tratam desse assunto:

Art. 12. A aplicação dos recursos dos fundos será realizada em estrita consonância com os objetivos do projeto e em conformidade com todas as cláusulas condicionantes quando da sua aprovação pelo Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento Regional.

§ 1º O descumprimento do disposto no *caput* deste artigo, que caracterize desvio da aplicação de recursos, resultará: (Redação dada pela Lei nº 9.808, de 20.7.1999)

I - no cancelamento, pelo Conselho Deliberativo da respectiva Superintendência, dos incentivos aprovados;

II - no recolhimento, pela empresa beneficiária, ao Banco Operador, das quantias recebidas, atualizadas pelo mesmo índice adotado para os tributos federais, a partir da data de seu recebimento, acrescidas de multa de dez por cento e de juros de mora de um por cento ao mês, deduzidas, no caso de aplicação de recursos sob a forma de debêntures, as parcelas já amortizadas. (Redação dada pela Lei nº 9.808, de 20.7.1999)

§ 7º Em qualquer hipótese, se forem constatados indícios de desvio na aplicação dos recursos liberados, aplicam-se as regras dos arts. 12 a 15 desta Lei. (Parágrafo incluído pela Lei nº 9.808, de 20.7.1999)

Art 14. **A falta de recolhimento**, pela empresa beneficiária, dos valores apurados em processo, **no prazo de trinta dias** contados da data do recebimento da comunicação do cancelamento, importará na **execução judicial** a ser **promovida pela agência de desenvolvimento regional**.

Art. 15. As importâncias recebidas, na forma do art. 12, reverterão em favor do Fundo correspondente, cabendo ao Banco Operador respectivo, caso os títulos já tenham sido negociados, promover a emissão de novas quotas. (Redação dada pela Lei nº 9.808, de 20.7.1999)

Conforme a legislação quando do cancelamento do projeto por desvio na aplicação do recurso, os valores serão recolhidos no Banco Operador e serão revertidos ao Fundo.

Atenciosamente,

Atenciosamente, Antonio Carlos de Lima Borges, Diretoria de Infraestrutura do Negócio(DINEG) Conforme Art. 21 do Decreto 7.724/2012, caso Vsa. não concorde com os termos da resposta acima, poderá entrar com recurso, no prazo de 10 dias da ciência desta informação. O mesmo Será apreciado pelo Sr.Valmir Pedro Rossi - Presidente do Banco da Amazônia.”

Nesses termos, numa análise comparativa entre as duas respostas fornecidas, nota-se a congruência entre elas e a sistemática do fundo de investimento. Em primeiro lugar, destaca-se a titularidade pelos respectivos fundos de investimento dos recursos ali depositados pelas empresas Optantes. Em segundo, em relação à cobrança administrativa/judicial afirmam que os recursos provenientes de cancelamentos devem ser

recolhidos aos respectivos bancos operadores, corroborando com a relação de propriedade exercida pelo Fundo e pelos quotistas, conforme a primeira consulta realizada. Destaca-se ainda a resposta do BASA, por oferecer um maior horizonte ao acrescentar que após o recolhimento pelo banco operador, os recursos serão revertidos ao fundo de investimento, em conformidade com a Lei 8.167/91.

Nesse diapasão, tais respostas demonstram o caráter da Renúncia realizada pela União, pois a partir do momento que os recursos são destinados ao FINOR/FINAM, o ente federal não possui mais nenhuma relação com esses valores, passando estes a constituírem os ativos de um fundo de investimento, possuindo quotistas como proprietários da menor fração ideal de um fundo. Com base nos esclarecimentos dos bancos operadores, os recursos não retornam aos cofres públicos sob hipótese nenhuma.

3.3 Da Participação Acionária da União no FINOR;

Como já demonstrado que o FINOR é constituído na forma de ações, é essencial analisar a participação acionária da União para que se possa afirmar ou não a natureza do respectivo fundo de investimento. O FINOR, basicamente, é composto das opções realizadas pelas empresas privadas em destinarem uma parcela do que seria Imposto de Renda ao FINOR. Contudo, as verbas não só derivam de tal modalidade de investimento, mas também podem se originar de: subscrições de quotas pela União, subscrições voluntárias, subscrições de quotas por outros Fundos, por determinação do Poder Executivo, os resultados das aplicações dos recursos já captados, tais como: juros, bonificações em dinheiro, etc;³⁷

³⁷ Art. 3º da Lei 1.376/74: Art. 3º Constituem recursos dos Fundos de Investimentos, de que trata o artigo anterior: (Redação dada pelo decreto-Lei nº 2.304, de 1986)

I - os provenientes dos incentivos fiscais a que aludem às alíneas a e do parágrafo único do artigo 1º; (Redação dada pelo decreto-Lei nº 2.304, de 1986)

II - subscrições realizadas pela União Federal; (Redação dada pelo decreto-Lei nº 2.304, de 1986)

III - subscrições voluntárias efetuadas por pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado; (Redação dada pelo decreto-Lei nº 2.304, de 1986)

IV - retornos e resultados de aplicações dos recursos previstos neste artigo; (Redação dada pelo decreto-Lei nº 2.304, de 1986)

V - outros recursos previstos em lei; (Redação dada pelo decreto-Lei nº 2.304, de 1986)

É importante destacar que a União possui, assim como outras empresas, uma participação acionária junto ao FINOR, conforme a prestação de contas do Presidente da República:

Além das participações acionárias, a União detém quotas em fundos e organismos internacionais, conforme tabelas a seguir:

TABELA 2.5.3.e
PARTICIPAÇÃO EM FUNDOS

R\$ 1,00

FUNDOS	TOTAL			PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO		%	PATRIMÔNIO LÍQUIDO
	QUANTIDADE	VALOR DA QUOTA	VALOR TOTAL	QUANTIDADE	VALOR		
FINAM (1)	923.937.692,540	0,0002616	241.679.419,34	14.869,525	3.889,50	0,0018%	241.679.419,34
FINOR (1)	190.559.106,000	0,0009408	179.273.000,00	377,759	355,38	0,0002%	179.273.000,00
FND(2)	2.363.261,782	0,9623	2.274.166.812,82	1.260.969,559	1.213.431.006,17	76,40%	2.274.166.812,82
FGP(2)	1.084.559,783	1,920,6467	2.083.056.157,86	1.084.559,783	2.083.056.157,86	100,00%	2.083.056.157,86
FGHAB (3)	60.112,684	1,17072	61.293.000,00	60.112,684,00	61.293.000,00	100% (4)	61.293.000,00
FGI (3)	580.308,078	1	580.308.078,00	580.308,078	580.308.078,00	100,00%	580.308.078,00
FGO (3)	580.308,058	1	580.308.057,92	580.308,058	580.308.057,92	100,00%	580.308.057,92
TOTAL			6.000.084.526		4.518.400.545		6.000.084.526

Fonte: MF/Secretaria do Tesouro Nacional.

