



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1878804 - CE (2020/0140531-4)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : ANTONIO MACEDO SANTANA - ESPÓLIO
REPR. POR : MARIA ORIETA LANDIM CRUZ SANTANA -
INVENTARIANTE
ADVOGADOS : ROMMEL BARROSO DA FROTA - CE013921
FRANCISCO DIAS DE PAIVA FILHO - CE015324
RECORRENTE : FAZENDA NACIONAL
RECORRIDO : ANTONIO MACEDO SANTANA - ESPÓLIO
REPR. POR : MARIA ORIETA LANDIM CRUZ SANTANA -
INVENTARIANTE
ADVOGADOS : ROMMEL BARROSO DA FROTA - CE013921
FRANCISCO DIAS DE PAIVA FILHO - CE015324
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL
INTERES. : INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS S A

EMENTA

EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. RECURSO ESPECIAL. CRÉDITOS ORIUNDOS DO FUNDO DE INVESTIMENTOS DO NORDESTE – FINOR. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTENTE. LEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO PARA EXECUÇÃO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL DA FAZENDA NACIONAL CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO ESPECIAL DO PARTICULAR PREJUDICADO.

1. O acórdão recorrido não possui as omissões suscitadas pela parte recorrente. Ao revés, o Tribunal *a quo* se manifestou sobre todos os aspectos importantes ao deslinde do feito, adotando argumentação concreta e que satisfaz o dever de fundamentação das decisões judiciais.

2. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça está fixada no sentido de que a Fazenda Nacional possui legitimidade ativa para cobrança, por meio de execução fiscal, de dívida ativa não tributária, advinda de incentivo fiscal oriundo do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR.

3. Diante do conhecimento e provimento do recurso especial da Fazenda Nacional, fica prejudicada a análise do apelo nobre interposto por Antonio Macedo Santana – Espólio e respectivo aditamento, que apresentavam pleito pela majoração dos honorários advocatícios fixados pela Corte *a quo*.

4. Recurso especial da Fazenda Nacional conhecido e provido. Prejudicado o recurso especial de Antonio Macedo Santana – Espólio.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 19 de setembro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1878804 - CE (2020/0140531-4)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : ANTONIO MACEDO SANTANA - ESPÓLIO
REPR. POR : MARIA ORIETA LANDIM CRUZ SANTANA -
INVENTARIANTE
ADVOGADOS : ROMMEL BARROSO DA FROTA - CE013921
FRANCISCO DIAS DE PAIVA FILHO - CE015324
RECORRENTE : FAZENDA NACIONAL
RECORRIDO : ANTONIO MACEDO SANTANA - ESPÓLIO
REPR. POR : MARIA ORIETA LANDIM CRUZ SANTANA -
INVENTARIANTE
ADVOGADOS : ROMMEL BARROSO DA FROTA - CE013921
FRANCISCO DIAS DE PAIVA FILHO - CE015324
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL
INTERES. : INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS S A

EMENTA

EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. RECURSO ESPECIAL. CRÉDITOS ORIUNDOS DO FUNDO DE INVESTIMENTOS DO NORDESTE – FINOR. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTENTE. LEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO PARA EXECUÇÃO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL DA FAZENDA NACIONAL CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO ESPECIAL DO PARTICULAR PREJUDICADO.

1. O acórdão recorrido não possui as omissões suscitadas pela parte recorrente. Ao revés, o Tribunal *a quo* se manifestou sobre todos os aspectos importantes ao deslinde do feito, adotando argumentação concreta e que satisfaz o dever de fundamentação das decisões judiciais.

2. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça está fixada no sentido de que a Fazenda Nacional possui legitimidade ativa para cobrança, por meio de execução fiscal, de dívida ativa não tributária, advinda de incentivo fiscal oriundo do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR.

3. Diante do conhecimento e provimento do recurso especial da Fazenda Nacional, fica prejudicada a análise do apelo nobre interposto por Antonio Macedo Santana – Espólio e respectivo aditamento, que apresentavam pleito pela majoração dos honorários advocatícios fixados pela Corte *a quo*.

