



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.852.691 - PB (2019/0368153-9)

**RELATOR** : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
**RECORRENTE** : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
**RECORRIDO** : DEOCLECIANO CARNEIRO  
**ADVOGADO** : MARIA FERREIRA DE SÁ - PB008655  
**RECORRIDO** : CONSTANTINO FERREIRA DA SILVA  
**ADVOGADO** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M  
**INTERES.** : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
**INTERES.** : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP) - "AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADOS** : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN E OUTRO(S) - SC018200  
ARTHUR JOSE NASCIMENTO BARRETO - SE007747  
**INTERES.** : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADO** : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS E OUTRO(S) - MG092298

### EMENTA

**RECURSO INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DO CPC/2015. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3. RECURSO REPETITIVO. TEMA CORRELATO AO TEMA N. 598 CONSTANTE DO REPETITIVO RESP. N. 1.350.804-PR. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO. DISCUSSÃO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO INDEVIDAMENTE RECEBIDO, QUALIFICADO COMO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. APLICABILIDADE DOS §§3º E 4º, DO ART. 115, DA LEI N. 8.213/91, COM A REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA N. 780/2017 (LEI N. 13.494/2017) E MEDIDA PROVISÓRIA N. 871/2019 (LEI N. 13.846/2019) AOS PROCESSOS EM CURSO DONDE CONSTAM CRÉDITOS CONSTITUÍDOS ANTERIORMENTE À VIGÊNCIA DAS REFERIDAS LEIS. IMPOSSIBILIDADE.**

1. O presente repetitivo Tema/Repetitivo n. 1064 é um desdobramento do Tema/Repetitivo n. 598, onde foi submetida a julgamento no âmbito do REsp. n. 1.350.804-PR (Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 12.06.2013) a "*Questão referente à possibilidade de inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário indevidamente recebido, qualificado como enriquecimento ilícito*". Naquela ocasião foi definido que a inscrição em dívida ativa de valor decorrente de ilícito **extracontratual** deve ser fundamentada em dispositivo legal específico que a autorize expressamente, o que impossibilitava a inscrição em dívida ativa de valor indevidamente recebido, a título de benefício previdenciário do INSS, pois não havia lei específica que assim o dispusesse. Essa lacuna de lei tornava ilegal o art. 154, §4º, II, do Decreto n. 3.048/99 que determinava a inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário pago indevidamente, já que não dispunha de amparo legal.

2. Pode-se colher da *ratio decidendi* do repetitivo REsp. n. 1.350.804-PR três **requisitos prévios** à inscrição em dívida ativa: **1º**) a presença de lei autorizativa para a apuração administrativa (constituição); **2º**) a oportunização de contraditório prévio nessa apuração; e **3º**) a presença de lei autorizativa para a inscrição do débito



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

em dívida ativa.

3. Após o advento da Medida Provisória n. 780/2017 (convertida na Lei n. 13.494/2017) a que se sucedeu a Medida Provisória n. 871/2019 (convertida na Lei n. 13.846/2019), que alteraram e adicionaram os §§ 3º, 4º e 5º ao art. 115, da Lei n. 8.213/91, foi determinada a inscrição em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal - PGF dos créditos constituídos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em decorrência de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido, inclusive para terceiro beneficiado que sabia ou deveria saber da origem do benefício pago indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação.

4. Considerando-se as razões de decidir do repetitivo REsp. n. 1.350.804-PR, as alterações legais não podem retroagir para alcançar créditos constituídos (lançados) antes de sua vigência, indiferente, portanto, que a inscrição em dívida ativa tenha sido feita depois da vigência das respectivas alterações legislativas. O processo administrativo que enseja a constituição do crédito (lançamento) há que ter início (notificação para defesa) e término (lançamento) dentro da vigência das leis novas para que a inscrição em dívida ativa seja válida. Precedentes: REsp. n. 1.793.584/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 02.04.2019; AREsp n. 1.669.577/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 04.08.2020; AREsp. n. 1.570.630 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 12.11.2019; REsp. n. 1.826.472 / PE, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 15.10.2019; AREsp. n. 1.521.461 / RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 03.10.2019; REsp. n. 1.776.760 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23.04.2019; AREsp n. 1.432.591/RJ, decisão monocrática, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21.2.2019; REsp. n. 1.772.921/SC, Decisão monocrática, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 18.2.2019.