Notas:

(1) Quotas avaliadas pelo valor patrimonial.

(2) Quotas avaliadas pelo valor de mercado.

(3) Valor de integralização

(4) Na integralização inicial do Fundo, a União era a única cotista, posteriormente a CAIXA também adquiriu cotas.

FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia - posição em dez/2008. OBS: O Patrimônio Líquido do FINAM, em 31/12/09, foi de R\$ 144.470.871,03, sendo a participação da União de R\$ 2.587,84 conforme informação obtida em janeiro de 2010.

FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste - posição em dez/2008. OBS: O Patrimônio Líquido do FINOR, em 31/12/09, foi de R\$ 189.587.039,85, e a participação da União, de R\$ 305,98 conforme informação de janeiro de 2010.

FND - Fundo Nacional de Desenvolvimento - posição em 18/12/2009

FGP - Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas posição em Nov/2009

FGHAB - Fundo de Investimento Garantidor Habitacional - posição de integralização - maio/09

FGI - Fundo Garantidor para Investimento - posição ago/09

FGO - Fundo de Garantia de Operações - posição ago/09

Entretanto, a participação da União Federal no ano de 2009 era de, apenas, 0,0002% das quotas do fundo, com o valor patrimonial de R\$ 355,38 (trezentos e cinquenta e cinco reais e trinta e oito centavos). Nessa perspectiva, é importante atentar que a União participa do fundo, na qualidade genérica de quotista do Fundo, como qualquer outro, com uma participação discreta, em comparação com outras empresas. Nesse sentido, resta evidente que os valores pertencentes à União estão limitados a quantidade e valor de suas quotas, não tendo a propriedade integral do referido fundo de investimento e, obviamente, não podendo realizar os recolhimentos desses valores integrais aos cofres públicos.

3.4 Assembleia Constituinte – Caracterização do FINOR como fundo de investimento privado;

Uma análise histórica acerca do desenvolvimento do artigo 36 do ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT da CF de 1988 e suas emendas até a redação atual expõe a natureza do Fundo de Investimento do Nordeste. O referido artigo 36 determina que todos os fundos deveriam ser ratificados pelo Congresso Nacional em até dois anos da promulgação da Constituição, exceto os navais e os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado. São os termos do diploma constitucional:

Art. 36. Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos.

Quando o ADCT da Constituição da República atual estava sendo votado, o Deputado Constituinte Firmo de Castro apresentou o Requerimento de Destaque nº. 867, para que fosse analisada sua Emenda nº. 629, a qual pretendia suprimir o artigo acima transcrito, à época, ainda numerado como o nº. 41 do ADCT.

Nesse momento, o Deputado Constituinte, Autor da emenda, esclareceu que os fundos resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado seriam, justamente, o FINOR e o FINAM:

Sr. Presidente, na qualidade de autor dessa emenda, quero que fique registrado nos anais que o nosso objetivo foi melhor explicitar o que se entenderia por fundos que têm por base isenções fiscais que passam a integrar o patrimônio privado. Uma vez que os entendimentos processados nas etapas anteriores diziam respeito aos fundos fiscais de caráter regional, demos interpretação de que esta redação, na verdade, refere-se **a fundos regionais, particularmente ao Finor e ao Finan (sic)**. Mantida, portanto, a não-extinção destes fundos no prazo, pelo menos, de dois anos, retiro a emenda.

Vale salientar também que o Deputado Constituinte Luiz Salomão endossa que entende serem o FINOR e o FINAM tratados na exceção constante no artigo supramencionado.

Segundo a interpretação do Legislador Constituinte, autor da referida emenda, o FINOR integra o patrimônio privado.

3.5 Da Renúncia Fiscal Definitiva Realizada pela União

3.5.1 Primeiro Argumento da União: Renúncia Condicional à implantação do Projeto pela Empresa Beneficiária

Em primeiro lugar, esse argumento é construído com base no ato da renúncia fiscal não ter caráter definitivo, sendo este ato discricionário da União, condicional ao desenvolvimento, nos termos da lei, do projeto da Empresa Beneficiária. Nesse sentido, os valores, originariamente, pertenceriam à União, devendo, nos casos de cancelamento de projetos, retornar aos cofres públicos.

Entretanto, conforme se demonstrará no tópico seguinte mais explicitamente, a renúncia é realizada em face do Optante/Quotista/Investidor, não possuindo nenhuma relação com a empresa Beneficiária, responsável pelo projeto e, conseqüentemente, seu cancelamento. Portanto, permanecer nessa tese seria desconsiderar a figura do Optante como quotista do fundo de investimento e o fato do mesmo já ter cumprido os requisitos necessários para a renúncia ser definitiva.

Em breve análise lógica, não seria atraente para as empresas Optantes possuir o benefício da Renúncia Fiscal atrelada ao sucesso do projeto desenvolvido pela Empresa Beneficiária(geralmente outra empresa nos termos do art. 5º da Lei 8.167/91), visto que qualquer infortúnio nesse projeto, revogaria a renúncia fiscal e traria ao Optante a condição de devedor da parcela do Imposto de Renda destinado ao FINOR. E, obviamente, essa não era a intenção do programa, pelo contrário, seria trazer benefícios aos Optantes para arrecadar a maior quantidade de recursos possíveis para se investir em empresas do Nordeste. É por esse

motivo que supõe-se a escolha do legislador pela renúncia fiscal definitiva no momento em que o Optante faz a destinação da parcela do imposto de renda ao fundo de investimento.

E, mais, considerar que a renúncia é condicional ao desenvolvimento do projeto, nos termos do art. 5º da Lei 8167/91, é não atentar ao próprio funcionamento do sistema, que constitui o benefício em favor do Optante, não possuindo nenhuma relação com a empresa Beneficiária dos recursos do FINOR. Em bem da verdade, no antigo sistema FINOR 34/18, na qual a empresa Optante realizava diretamente o investimento na empresa Beneficiária, tornando-se sócio desta, o requisito para a efetivação da Renúncia da União desses valores, seria a realização da injeção dos recursos na empresa Alimentada.