4. Recurso especial da Fazenda Nacional conhecido e provido. Prejudicado o recurso especial de Antonio Macedo Santana – Espólio.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos especiais interpostos um pela FAZENDA NACIONAL e outro por ANTONIO MACEDO SANTANA – ESPÓLIO, representado por MARIA ORIETA L ANDIM CRUZ SANTAN – INVENTARIANTE, com fundamento no art. 105, inciso III, o primeiro nas alíneas *a* e *c*, e o segundo na alínea *a*, da Constituição Federal, ambos contra acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO no Agravo de Instrumento n. 0801360-28.2018.4.05.0000.

Consta dos autos que o Juízo de primeiro grau rejeitou os pedidos veiculados na exceção de pré-executividade ajuizada por Antonio Macedo Santana – Espólio (fls. 49-54).

O Tribunal de origem deu parcial provimento ao agravo de instrumento para, reconhecendo a ilegitimidade ativa da União para cobrança de débitos concernente ao Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR, determinar a "anulação dos atos praticados pela União Federal a partir da publicação da Lei Complementar nº 125/2007, em razão da ilegitimidade ativa deste ente estatal, e a intimação da nova SUDENE para que se pronuncie sobre o interesse no prosseguimento do feito" (fls. 194-198).

A propósito, a ementa do referido julgado (fl. 197):

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. DESVIO DE APLICAÇÕES NO FINOR. ILEGITIMIDADE ATIVA DA FAZENDA NACIONAL. ANULAÇÃO DOS ATOS POSTERIORES À LC Nº 125 /2007. PARCIAL PROVIMENTO.

1. Trata-se de agravo de instrumento interposto em face da decisão que, em sede de execução fiscal, rejeitou a exceção de pré-executividade que objetivava o reconhecimento da ilegitimidade ativa da Fazenda Nacional no feito.

2. O juízo de origem decidiu sobre a legitimidade ativa da União no feito sob o seguinte fundamento: "assiste razão à exequente quando afirma que a União sucedeu à SUDENE em seus direitos e obrigações e não a ADENE, que nasceu livre de quaisquer ônus. Posteriormente, com a Lei Complementar nº 125/2007, foi criada a nova Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, que sucedeu a ADENE em seus direitos e obrigações, conforme art. 22 do referido diploma legal: Art. 22. A SUDENE sucederá a ADENE em seus direitos e obrigações, ficando convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória no 2.156-5, de 24 de agosto de 2001. Diante disto, todos os recursos outrora concedidos através do FINOR-Fundo de Investimentos do Nordeste se encontram sob a competência da União, não tendo sido tal competência revogada com o advento da Lei complementar 125/2007, porquanto já havia sido atribuída ao Ministério da Integração Nacional (e não à ADENE) por ocasião da Medida Provisória 2156-5 /2001".

3. No caso em epígrafe, a execução fiscal de nº 0000806-27.2005.4.05.8102 foi proposta pela SUDENE em 1999, lastreando-se na cobrança de débitos pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em face da INCOPESA e do ora agravante, decorrentes de suposto desvio de aplicação de recursos financeiros do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR).

3. O Superior Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que a Lei Complementar nº 125/2007 revogou expressamente o dispositivo da Medida Provisória nº 2.156/2001 que permitia a União representar em juízo a antiga SUDENE, cabendo à nova SUDENE a legitimidade (REsp nº 1.482.588/SE, min. Mauro Campbell Marques). ad causam 4. Precedentes desta Corte Regional: TRF 5ª Região, AG/SE 08099291820184050000, Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima; TRF 5ª Região, APELREEX30918/PE, Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho (Convocado);

5. Nesse diapasão, determina-se a anulação dos atos praticados pela União Federal a partir da publicação da Lei Complementar nº 125/2007, em razão da ilegitimidade ativa deste ente estatal, e a intimação da nova SUDENE para que se pronuncie sobre o interesse no prosseguimento do feito.

4. Agravo de instrumento parcialmente provido. Agravo interno prejudicado.

Os embargos de declaração opostos pela Fazenda Nacional foram rejeitados (fls. 263-267).

O recurso integrativo apresentado por Antonio Macedo Santana – Espólio foi acolhido, com efeitos infringentes, para determinar a extinção do processo, sem julgamento do mérito, bem como fixar honorários advocatícios no patamar de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos dos acórdãos de fls. 362-368 e 452-459.