5. Desta forma, propõe-se as seguintes teses:

**5.1.** *"As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 780, de 2017, convertida na Lei n. 13.494/2017 (antes de 22.05.2017) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis"; e*

**5.2.** *"As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido contra os terceiros beneficiados que sabiam ou deveriam saber da origem dos benefícios pagos indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação, constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 871, de 2019, convertida na Lei nº 13.846/2019 (antes de 18.01.2019) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis".*



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**6.** Recurso especial não provido.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Primeira Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.

### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dra. INDIRA ERNESTO SILVA QUARESMA, pela parte RECORRENTE:  
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Brasília (DF), 23 de junho de 2021.

**MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2019/0368153-9      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.852.691 / PB**

Números Origem: 00001285320194059999 00012582220008150141 01420000012584 1285320194059999  
1420000012584

EM MESA

JULGADO: 25/11/2020

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
RECORRIDO : DEOCLECIANO CARNEIRO  
ADVOGADO : MARIA FERREIRA DE SÁ - PB008655  
RECORRIDO : CONSTANTINO FERREIRA DA SILVA  
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M  
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida  
Ativa não-tributária

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2019/0368153-9      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.852.691 / PB**

Números Origem: 00001285320194059999 00012582220008150141 01420000012584 1285320194059999  
1420000012584

EM MESA

JULGADO: 28/04/2021

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
RECORRIDO : DEOCLECIANO CARNEIRO  
ADVOGADO : MARIA FERREIRA DE SÁ - PB008655  
RECORRIDO : CONSTANTINO FERREIRA DA SILVA  
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M  
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP) -  
"AMICUS CURIAE"  
ADVOGADOS : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN E OUTRO(S) - SC018200  
ARTHUR JOSE NASCIMENTO BARRETO - SE007747  
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS  
CURIAE"  
ADVOGADO : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS E OUTRO(S) - MG092298

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida  
Ativa não-tributária

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.852.691 - PB (2019/0368153-9)

**RELATOR** : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
**RECORRENTE** : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
**RECORRIDO** : DEOCLECIANO CARNEIRO  
**ADVOGADO** : MARIA FERREIRA DE SÁ - PB008655  
**RECORRIDO** : CONSTANTINO FERREIRA DA SILVA  
**ADVOGADO** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M  
**INTERES.** : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
**INTERES.** : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP) - "AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADOS** : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN E OUTRO(S) - SC018200  
ARTHUR JOSE NASCIMENTO BARRETO - SE007747  
**INTERES.** : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS CURIAE"  
**ADVOGADO** : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS E OUTRO(S) - MG092298

### RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):**

Trata-se de Recurso Especial interposto com fulcro no permissivo do art. 105, III, "a", da Constituição Federal de 1988, contra acórdão que afastou a possibilidade de cobrança mediante inscrição em dívida ativa de créditos não tributários referentes a benefício previdenciário pago indevidamente, mesmo após o advento do §3º, do art. 115, da Lei n. 8.213/1991. Assim a ementa (e-STJ fls. 239/244):

**EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO ORIUNDO DA CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO APURADA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. COBRANÇA ATRAVÉS DE EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSSIBILIDADE. INSCRIÇÃO REALIZADA ANTES DA EDIÇÃO DA MP Nº 78012017. ART. 115, § 3º, DA LEI Nº 8.231191. NÃO PROVIMENTO.**

1. No REsp nº 1.350.804/PR, julgado sob a sistemática dos repetitivos, o STJ assentou que, inexistindo lei expressa, a inscrição em dívida ativa (efetivada com base no art. 154, § 40, II do Decreto nº 3.048/99) não é a forma adequada para a cobrança de valores indevidamente recebidos a título de benefício previdenciário, segundo previsto no art. 115, II, da Lei nº 8.213/91, os quais devem se submeter à ação de cobrança por enriquecimento sem causa, ali se apurando a responsabilidade civil do beneficiário.

2. Com a edição da Medida Provisória nº 780, de 19.05.2017, acrescentou-se o §3º ao art. 115 da Lei nº 8.213/91, possibilitando-se a inscrição em dívida ativa dos créditos constituídos pelo INSS, em razão de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido.