3.5.2 Contra-argumento: Renúncia Fiscal Condicional ao direcionamento de parcela do que seria Imposto de Renda pelo Optante

Somando-se ao propósito do FINOR, opera-se o funcionamento voltado para o benefício do Optante, transformando o que seria imposto em renda. Inclusive, é importante mencionar a atividade publicitária da época, buscando impulsionar a opção pelas empresas privadas ao FINOR que traziam os seguintes termos:

Ninguém precisa ser mágico para transformar o leão num bichinho de estimação.
Basta aplicar no Finor.

Pra (sic) começo de conversa, no Finor o leão, de imposto, vira renda.

E aí, o raciocínio é simples: somando os 25% do abatimento com a rentabilidade do fundo, **você é quem fica com a parte do leão.**³⁸

Nesses termos, a partir do momento que a empresa OPTANTE decide investir parcela do Imposto de Renda no fundo de investimento, a União realizaria a conhecida Renúncia Fiscal sobre essa parcela, não possuindo mais qualquer titularidade sobre os recursos ali depositados.

³⁸ *Panfleto distribuído pela SUDENE intitulado “CADÊ O LEÃO QUE ESTAVA AQUI?” – disponível na Biblioteca Celso Furtado – SUDENE – Recife-PE*

Explique-se, a condição efetiva para a realização da Renúncia Fiscal é a destinação de parcela de Imposto de Renda pelo Optante/Quotista/Investidor ao respectivo fundo de investimento. Estando tal condição efetivada a Renúncia é realizada e adquire o caráter de definitiva, sendo os recursos provenientes da Opção, a partir de então, pertencentes ao referido fundo e aos seus quotistas.

Tal constatação é comprovada pela aquisição do Certificado de Investimento (posteriormente, poderá ser trocado por quotas escriturais equivalentes) pelo Optante/Quotista/Investidor, que possuirá valores proporcionais do fundo aos investidos.

Aproximadamente 45 (quarenta e cinco) dias após a entrega do CAIF, e por intermédio do mesmo agente, o investidor receberá o seu Certificado de Investimento – CI, documento definitivo de sua participação como quotista do Fundo.³⁹

Como já mencionado alhures, o CI poderá ser convertido em ações das empresas Beneficiárias do Fundo de Investimento (art.8º, *caput*, Lei 8.167/1991), negociado com qualquer pessoa física ou jurídica, utilizado para fins de caução junto a órgãos federais ou, simplesmente, mantidos na propriedade da empresa. Tais possibilidades revelam a total autonomia das empresas Optantes de dispor do CI como lhe bem aprouverem, evidenciando que tais certificados pertencem ao patrimônio das empresas OPTANTES, sobretudo, na hipótese de caução junto aos órgãos federais, pois como poderia uma empresa portadora do CI oferecer como garantia órgãos públicos quotas lastreadas por recursos públicos (considerando os recursos do FINOR como públicos)?

Ademais, a Carteira de Ações⁴⁰ do FINOR é composta das ações de empresas Beneficiárias que implementaram os projetos, portadoras do Certificado de Empreendimento Implantado - CEI.

³⁹ Ministério do Interior, Banco do Nordeste do Brasil S.A. Fundo de Investimento do Nordeste. Fortaleza. 1978. Pág. 24

⁴⁰ Disponível em:

http://www.bnb.gov.br/documents/22492/25306/Composicao_e_diversificacao_da_carteira.PDF/f887cf57-9970-4905-b71d-9431be27d58a no dia 14/10/2015.

Tais ações serão negociadas pelos Leilões realizados pelo Banco do Nordeste do Brasil, instituição responsável por operar o FINOR. Nesse sentido, apenas pela ótica do mecanismo de funcionamento do FINOR, os recursos investidos nas empresas Beneficiárias retroalimentam o respectivo fundo por meio da venda das ações do FINOR. Outrossim, nota-se desde já que os recursos não são destinados a qualquer órgão público, apenas, direcionados ao FINOR. Ressalte-se ainda a Lei 8.167 de 1991 que nos artigos 12 e 15 dispõem sobre o recolhimento dos recursos ao Banco Operador/Fundo de Investimento:

Art. 12. A aplicação dos recursos dos fundos será realizada em estrita consonância com os objetivos do projeto e em conformidade com todas as cláusulas condicionantes quando da sua aprovação pelo Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento Regional.

1º O descumprimento do disposto no caput deste artigo resultará:

§ 1º O descumprimento do disposto no caput deste artigo, que caracterize desvio da aplicação de recursos, resultará: (Redação dada pela Lei nº 9.808, de 20.7.1999)

I - no cancelamento, pelo Conselho Deliberativo da respectiva Superintendência, dos incentivos aprovados;

II - no recolhimento, pela empresa beneficiária, ao Banco Operador, das quantias recebidas, atualizadas pelo mesmo índice adotado para os tributos federais, a partir da data de seu recebimento, acrescidas de multa de dez por cento e de juros de mora de um por cento ao mês, deduzidas, no caso de aplicação de recursos sob a forma de debêntures, as parcelas já amortizadas. (Redação dada pela Lei nº 9.808, de 20.7.1999)

[...]

Art. 15. As importâncias recebidas, na forma do art. 12, reverterão em favor do Fundo correspondente, cabendo ao Banco Operador respectivo, caso os títulos já tenham sido negociados, promover a emissão de novas quotas.

Além da imposição legal ao retorno dos recursos ao fundo de investimento, no caso de cancelamento/desvio de aplicação dos recursos do FINOR, há Parecer vinculativo da Advocacia Geral da União sob o nº QG 192, afirmando que a renúncia realizada pela União possui caráter definitivo e os recursos deveriam retornar a União, seguem os principais dispositivos do referido documento:

7. Tendo constatado a Receita Federal o cumprimento das exigências, por parte do contribuinte, na fase de opção da pessoa jurídica de deduzir parcela do imposto de renda devido para aplicação em um desses investimentos regionais, **cessa a sua atuação**. Para a Receita, **com o pagamento do restante do tributo devido e o recolhimento da parcela deduzida a título de aplicação em um desses Fundos, o crédito tributário já está inteiramente quitado, não cabendo a ela nenhum lançamento suplementar, mesmo diante - de descumprimento, por parte da empresa beneficiária do Fundo, dos compromissos para com o desenvolvimento regional.**

(...)

9. Com essa aplicação, as pessoas jurídicas optantes passam a participar do Fundo como **cotistas, titulares, portanto, de direito sobre seus ativos**.

10. Os recursos dos Fundos de Investimentos Regionais são aplicados em empresas, que, em regra, não são os contribuintes que investiram parcela do imposto e receberam respectivos Certificados de Investimentos, mas outras, que haviam sido consideradas aptas a receber benefícios fiscais pelas agências de desenvolvimento regional.