Pontua **Antonio Macedo Santana – Espólio**, nas razões do respectivo apelo nobre (fls. 383-391), contrariedade ao art. 85, §§ 2º e 3º, 8º, do CPC/2015, sob o argumento de que não é cabível, na hipótese dos autos, estabelecer os honorários de sucumbência com esteio em critério de equidade.

Por sua vez, **a Fazenda Nacional**, nas razões do respectivo recurso especial (fls. 394-423) pontua, além da existência de dissídio pretoriano, contrariedade ao art. 22 da Lei Complementar n. 125/2007; ao art. 39, §§ 1º e 2º, da Lei n. 4.320/64, ao art. 2º, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei n. 6.830/80; ao art. 22 do Decreto-Lei n. 147/67; ao art. 2º, § 3º, do Decreto-Lei n. 4.657/42; ao art. 23 da Lei n. 11.457/2007; bem como aos arts. 85, 489, § 1º, inciso IV, e 1.022, inciso II, do CPC/2015.

Alega que houve negativa de prestação jurisdicional, por parte do Tribunal *a quo*, quando do julgamento dos embargos de declaração.

Pondera que o acórdão recorrido carece de fundamentação adequada.

Afirma que (fl. 405):

[...] a PGFN possui legitimidade ativa para promover a execução dos valores em questão. Atualmente, não há mais qualquer discussão acerca da competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para inscrever e cobrar os débitos decorrentes da aplicação indevida dos recursos oriundos dos Fundos de Investimento da Amazônia e do Nordeste – FINAM e FINOR.

Argumenta que a legislação de regência determina que a União é a sucessora, em direitos e obrigações, da SUDENE e da SUDAN, sendo certo que cabe ao Ministério

da Integração Nacional a competência para administrar os fundos de investimentos que estavam sob a administração da SUDENE. Nesse panorama, "a criação da NOVA SUDENE não afetou as competências do Ministério da Integração Nacional e, consequentemente, da competência para cobrança pela PGFN" (fl. 409).

Aduz que o ordenamento jurídico pátrio não admite a repristinação tácita. Portanto, na espécie, (fl. 411):

[...] como não há qualquer preceito normativo contido na Lei Complementar nº 125, de 2007, que tenha repristinado, expressamente, as normas legais que regiam a atuação da extinta SUDENE, não se pode acolher a alegação da recorrente de que a NOVA SUDENE, por força da revogação do art. 21 da medida provisória multicitada, tenha readquirido a competência para tratar das questões referentes ao FINOR.

Assevera que cabe à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional a competência para a inscrição em dívida ativa no tocante aos créditos relativos a desvio de recursos do FINOR, bem como para a ajuizar a respectiva execução fiscal e a persecução dos montantes correspondentes.

Esclarece que não é cabível a condenação em honorários de sucumbência, na medida em que a União não deu causa à presente demanda, tendo atuado nos termos da legislação que regia a matéria quando da inscrição do débito em dívida ativa.

Defende que, na espécie, não se está a tratar de extinção da execução, porquanto, embora tenha ocorrido a revogação dos ditames preconizados na Medida Provisória n. 2.157-5/2001, esses não foram completamente alijados do ordenamento jurídico, já que continuarão a reger as relações jurídicas firmadas durante a vigência daquele Diploma Legal.

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 463-469 e 472-493).

Os recursos especiais foram admitidos (fls. 495-496).

Os autos foram distribuídos à Exma. Senhora Ministra Assusete Magalhães (fl. 510), a qual, por meio das decisões de fls. 511-513 e 521-524, determinou o sobrestamento do feito até o julgamento do Tema Repetitivo n. 1.046/STJ.

Na origem, foi determinada a devolução dos autos ao órgão julgador, a fim de que, caso entendesse necessário, exercesse juízo de retratação (fls. 604-606).

A Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região manteve o os termos do acórdão, porquanto firmou compreensão no sentido de que o citado aresto está em conformidade com o estabelecido pelo Superior Tribunal de Justiça, sob o rito dos recursos especiais repetitivos (fls. 613-624).

Na sequência, **Antonio Macedo Santana – Espólio** apresentou aditamento às razões do seu recurso especial (fls. 629-641). Afirma que, ao contrário do consignado no acórdão que entendeu pela conformação do entendimento da Corte *a quo* com o Tema de Repetitivo n. 1.076/STJ (fls. 636-637):

[...] se proveito econômico inestimável é aquele associado aos casos em que não se permite atribuir um valor patrimonial à lide, como ocorre com as ações de família ou ambientais, é evidente que, cuidando-se de uma ação de execução fiscal, na qual se perseguia um montante específico, é perfeitamente possível mensurar a dimensão patrimonial da lide (sem nem mesmo entrar na discussão se haveria ou não proveito econômico propriamente dito, porque caberia utilizar o parâmetro do valor da causa). E isso basta para afastar o argumento da Corte a quo acerca do alegado caráter inestimável.

Argui que o fato de a extinção do processo ter se dado por ilegitimidade ativa, não tem o condão de suscitar a aplicação do § 8º do art. 85 do CPC/2015 sob o argumento de que seria inestimável o resultado da controvérsia, pois (fl. 639):

[...] o caráter inestimável depende da natureza da ação em si, não da natureza da sentença. Em outros termos: execução, por definição, não pode ser, como visto, ação de valor inestimável. Ele é sempre líquido e certo. A circunstância de a sentença ser ou não baseada em ilegitimidade não tem o condão de tornar inestimável o que já não o era desde o início.

Assinala que, mesmo em vista de não existência de proveito econômico, as normas a serem obedecidas deveriam ser as estabelecidas nos §§ 2º e 3º do art. 85 do CPC/2015, com a incidência do critério de base de cálculo.

Os recursos especiais foram admitidos (fls. 642-644).

Os autos foram distribuídos à minha relatoria em 15/03/2024 (fl. 655).

É o relatório.

VOTO

Examino, inicialmente, o recurso especial da Fazenda Nacional (fls. 394-423).

Ressalto que o acórdão recorrido não possui as omissões suscitadas pela parte recorrente. Ao revés, o **Tribunal a quo se manifestou sobre todos os aspectos importantes ao deslinde do feito**, adotando argumentação concreta e que satisfaz o dever de fundamentação das decisões judiciais.

Aliás, consoante pacífica jurisprudência das Cortes de Vértice, **o Julgador não está obrigado a rebater, individualmente**, todos os argumentos suscitados pelas partes, sendo suficiente que demonstre, fundamentadamente, as razões do seu convencimento.

Como se sabe, "[a] omissão somente será considerada quando a questão seja de tal forma relevante que deva o julgador se pronunciar" (AgInt nos EDcl no REsp n. 2.124.369/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 7/10/2024, DJe de 9/10/2024).

Com efeito, "[n]ão configura ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 o fato de o Tribunal de origem, **embora sem examinar individualmente cada um dos argumentos suscitados pelo recorrente**, adotar fundamentação contrária à pretensão da parte,

suficiente para decidir integralmente a controvérsia" (AgInt no AREsp n. 2.448.701/SP, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 2/9/2024; sem grifos no original).

Vale dizer: "o órgão julgador não fica obrigado a responder um a um os questionamentos da parte se já encontrou motivação suficiente para fundamentar a decisão" (AgInt no REsp n. 2.018.125/SC, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/9/2024, DJe de 12/9/2024).

O acórdão recorrido apresentou fundamentação concreta e suficiente para dar suporte às suas conclusões, **inexistindo desrespeito ao dever judicial de se fundamentar as decisões judiciais**. O que se denota é mero inconformismo da parte recorrente com o resultado do julgamento que lhe foi desfavorável. Portanto, não há ofensa ao art. 489 do Código de Processo Civil. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 2.044.805/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 29/5/2023, DJe de 1/6/2023; AgInt no AREsp n. 2.172.041/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023.

No mérito, o aresto atacado, na parte que interessa, está calcado nas seguintes razões de decidir (fls. 195-198; sem grifos no original):

O cerne da questão consiste em verificar a **legitimidade ativa *ad causam* da União na execução fiscal de nº 0000806-27.2005.4.05.8102**.