O descumprimento, por parte da empresa beneficiária, dos objetivos do projeto e de cláusulas condicionantes, que caracterize desvio da aplicação dos recursos dos Fundos, resultará no cancelamento, pelo Conselho deliberativo da respectiva Superintendência, dos incentivos aprovados; e **no recolhimento, pela empresa beneficiária, ao Banco operador**, das quantias recebidas, atualizadas pelo mesmo índice adotado para os tributos federais, a partir da data de seu recebimento, acrescida de multa de dez por cento e juros de mora de um por cento ao mês, deduzidas, no caso de aplicação de recursos sob a forma de debêntures, as parcelas já amortizadas (Lei nº 8.167/191, artigo 12, § 10, inciso 1, e inciso II, este com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.740-31, de 6.5.99).

(...)

19. No restante, a renúncia de receita da União em favor dos Fundos de Investimentos Regionais é definitiva, não retornando os recursos ao Tesouro Nacional, mesmo no caso de descumprimento dos projetos pelas empresas beneficiárias.

20. Os valores recuperados vão realimentar os Fundos, que são os credores desses recursos, administrados pelas agências de desenvolvimento regional com o auxílio dos bancos operadores.

(...)

31. Em minha modesta opinião, confunde-se o órgão jurídico Fazendário, quando supõe que os recursos desviados de sua legítima aplicação deveriam retornar ao caixa do Tesouro Nacional, já que constituíram-se em dívida ativa da União. Não é assim. As renúncias de receitas são definitivas para os Fundos de Investimentos Regionais, eles são, no caso, os credores, e são administrados e representados pelas autarquias SUDENE e SUDAM e pelo GERES, este último, por não ter personalidade jurídica,, delega a função de cobrança para o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo - BANDES.

Nesses termos, na modalidade de concessão de recursos com base no art. 5º da Lei 8.167/1991, as quantias decorrentes dos cancelamentos de projetos deverão retornar ao Fundo de Investimento do Nordeste, sendo o seu banco operador seu legítimo credor. A Renúncia Fiscal realizada pela União, como já narrado, possui caráter definitivo, pois a condição de sua efetivação não é o cumprimento do projeto nos termos da lei pela a empresa Beneficiária (nos termos do tópico 7 do Parecer da AGU) e, sim, a destinação dos recursos pela empresa Optante/Quotista/Investidora.

Sobre o tema, o CARF – Conselho Administrativo de Recurso Fiscais possui entendimento pacífico, consoante se verifica da ementa e trecho do voto do julgado abaixo transcritos⁴¹:

“Processo nº 16327.001731/200712

Recurso nº 211.930 Voluntário

Acórdão nº 180100.471

– 1ª Turma Especial

Sessão de 21 de fevereiro de 2011

Matéria PERC

Recorrente VOTORANTIM ASSET MANAGEMENT D.T.V

Recorrida FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA JURÍDICA IRPJ

Anocalendário:

⁴¹ Disponível em <http://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/ConsultarJurisprudencia/listaJurisprudenciaCarf.jsf> no dia 17/03/2015.

2004

INCENTIVOS FISCAIS. FINOR. OPÇÃO EM DARF ESPECÍFICO.

IRRETRATABILIDADE.

O recolhimento de valores destinados ao FINOR por meio de DARF específico com o código de receita relativo ao fundo configura opção pela aplicação desses recursos no fundo. Efetivado o recolhimento, reputa-se exercida a opção, que é irretratável e não pode ser alterada. A destinação em valor superior ao limite permitido pela legislação acarreta a seguinte consequência tributária: os valores destinados ao fundo que excederam o limite são considerados como subscrição voluntária ou destinação com recursos próprios e o valor do imposto que deixou de ser recolhido em virtude do excesso deve ser pago com acréscimo de multa e juros.

(...)

O valor do benefício fiscal recolhido em limite maior em momento algum se reveste da qualidade de direito creditório líquido e certo. **Sequer se trata de tributo.**” – sem os grifos no original

Importante esclarecer que é cediço que a União é a sucessora legítima da SUDENE em seus direitos e obrigações, contudo, não se está neste trabalho a se discutir a legitimidade processual da União para figurar nas ações judiciais, mas, sim, o recolhimento desses recursos pela Fazenda Nacional aos cofres públicos, sob a justificativa de ressarcimento ao erário, a suposta imprescritibilidade dos valores, bem como a sua inscrição em Dívida Ativa e sua cobrança por meio de Execução Fiscal.

Esclarecida a legitimidade processual da União, conclui-se neste tópico que a Renúncia Fiscal realizada pela União é condicionante a figura do Optante/Investidor/Quotista (figura distinta da empresa Beneficiária), tendo este cumprido os requisitos, a renúncia adquire o caráter de definitiva, nos moldes do Parecer GQ 192 da AGU e dos dispositivos legais da Lei 8.167/91 (art. 12, inciso II e art. 15), passando ser propriedade do fundo de investimento e devendo ser recolhida em favor do referido fundo.

Tal situação é comprovada pela contabilidade do Fundo de Investimento do Nordeste, realizada pela empresa privada da Ernst & Young Ernst&Young⁴², que realiza as provisões dos projetos cancelados e, conseqüentemente, os impactos nas cotações das quotas do fundo, registrando, portanto, o patrimônio como pertencente ao FINOR e aos seus quotistas, e que a União vem, atualmente, cobrando para si.

4. Abordagem do entendimento jurisprudencial da natureza pública do Fundo de Investimento do Nordeste

Parte da jurisprudência nacional vem construindo precedentes baseando-se na tese do Fundo de Investimento do Nordeste possuir natureza pública e, portanto, as quantias devidas, decorrentes de projetos cancelados (art. 12, §1º da Lei 8.167/91), deveriam retornar aos cofres públicos. A ausência de adimplemento pelas Empresas Beneficiárias desse montante, hipoteticamente, causaria dano ao erário, tornando esses recursos imprescritíveis (art. 37, § 5º da CF/88). É seguindo essa dinâmica apresentada que parte da doutrina vem se posicionando, a exemplo desse julgado transcrito (escolhido como representativo, devido a impossibilidade de colacionar todos os julgados), responsável pelo breve resumo desses argumentos supramencionados, segue ementa AC533995-PB, julgada em 2013, pela Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região:

ADMINISTRATIVO. RECURSOS DO FINOR. DESVIO. CANCELAMENTO. RESOLUÇÃO N.º 17/2009. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. CABIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE.1. Após a extinção da SUDENE, com base nos atos exarados no bojo do Processo Administrativo nº 28110.FO.0234/87-7, o gestor do FINOR, o diretor do Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos - DGFI, ex vi da Resolução nº 17/2009, decretou, "por desvio na aplicação de recursos, o cancelamento do incentivo fiscal concedido pelo

⁴² Disponível em http://www.bnb.gov.br/documents/22492/25306/Balanco_Patrimonial_2013_Publicacao.pdf/367d2f66-abe0-4e75-92b9-5c69df6bf9fe no dia 17/03/2015.

FINOR à empresa TÊXTIL ERVEST S/A", e a conseqüente devolução dos recursos que aquela companhia recebeu do referido Fundo.² A parte Autora não atacou o mérito do ato de cancelamento, limitando-se a suscitar questões de natureza formal. Dessa forma, tendo em vista que o ato de cancelamento foi precedido do devido processo legal, já que ela foi notificada para se defender, os únicos pontos controvertidos da presente ação são o alegado vício de competência na edição da Resolução que cancelou o repasse de recursos percebidos pela Autora e a ocorrência de prescrição, já que o cancelamento se deu após mais de cinco anos do recebimento da última parcela de recursos.³ Com a extinção da SUDENE, a União a sucedeu nos seus direitos e obrigações, sendo as competências do Conselho Deliberativo daquele órgão transferidas para o Ministério da Integração Nacional, nos termos do § 5º do art. 21 da MP n.º 2.156-5/2001. Portanto, o ato de cancelamento passou para a competência do Ministério da Integração Nacional. Porém, não é privativo do Ministro da Integração Nacional, já que a ele caberá, apenas, o julgamento de eventual recurso, nos termos § 6º do art. 21 da MP n.º 2.156-5/2001.⁴ O Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento - DGFI, órgão integrante do Ministério da Integração Nacional era competente para praticar o ato que cancelou os incentivos fiscais concedidos pelo FINOR à Autora, tendo em vista o disposto no Decreto n.º 5.847/2006, bem como pelo fato de o Ministro da Integração Nacional ter atribuído a competência para o cancelamento ao referido órgão, nos termos das Portarias n(s).º 515/2007 e 639/2007.⁵ **Caracterizado o desvio na aplicação de recursos do FINOR praticado pela Autora, independente de ser ou não ato de improbidade administrativa, bem como que causou prejuízo ao erário, deve ser afastada a alegação de prescrição suscitada pela parte Autora, uma vez que o ressarcimento ao erário, neste caso, é imprescritível.** Nesse mesmo sentido, os seguintes precedentes: STF, RE 608.831 AgR, Rel. Min. Eros Grau, DJ 08.06.2010; STJ, AGRESP 1138564, Primeira Turma, Rel. Benedito Gonçalves, DJE 02.02.2001 e STJ, AgRg no RMS 25763, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJE 24.09.2010.⁶ Apelação improvida.ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, em que são partes as acima identificadas. Decide a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, negar provimento à Apelação, nos termos do relatório, voto da Desembargadora Relatora e notas taquigráficas constantes nos autos, que passam a integrar o presente julgado. Recife (PE), 11 de abril de 2013 (data do julgamento). Desembargadora Federal Joana Carolina Lins Pereira Relatora (Convocada)

É importante analisar os argumentos suscitados pela União e acatados pelo Judiciário que determinou o recolhimento dos valores pertencentes ao FINOR, no processo judicial, como

ressarcimento ao erário. Para fins de compreensão, segue abaixo os principais argumentos que fundamentam o referido entendimento:

- a) Renúncia Fiscal realizada pela União ser condicional ao desenvolvimento e implementação do projeto nos termos da lei;
- b) O Dano ao Erário, em razão da não aplicação dos recursos na conformidade do ordenamento jurídico;
- c) Imprescritibilidade dos recursos perseguidos nos termos do art. 37, §5º da Constituição Federal;
- d) Inscrição em Dívida Ativa e Execução Fiscal;

Como já demonstrado nos tópicos alhures, a Renúncia Fiscal é definitiva em favor do Optante/Investidor/Quotista, quando este realiza a destinação de parcela do que seria Imposto de Renda ao FINOR, não havendo qualquer relação com o desenvolvimento do projeto pela Empresa Beneficiária/Investida (nos termos do Parecer GQ 192 da AGU), acompanhada e fiscalizada pela SUDENE, interessada no desenvolvimento social a ser causado pelo crescimento do empreendimento incentivado. Nos termos da Lei 8.167/91 e Decreto Lei 1.376/74, os recursos decorrentes de desvio de aplicação e cancelamentos de projetos, deverão retornar ao Fundo de Investimento do Nordeste. Assim, conclui-se que não há, em hipótese alguma, dano ao erário e, conseqüentemente, os recursos por não serem públicos, também não são imprescritíveis e não podem ser inscritos em Dívida Ativa.

4.2 Da Impossibilidade de Inscrição em Dívida Ativa

4.2.1 Dívida Ativa

A inscrição em dívida ativa só é permitida quando os créditos cobrados sejam pertencentes ao próprio ente. No caso do FINOR, a União sustenta em sua tese, acatada por parcela do Judiciário, que os créditos decorrentes de desvio de aplicação e cancelamento de projetos constituem ressarcimento ao erário, o que geraria o permissivo legal.

Entretanto, como já demonstrado alhures, os créditos em questão pertencem ao Fundo de Investimento do Nordeste, constituído na forma de condomínio de ações, cujos titulares são empresas privadas (Optantes ou que adquiriram as ações na Bolsa de Valores).

Nesse sentido, a inscrição em dívida ativa, é totalmente ilegal, não havendo amparo normativo. Assim dispõe o MANUAL DE PROCEDIMENTOS DA DÍVIDA ATIVA (pg. 11) , editado em 2004, pela Secretaria do Tesouro da União e aplicado aos Municípios, Estados e à própria União:

1.2 A Dívida Ativa, regulamentada a partir da legislação pertinente, abrange **os créditos a favor da Fazenda Pública**, cuja certeza e liquidez foram apuradas, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas apuradas. É, portanto, uma fonte potencial de fluxos de caixa, com impacto positivo pela recuperação de valores, espelhando créditos a receber, sendo contabilmente alocada no Ativo.

De início, observa-se a definição de Dívida Ativa, caracterizada pelos créditos a favor da Fazenda Pública. No caso do FINOR, os recursos deveriam **sempre** retornar ao fundo de investimento para alimentá-lo. Nesse diapasão, a figura esquecida nessa relação e, talvez, confundida com o Beneficiário, é o Optante/Investidor/Quotista, titular do Certificado de Investimento e quotista do fundo, proprietário indireto do fundo, beneficiário da Renúncia Definitiva da União.