No caso em epígrafe, **a execução fiscal foi proposta pela SUDENE** em 1999, lastreando-se na cobrança de débitos pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em face da INCOPEA e do ora agravante, decorrentes de **suposto desvio de aplicação de recursos financeiros do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR)**.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que **a Lei Complementar nº 125/2007 revogou expressamente o dispositivo da Medida Provisória nº 2.156/2001 que permitia a União representar em juízo a antiga SUDENE, cabendo à nova SUDENE a legitimidade**. Senão vejamos (sem grifos no original): *ad causam*

[...]

No mesmo sentido, é o entendimento desta Corte Regional (grifos acrescidos):

[...]

Nesse diapasão, determina-se a anulação dos atos praticados pela União Federal a partir da publicação da Lei Complementar nº 125/2007, em razão da ilegitimidade ativa deste ente estatal, e a intimação da nova SUDENE para que se pronuncie sobre o interesse no prosseguimento do feito.

Como se vê, a conclusão adotada no acórdão objurgado está em descompasso com a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, fixada no sentido de que a Fazenda Nacional possui legitimidade ativa para cobrança, por meio de execução fiscal, de dívida ativa não tributária, advinda de incentivo fiscal oriundo do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. EXECUÇÃO FISCAL. RECEBIMENTO DE VALORES MALVERSADOS DO FUNDO DE INVESTIMENTOS DO NORDESTE - FINOR. LEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO FEDERAL. DECISÃO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Agravo Interno interposto contra decisão monocrática que conheceu parcialmente do recurso especial interposto pela Fazenda Nacional e, nessa extensão, deu-lhe provimento.

2. Consoante a jurisprudência desta Corte, a União Federal detém legitimidade para a cobrança de dívida oriunda de incentivo fiscal proveniente do Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR, mesmo após a revogação do art. 21 da Medida Provisória 2.156/2001 pela Lei Complementar n. 125/2007.

3. Agravo desprovido. (AgInt no REsp n. 2.054.834/PE, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 30/4/2025, DJEN de 7/5/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR SUPOSTOS DESVIOS DE RECURSOS DO FUNDO DE INVESTIMENTOS DO NORDESTE - FINOR. LEGITIMIDADE ATIVA DA FAZENDA NACIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS PARA SANAR OMISSÃO, SEM EFEITOS INFRINGENTES.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento contra decisão proferida pelo juízo de primeira instância que rejeitou exceção de pre-executividade oposta por sociedade empresária. O agravo foi recebido nos efeitos devolutivo e suspensivo (fls. 2.603-2.606) e, no julgamento colegiado, foi provido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, reconhecendo a ilegitimidade ativa da Fazenda Nacional para o feito.

II - Foi proferida decisão monocrática com o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, III, do RISTJ, dou provimento ao recurso especial para reformar o acórdão de origem, reconhecendo a legitimidade ativa da Fazenda Nacional para a execução fiscal, devendo ser dado prosseguimento ao julgamento do agravo de instrumento.". O agravo interno interposto foi improvido.

III - Os embargos merecem acolhimento tão somente para esclarecer a fundamentação do acórdão recorrido e sanar a omissão apontada pelo embargante quanto aos precedentes em sentido divergente existentes nesta Corte, sem que se atribuam, contudo, efeitos infringentes ao julgamento, na medida em que a conclusão alcançada, pela legitimidade da Fazenda Nacional para a cobrança do crédito decorrente de recursos do FINOR, deve ser mantida.

IV - A controvérsia cinge-se à sucessão legislativa nas normas que regem a existência da antiga SUDENE, da ADENE, da nova SUDENE, bem assim da participação da União no âmbito das competências relacionadas a essas entidades de administração indireta, especificamente no tocante aos direitos e obrigações decorrentes do FINOR.

V - O FINAM e o FINOR são fundos de investimentos criados pelo art. 2º do Decreto-Lei 1.376/1974, com o objetivo de estimular o desenvolvimento das regiões da Amazônia Legal e Nordeste sob a supervisão, à época, da SUDAM e da

antiga SUDENE. Sobre a recuperação de valores desviados das aplicações de recursos dos fundos, o art. 13 da Lei n. 8.167/1991 prevê que "[a] apuração dos desvios [...] será feita mediante processo administrativo a ser instaurado pela Superintendência de Desenvolvimento Regional, que solicitará, quando julgar necessário, a participação do Banco Operador, admitida ao infrator ampla defesa".