A LDO 2015 (lei nº. 13.080/15) também não se afasta dessa premissa. Dispõe o tópico 4.1 do seu Anexo V :

4.1 DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO A Dívida Ativa constitui-se em um conjunto de direitos ou créditos de várias naturezas, **em favor da Fazenda Pública**, com prazos estabelecidos na legislação pertinente, vencidos e não pagos pelos devedores, por meio de órgão ou unidade específica instituída para fins de cobrança na forma da lei. A inscrição de créditos em Dívida Ativa gera um ativo para a União, sujeito a juros, multa e atualização monetária, que segundo a Lei nº 4.320/64 serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. Por esta razão, considera-se a Dívida Ativa um ativo contingente.

Ou seja, para ser inscrito em dívida ativa um crédito, deve, obviamente, pertencer ao ente que a inscreveu, vez que, conforme se verifica da legislação pátria, o ato da inscrição gera um

ativo para o respectivo ente. Não é qualquer entrada de valor que pode ser inscrito em dívida ativa. Para poder ser inscrito em dívida ativa, o crédito vencido, obrigatoriamente, deve ser (a favor) da Fazenda Pública, de forma que constitua receita orçamentária do ente que o inscreve.

4.2.2 Entradas Compensatórias

O DGFI - Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos, órgão criado para gerir, única e exclusivamente, os assuntos relacionados ao FINOR e ao FINAM, fazendo o papel que anteriormente cabia à SUDENE, expressa, *ipsis literis*, em seus Relatórios de Gestão Anuais que:

Cabe ressaltar que embora os recursos operacionalizados pelos Fundos de Investimentos (FINAM e FINOR) não estejam contemplados na Lei Orçamentária Anual – LOA e, portanto, **tratados como recursos não-orçamentários**, ainda não inseridos no Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento – SIGPLAN, buscou-se aqui proceder à adequação desses recursos aos padrões requeridos nos já mencionados normativos do Tribunal de Contas da União – TCU...⁴³

Vale salientar que o referido órgão também afirma não gerir ações orçamentárias, *in verbis* :

Esta UJ não é gestora de Ações Orçamentárias.⁴⁴

Nesse sentido, os recursos do FINOR são qualificados como entradas compensatórias (ingressos extraorçamentários), nos termos do artigo 3º, § único (da lei nº 4.320/64), não sendo considerados receitas, e, conseqüentemente, não estando compreendidos pela Lei de Orçamentos. São os termos da lei:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

⁴³ Disponível em http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=71c7b2ce-43c2-4238-a0d4-c8c453b61c87&groupId=1842527 no dia 14/03/2015.

⁴⁴ Disponível em http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=1cebff8c-fc99-418a-8855-0192f09f3f64&groupId=1842527 no dia 14/03/2015.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

É o disposto no artigo 39, caput e §1º da Lei nº. 4.320/64:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

Nas cobranças judiciais titularizadas pela União, o crédito pertencente ao FINOR é inscrito, erroneamente, em CDA e cobrados por meio de Execução Fiscal, com prerrogativas públicas. Por óbvio que tais créditos não constituem crédito da União, muito menos receita orçamentária. Em bem da verdade, os referidos créditos poderiam respeitar a classificação de ingressos extraorçamentários, visto que não integram o orçamento do ente público. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (nº. 12.919/13) dispõe:

Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas, bem como das despesas dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. (...)

§ 2º Excluem-se do disposto neste artigo:

I - os fundos de incentivos fiscais, que figurarão exclusivamente como informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2014

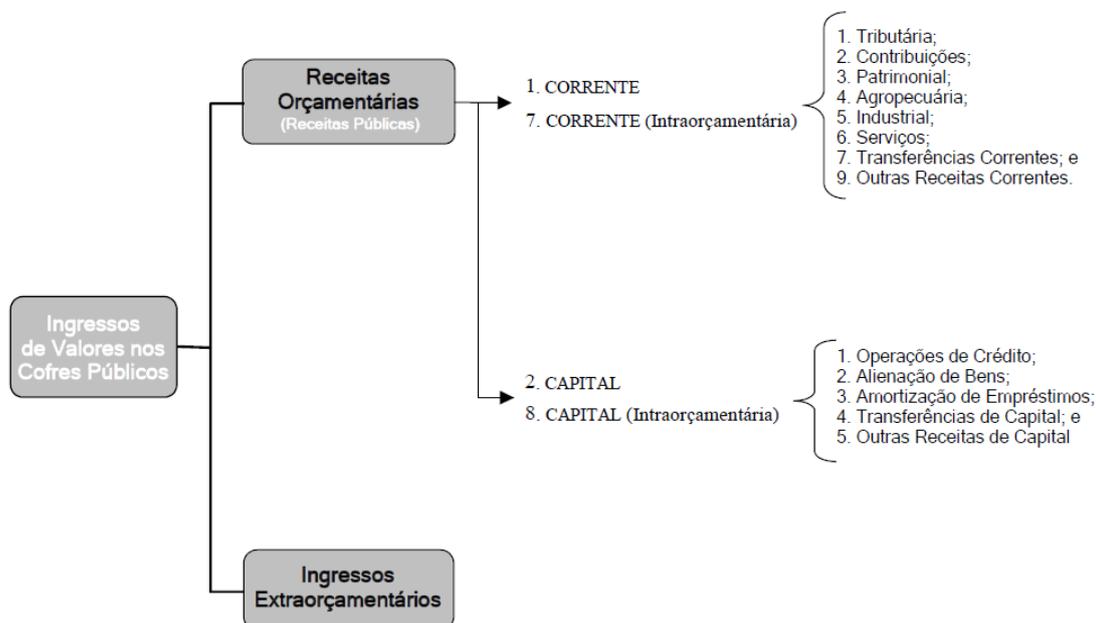
Sobre o tema, merece transcrição o conceito de ingressos extraorçamentários lançado no MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO, de 2015, editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão :

Recursos financeiros que apresentam caráter temporário e não integram a LOA. O Estado é mero depositário desses recursos, que constituem passivos exigíveis e cujas restituições não se sujeitam à autorização legislativa. Exemplos: Depósitos em Caução, Fianças, Operações de Crédito por ARO, emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.⁴⁵

Ao se confrontar o conceito de INGRESSOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS (entradas compensatórias) com o papel desempenhado pela UNIÃO na cobrança dos créditos do FINOR, conclui-se que tais verbas constituem ingressos extraorçamentários, pois a UNIÃO, após recebê-los, deve transferi-los, imediatamente ao FINOR, o real titular do crédito, nos termos do §7º do artigo 12, e do caput do artigo 15 da Lei nº. 8.167/91 .

Assim, por serem meros ingressos extraorçamentários (entradas compensatórias) e, portanto, não constituírem receita pública, não poderiam tais verbas ser inscritas em dívida ativa, como equivocadamente faz a UNIÃO. Inclusive, o próprio Manual Técnico do Orçamento, acima mencionado, dispõe que os créditos inscritos em dívida ativa devem constar nos orçamentos dos entes federativos como componentes (origem) da Categoria Econômica “Receita Corrente”, a qual faz parte do grupo “Receitas Orçamentárias”, excluindo-se o grupo “Ingressos Extraorçamentários” (entradas compensatórias), sem qualquer subdivisão. Merecem colagem tais trechos do MTO:

⁴⁵ Disponível em http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Divida_Ativa.pdf no dia 14/03/2015.



Outras Receitas Correntes: constituem-se pelas receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, tais como: multas, juros de mora, indenizações, restituições, receitas da dívida ativa, entre outras. Exemplos:

a) Multa: receita de caráter não tributário, é penalidade pecuniária aplicado pela Administração Pública aos administrados e depende, sempre, de prévia cominação em lei ou contrato. Podem decorrer do regular exercício do poder de polícia por parte da Administração (multa por auto de infração), do descumprimento de preceitos específicos previstos na legislação, ou de mora pelo não pagamento das obrigações principais ou acessórias nos prazos previstos; e

b) Dívida Ativa: crédito da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, exigíveis em virtude do transcurso do prazo para pagamento. O crédito é cobrado por meio da emissão de certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, inscrita na forma da lei, com validade de título executivo. Isso confere à certidão da dívida ativa caráter líquido e certo, embora se admita prova em contrário.

Os meros ingressos extraorçamentários (entradas compensatórias), como o do caso do FINOR, não poderiam constar em dívida ativa, pois representam créditos a favor da Fazenda Pública, ou seja, receitas orçamentárias propriamente ditas. Instrui no mesmo sentido o sítio eletrônico da PGFN ao afirmar que :

Poderão ser inscritos em dívida ativa os débitos de natureza tributária e não tributária, cuja titularidade do crédito seja da Fazenda Pública Nacional, conforme definido no art. 39 e parágrafos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, ou débitos de natureza não tributária, que não sejam de titularidade da Fazenda Pública Nacional, em que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) por disposição de lei tem que inscrever em dívida ativa, como é exemplo o FGTS, conforme disposto no art. 2º da Lei n.º 8.844 de 20 de janeiro de 1994.

Assim, os créditos do FINOR não constituem Dívida Ativa, pois são créditos privados e não há qualquer lei que autorize a PGFN a realizar a referida inscrição.

5. Conclusão

O sistema do FINOR, nos termos do art. 5º da Lei 8.167/91, funciona como um fluxo contínuo de recursos, no qual as quantias liberadas e investidas sempre retornam ao fundo de investimento. A empresa Beneficiária é quem arrecada esses valores, através da apresentação de um projeto aprovado pela SUDENE, e irá realizar a implantação do desenvolvimento do empreendimento. Obviamente, tal estrutura trará um impacto social para a região onde se instalará, gerando empregos e renda e contribuindo, significativamente, para a mudança de paradigma daquele local, retirando a população do mencionado ciclo vicioso.

Nesses termos, a renúncia de parcela do Imposto de Renda da União realizada em favor do Optante (alimentante do fundo) possui o caráter de definitiva, visto que esses valores não retornarão mais aos cofres públicos, fazendo parte de uma nova dinâmica, no FINOR. É importante compreender que o desvio de aplicação ou cancelamento do projeto (art. 12, §1 da Lei 8.167/1991) não possui o condão de alterar a relação existente entre o Optante e a União, revogando a renúncia anteriormente concedida.

O Optante, com a renúncia definitiva da União, passa a ser quotista do Fundo de Investimento do Nordeste, adquirindo uma fração do referido conglomerado. Dessa forma, na existência de cancelamento de projetos das empresas Beneficiárias do programa, haverá um prejuízo a ser arcado pelo fundo de investimento e seus quotistas, e nada restando a União em razão de sua renúncia.

Nesse diapasão, os recursos desviados ou decorrentes de projetos cancelados deveriam retornar ao fundo, conforme art. 12 ao 15 da Lei 8.167/ 1991, bem como as manifestações do Banco do Nordeste do Brasil e do próprio Banco da Amazônia, responsável pela administração do FINAM que possui o mesmo modelo de funcionamento do FINOR. A jurisprudência, inclusive, já vem proferindo esse entendimento, considerando o Fundo de Investimento do Nordeste com caráter privado. Eis trecho do voto do desembargador do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, o Agravo de Instrumento nº. 140853 - PB (0009810-32.2014.4.05.0000):

Saliente-se que, nos termos da Lei nº 8.167/91 e seus regulamentos, a União renuncia de parcela do que seria pago a título de IRPJ em favor de fundos de desenvolvimentos e as empresas optantes destinam essa parcela a esses mesmos fundos, passando a ter cotas escriturais, na condição de investidoras, podendo negociar seus certificados de investimento livremente no mercado, **não se constituindo mais em valores de titularidade da União, posto que renunciados em favor desses fundos, mas em títulos financeiros privados. Em contrapartida, as empresas podem obter financiamento desses fundos para ações de desenvolvimento em suas respectivas regiões, havendo a participação de entes federais apenas na apreciação de projetos, recebendo, nos termos da lei, percentual para administrá-los.**

São nesses termos que é desenhada toda a sistemática do FINOR e o resultado é o retorno dos valores dos projetos cancelados ao fundo de investimento. Nesse sentido, a Lei 8.167/91 em seu artigo art. 15, e o próprio Parecer GQ 192 da Advocacia Geral da União ressaltam o recolhimento dos valores ao fundo de investimento. Assim, não sendo o crédito público, não poderia a União se colocar na situação de credora dos referidos valores e cobrar na forma de ressarcimento ao erário por meio de Execução Judicial Fiscal, inscrevendo em Dívida Ativa.

Como já demonstrado, anteriormente, deverá o crédito cobrado pela União preencher requisitos específicos para a inscrição em Dívida Ativa. Em primeiro lugar, deverá o crédito pertencer a União, não sendo o caso, haja vista que o débito decorrente do cancelamento de empresas Beneficiárias pertence ao FINOR.