VI - De todo modo, com a edição da Medida Provisória n. 2.145/2001, posteriormente reeditada como Medida Provisória n. 2.156/01, criou-se a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e extinguiu-se a SUDENE. Na mesma ocasião também foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, que seria gerido pela ADENE (art. 3º).

VII - A mesma MP n. 2.156/01 que extinguiu a SUDENE previu, a despeito da criação paralela da ADENE, que a União sucederia a SUDENE nos seus direitos e obrigações (art. 21, § 2º). Mais especificamente, a norma estipulou que competiria ao Ministério da Integração Nacional "a administração dos projetos em andamento na SUDENE, relacionados com seu Fundo de Investimento" (art. 21, § 5º, II) - isto é, o FINOR.

VIII - Houve uma clara cisão de competências. Nos termos da legislação que extinguiu a SUDENE e criou a ADENE, essa nova agência de desenvolvimento não sucedeu a SUDENE nem possuía competência relativa a quaisquer direitos e obrigações decorrentes do FINOR, na medida em que foi criada para ser responsável por outro fundo, o FDNE.

IX - Neste ponto, releva esclarecer que os dois precedentes da Segunda Turma publicados no ano de 2015 e invocados pelo embargante partem da seguinte premissa, fundamental à conclusão de ambos:

"conforme o disposto no art. 22 da LC 125/2007, a [nova] SUDENE sucedeu a ADENE em seus direitos e obrigações" (REsp. n. 1.357.788/CE, de relatoria do Ministro Herman Benjamin); "o restabelecimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a LC 125/2007 em seu artigo 22 atribuiu a nova SUDENE a legitimidade para suceder a ADENE em seus direitos e obrigações" (REsp. 1.438.595/SE).

X - A premissa, em si, não é equivocada - nem poderia sê-lo, na medida em que traduz texto expresso de lei: o art. 22 da Lei Complementar n. 125/2007 - contudo, não se amolda ao caso sob análise. Isso porque, considerando que a ADENE nunca teve legitimidade para executar créditos decorrentes do FINOR - conforme explicitado, a ADENE geria o FDNE, tendo sido a União quem sucedeu a SUDENE nos direitos e obrigações relativos ao FINOR - é irrelevante à solução da legitimidade no caso destes autos - e de todos os que envolvem créditos do FINOR - que a nova SUDENE tenha sucedido a ADENE.

XI - A ADENE, repita-se, nunca teve legitimidade para ações relativas ao FINOR e sua sucessão pela nova SUDENE não atrai, sem que haja texto expresso de lei nesse sentido, a legitimidade da nova SUDENE para tais ações. E, de fato, não há texto expresso nesse sentido, não sendo suficiente a essa conclusão a informação de que o art. 24 da Lei Complementar n. 125/2007 revogou o art. 21 da MP n. 2.156/2001, cujo § 2º dispunha que a União sucedeu a SUDENE em seus direitos e obrigações.

XII - Primeiro, registre-se, a mera revogação do artigo que dispunha sobre a referida sucessão não tem o condão de repristinar a norma anterior que atribuía

tais direitos e obrigações à antiga SUDENE sem que houvesse disposição expressa nesse sentido, porquanto a repristinação legislativa não é automática no ordenamento jurídico brasileiro.

XIII - Além disso, tal efeito da revogação seria impossível, porquanto a antiga SUDENE não existe mais, sendo que a nova SUDENE, a despeito da identidade de nomenclatura, não se traduz no mesmo órgão anteriormente existente. Em verdade, em termos constitutivos - dadas as normas de sucessão - a nova SUDENE assemelha-se mais à ADENE do que à antiga SUDENE, e não houve questionamento quanto à competência da União para execução dos créditos do FINOR durante a existência da ADENE, na medida em que tal cisão de competências consta de texto expreso de lei.

XIV - Registre-se, ainda, que a LC n. 125/2007 não dispõe sobre o FINOR, prevendo, por outro lado, dentre os instrumentos da nova SUDENE - conforme se deduz logicamente a explanação acima - o FDNE, fundo gerido pela ADENE, sucedida pela nova SUDENE.

XV - Enfatize-se, ainda, que a mera revogação da norma de sucessão também não poderia produzir o efeito pretendido pelo embargante - imputar a competência do FINOR de volta à SUDENE - porquanto a referida norma, contida no capítulo relativo às disposições finais e transitórias - tem caráter de norma de eficácia exaurida. Extinta a SUDENE à época, seus direitos e obrigações foram, todos, transferidos à União, não sendo factível supor que a Superintendência extinta seria titular de novos direitos e obrigações após sua extinção. É dizer, a norma de sucessão produziu todos os seus efeitos à época, e sua revogação, no âmbito da revogação de diversos dispositivos atinentes à reestruturação de autarquias do Poder Executivo, sem qualquer disposição específica adicional, em verdade, não tem o condão de produzir quaisquer efeitos.

XVI - A União sucedeu a SUDENE em todos os seus direitos e obrigações existentes à época, dentre os quais o gerenciamento dos créditos decorrentes de desvios do FINOR, e nova sucessão relativa aos direitos e obrigações desse fundo somente pode ocorrer com base em previsão legal expressa e específica, não podendo ser suposta a partir da mera revogação da norma sucessória anterior - de eficácia exaurida - e a despeito de todo o contexto normativo aqui esmiuçado.

XVII - Em resumo, anote-se que a antiga SUDENE, ao ser extinta, teve seus direitos e obrigações transferidos à União, sendo que, no mesmo ato, foi criada a ADENE, que embora detivesse competência material similar à antiga superintendência, não a sucedeu, em especial quanto às competências relativas ao FINOR. A nova SUDENE, por sua vez, sucedeu a ADENE (art. 22 da LC 125 /2007), não tendo a mesma norma previsto que a nova SUDENE sucederia a União relativamente às obrigações transferidas da antiga SUDENE, não sendo possível extrair tal efeito da mera revogação de dispositivo normativo anterior de eficácia exaurida.

XVIII - Por todo o exposto, não é possível supor que a nova SUDENE é sucessora da antiga SUDENE, sendo que permanece a cargo da União a competência para gerenciamento dos recursos do FINOR e, consequentemente, a legitimidade para a cobrança de créditos decorrentes de desvio de recursos do referido Fundo, mesmo após a edição da LC 125/2007.

XIX - Embargos de declaração conhecidos para sanar as omissões apontadas, nos termos da fundamentação, sem atribuir-lhes efeitos infringentes. (EDcl no AgInt nos EDcl no REsp n. 1.825.586/PE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/11/2023, DJe de 7/6/2024.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO DO FINOR - FUNDO DE INVESTIMENTO DO NORDESTE. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. CABIMENTO.

1. "Em se tratando de dívida não-tributária, no caso incentivo fiscal proveniente do FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste, a Fazenda Pública pode valer-se do disposto no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964 para, efetuada a inscrição em dívida ativa, buscar sua satisfação por meio da Execução Fiscal" (Primeira Turma, REsp n. 1.380.666/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 18.8.2016).

2. Agravo interno desprovido. (AgInt nos EDcl no REsp n. 2.059.541/PB, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/12/2023, DJe de 21/12/2023.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR SUPOSTOS DESVIOS DE RECURSOS DO FUNDO DE INVESTIMENTOS DO NORDESTE. LEGITIMIDADE ATIVA DA FAZENDA NACIONAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento contra decisão proferida pelo Juízo de primeira instância que rejeitou exceção de pré-executividade oposta pela sociedade empresária. No Tribunal a quo, deu-se provimento ao recurso.

II - O acórdão de origem decidiu nos seguintes termos: "A jurisprudência desta egrégia Corte Regional e do STJ encontra-se sedimentada no sentido de que o art. 24 da Lei Complementar n.º 125/2007 expressamente revoga o art. 21 da MP n.º 2.156-5, dispositivo que permitia à União representar em juízo a antiga SUDENE, depois sucedida pela ADENE - também extinta pelo mesmo diploma legal -, cabendo à nova SUDENE a legitimidade ad causam." O entendimento está contrário à jurisprudência desta Corte que reconhece a legitimidade da Fazenda Nacional para cobrança, por meio de execução fiscal, de dívida ativa não tributária devidamente inscrita, decorrente de incentivo fiscal proveniente do FINOR. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 1.997.487/PE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 3/10/2022, DJe de 5/10/2022; REsp n. 1.380.666/PB, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região), relator para acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 5/5/2016, DJ e de 18/8/2016.)