No caso em epígrafe, a União cobra os valores pertencentes ao FINOR, com a legitimidade processual adquirida com a Extinção da SUDENE (art. 41, Medida Provisória nº

2.156-5/01), portanto, os valores cobrados possuem o caráter temporário nos cofres da União, já que deveriam ser repassados ao Fundo de Investimento do Nordeste.

Assim, conclui-se que os recursos do Fundo de Investimento do Nordeste possuem natureza privada e são pertencentes aos seus quotistas, titulares de frações ideais do fundo, não podendo a União cobrar para si esses valores, inscrever em Dívida Ativa da União e cobrá-las por meio de Execução Fiscal.

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gráfico existente no livro MINISTÉRIO DO INTERIOR, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de desenvolvimento Econômico para o Nordeste. 2ª Edição. Recife. 1967. p. 15 disponível em <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/PDEN%20-%20segunda%20edicao.pdf>

Gráfico 2 – Parte do Gráfico existente no livro BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, SUDENE. Incentivos fiscais do Nordeste. Avaliação e Sugestões de Aprimoramento.1990

Gráfico 3 – Parte do Gráfico existente no livro BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, SUDENE. Incentivos fiscais do Nordeste. Avaliação e Sugestões de Aprimoramento.1990

Gráfico 4 – Gráfico Completo existente no livro BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, SUDENE. Incentivos fiscais do Nordeste. Avaliação e Sugestões de Aprimoramento.1990

FIGURAS

Figura 1 – Prestação de contas do Presidente da Republica 2009, disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2009/25.pdf>

Figura 2 - Manual Técnico do Orçamento 2015, disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015_1a_edicao-150514.pdf

BIBLIOGRAFIA

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11.ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Por uma Política Nacional de Desenvolvimento**

Regional. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.30, nº 2, p.144-161, abr-jun 1999.

CARVALHO, Cristiano Viveiros; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. **Sistema de Incentivos Fiscais para as regiões Norte e Nordeste após a transformação da Sudam e Sudene em Ada e Adene.** Brasília, Consultoria Legislativa, 2002.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. **Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste.** Campinas: IE/Unicamp, 2001.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, SUDENE. **Incentivos fiscais do Nordeste. Avaliação e Sugestões de Aprimoramento.**1990

BRASIL. SUDENE. Dep. **Industrialização. Incentivos para a indústria e agricultura do Nordeste.**, 5 ed. Recife, Div Documentação, 1969, Recife.

FURTADO, Celso. **Seca e Poder.** Entrevista com Celso Furtado. Editora Perseu Abramo. São Paulo. 1998.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 19^a ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Banco do Nordeste do Brasil S.A. **Fundo de Investimento do Nordeste.** Fortaleza. 1978.

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Banco do Nordeste do Brasil S.A. **A Aquisição de CIs do FINOR – um investimento rentável para pessoas físicas e jurídicas.** Recife. 1968

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, Banco do Nordeste do Brasil S.A.-BNB. **As Vantagens Financeiras de Investir no FINOR.** Dezembro de 1982. Recife.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, **Assessoria de Industria e Comércio. Nordeste. Oportunidades de Investimentos.** 3^a Edição. Recife.1977

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Banco do Nordeste do Brasil S.A **FINOR – Orientações e Procedimentos Básicos.** Recife. 1979

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Banco do Nordeste do Brasil S.A. **Incentivos Fiscais e Financeiros para investimentos no Nordeste do Brasil.**

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. **Incentivos Fiscais e Financeiros para o Nordeste.** 5ª Edição. Recife. 1969.

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. **Nordeste em Dados.** Recife. 1980

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Banco do Nordeste do Brasil. **O Sistema Finor: Resultados, Sugestões de Aperfeiçoamento.** Fortaleza, 1986.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste.** Segunda Edição. SUDENE 2ª Edição. 1967. Recife

MINISTÉRIO DO INTERIOR, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. **Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste.** 2ª Edição. Recife. 1986

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Sistema de Incentivos Fiscais da Região Nordeste do Brasil.** 2000

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SHOERI, Luís Eduardo. Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2005

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Apresentação sobre a SUDENE e o Sistema FINOR, para integrantes da CPI/FINOR.** Recife. 2000

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Coletânea de Palestras do Professor Marcos Formiga sobre o desenvolvimento regional na Superintendência da SUDENE.** 1999

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Finor. Debêntures. A nova sistemática.** Recife.1992

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Finor. Orientações e procedimentos básicos.** Recife. 1977

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **O Nordeste Brasileiro em Questão: Uma Agenda para Reflexão.** Editora UFPE. Recife. 2014

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Banco do Nordeste do Brasil. **FINOR perguntas e respostas.** 1996

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, Banco do Nordeste do Brasil. **FINOR perguntas e respostas.** 1986

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE., Banco do Nordeste do Brasil. **Fundo de Investimentos do Nordeste.** 1998

- **Sites Pesquisados:**

Acesso à informação - <http://www.acessoainformacao.gov.br/>

Advocacia Geral da União - <http://www.agu.gov.br/>

ANBIMA - <http://www.anbima.com.br>

Banco do Nordeste do Brasil - <http://www.bnb.gov.br/>

Ministério da Integração - <http://www.mi.gov.br/>

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - <http://www.sudene.gov.br/>

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/>

- **Principais Documentos encontrados na internet:**

Prestação de Contas do Presidente da República - Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2009/25.pdf>

Manual da Dívida Ativa - http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Divida_Ativa.pdf

Relatório de Gestão do Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos – DGFI - http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=71c7b2ce-43c2-4238-a0d4-c8c453b61c87&groupId=1842527

Parecer GQ 192 da Advocacia Geral da União - <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8371>

Manual da Dívida Ativa - http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Divida_Ativa.pdf
no acessado dia 18/03/2015.

- **Áudio**

Celso Furtado. Áudio disponível em <http://sudene.procondel.org/audio/2014-03-06-11-32-09.MP3>, acessado em 25.10.2015.

- **Depoimentos:**

Depoimento do Dr. Sávio Vieira na Comissão Especial do Congresso para Avaliação dos Incentivos Fiscais. Brasília. 1922

- **Panfletos:**

“CADÊ O LEÃO QUE ESTAVA AQUI?” – disponível na Biblioteca Celso Furtado – SUDENE – Recife-PE

SUDENE. **O Finor presta contas. Finor a melhor opção.** 1977

SUDENE. Conheça o Novo Finor. Recife. 1991

SUDENE. **Desempenho Socio-econômico da Região Nordeste (Síntese).** 1999

Documento Escrito para a AENE (Associação de Empresas do Nordeste). Política Regional e o Desenvolvimento Econômico do Nordeste. Diagnostico e Sugestões. Recife, 1994.



www.conteudojuridico.com.br