III - Corroborar o citado entendimento o parecer ministerial, segundo o qual: "[...] o v. acórdão hostilizado encontra-se em dissonância com a jurisprudência desse Colendo Superior Tribunal de Justiça, que reconhece a legitimidade da União na execução de débitos não tributários, inscritos em dívida ativa, de ressarcimento de valores desviados do FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste. (fl. 3004)".

Assim, merece provimento o recurso especial interposto pela Fazenda Nacional para reformar o acórdão de origem no ponto em que reconheceu a ilegitimidade ativa da Fazenda Nacional para cobrança da dívida, devendo ser

dados prosseguimento ao feito executivo. A conclusão afasta a sucumbência da Fazenda Nacional, tornando prejudicada a análise do recurso do contribuinte, que se limita a debater o regramento e o valor dos honorários advocatícios arbitrados em seu favor.

IV - Agravo interno improvido. (AgInt nos EDcl no REsp n. 1.825.586/PE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 26/4/2023.)

EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. FINOR - FUNDO DE INVESTIMENTO DO NORDESTE. INCENTIVO FISCAL. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. LEGITIMIDADE DA FAZENDA PÚBLICA. ART. 39, §2º, DA LEI N. 4.320/1964. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INADEQUADA AO CASO CONCRETO.

[...]

II - "Em se tratando de dívida não-tributária, no caso incentivo fiscal proveniente do FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste, a Fazenda Pública pode valer-se do disposto no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964 para, efetuada a inscrição em dívida ativa, buscar sua satisfação por meio da Execução Fiscal" .(1ª .

T. REsp n. 1.380.666/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, J. 5.5.2016, DJe de 18.8.2016).

[...]

IV - Agravo Interno improvido. (AgInt no REsp n. 1.997.487/PE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 3/10/2022, DJe de 5/10/2022.)

Diante da fundamentação plasmada neste voto, conhecendo e provendo o recurso especial da Fazenda Nacional, fica prejudicada a análise do apelo nobre interposto por **Antonio Macedo Santana – Espólio** e respectivo aditamento (fls. 383-391 e 629-641), que apresentavam pleito pela majoração dos honorários advocatícios fixados pela Corte *a quo*.

Ante o exposto, CONHEÇO e DOU PROVIMENTO ao recurso especial da Fazenda Nacional, a fim de restabelecer a decisão de primeiro grau e JULGO PREJUDICADO o recurso especial e respectivo aditamento de Antonio Macedo Santana – Espólio.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0140531-4

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.878.804 / CE

Números Origem: 00008062720054058102 08013602820184050000 8013602820184050000
8062720054058102

Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025

RelatorExmo. Sr. Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ANTONIO MACEDO SANTANA - ESPÓLIO
REPR. POR : MARIA ORIETA LANDIM CRUZ SANTANA - INVENTARIANTE
ADVOGADOS : ROMMEL BARROSO DA FROTA - CE013921
FRANCISCO DIAS DE PAIVA FILHO - CE015324
RECORRENTE : FAZENDA NACIONAL
RECORRIDO : ANTONIO MACEDO SANTANA - ESPÓLIO
REPR. POR : MARIA ORIETA LANDIM CRUZ SANTANA - INVENTARIANTE
ADVOGADOS : ROMMEL BARROSO DA FROTA - CE013921
FRANCISCO DIAS DE PAIVA FILHO - CE015324
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL
INTERES. : INDUSTRIA E COMERCIO DE PAPEIS S A

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida
Ativa não-tributária - Multas e demais Sanções

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão virtual com término nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/09/2025 a 17/09/2025, por unanimidade, decidiu conhecer do recurso da Fazenda Nacional e lhe dar provimento; julgar prejudicado o recurso de Antonio Macedo Santana – Espólio, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

C542542515918122452-11@ 2020/0140531-4 - REsp 1878804