**3. No caso dos autos, ao tempo da inscrição em dívida ativa (11 .02.2000), não existia norma que autorizasse a inscrição de crédito apurado pelo INSS, em razão do pagamento indevido de benefício previdenciário, não sendo a**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

execução fiscal a via adequada para a cobrança de tal crédito.

4. O caso é de emissão de nova CDA, se a dívida não estiver prescrita, não podendo o exequente aproveitar a CDA antiga, cujos vícios não são passíveis de purgação.

5. Apelação não provida.

Os embargos de declaração restaram rejeitados (e-STJ fls. 256/262).

No recurso especial o INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS alega violação ao art. 115, §3º da Lei n. 8.213/91 (incluído pela MP n. 780/2017, posteriormente convertida na Lei n. 13.494/2017), §2º do art. 39, da Lei n. 4.320/64 e art. 493 do CPC/2015. Sustenta que tem o direito de inscrever em dívida ativa e promover a execução fiscal para a cobrança de valores pagos indevidamente a título benefício previdenciário concedido mediante fraude, **inclusive para débitos que venham a ser inscritos em dívida ativa antes da data de início da vigência da Medida Provisória n. 780/2017.** Entende que a lei aplicável é aquela em vigor na data do julgamento do feito, devendo ser reconhecida a possibilidade de inscrição em dívida ativa como fato novo. Informa que com o advento da Medida Provisória n. 780, de 15 de maio de 2017, que foi convertida na Lei n. 13.494/2017, em razão da inserção do § 3º no art. 115 da Lei nº 8.213/91, o INSS passou a ter autorização expressa na legislação para fins de inscrição em dívida ativa dos valores pagos indevidamente (ou a maior) a título de benefício previdenciário ou assistencial. Outrossim, invoca o art. 55, da Lei n. 9.784/99, para alegar que ocorreu a convalidação do ato de inscrição em Dívida Ativa do crédito exequendo em razão do advento de lei autorizativa posterior. Pugna pela superação e inaplicabilidade do que restou decidido no recurso repetitivo REsp. n. 1.350.804 - PR (e-STJ fls. 265/274).

Sem contrarrazões às e-STJ fls. 279.

O recurso foi regularmente admitido pela Corte de Origem (e-STJ fls. 280/281).

Decisão do Min. Presidente da Comissão Gestora de Precedentes determinando o processamento do recurso especial dentro do rito dos feitos repetitivos, consoante art. 256-B, II, do RISTJ, a serem avaliados em conjunto os REsp's. nn. 1.852.691-PB e 1.860.018- RJ (e-STJ fls. 287/288).

Parecer do Ministério Público Federal manifestando-se positivamente quanto à admissibilidade do presente recurso especial como representativo de controvérsia e protestando



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

por nova vista para exame do mérito (e-STJ fls. 294/298).

Despacho do Min. Presidente da Comissão Gestora de Precedentes determinando a distribuição do recurso por prevenção ao recurso repetitivo REsp. n. 1.350.804-PR, consoante o determina o art. 256-D, I, do RISTJ (e-STJ fls. 301/303).

Às e-STJ fls. 312, ao verificar que o feito corria com a intimação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN (e-STJ fls. 293/294), proferi despacho determinando o direcionamento de todas as publicações exclusivamente à Procuradoria-Geral Federal - PGF e a sua intimação para se manifestar a respeito da seleção para afetação dos REsp's. nn. 1.852.691-PB e 1.860.018- RJ como repetitivos, com devolução de prazo, a fim de sanar quaisquer irregularidades procedimentais.

Ciente a Procuradoria-Geral Federal - PGF, houve o decurso do prazo *in albis* (e-STJ fls. 318).

Às e-STJ fls. 322/330 a Primeira Seção entendeu por afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos (artigo 1.036, §5º, do CPC/2015) e suspendeu a tramitação de processos em primeira e segunda instância envolvendo a matéria, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, definindo a seguinte questão para o Tema 1064: "*possibilidade de inscrição em dívida ativa para a cobrança de valores indevidamente recebidos a título de benefício previdenciário: verificação da aplicação dos §§3º e 4º, do artigo 115, da Lei nº 8.213/91 aos processos em curso.*"

Parecer do Ministério Público Federal pela negativa de provimento ao recurso especial (e-STJ fls. 335/339).

Às e-STJ fls. 405/406 foi deferido o ingresso no feito na condição de *amici curiae* do INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO – IBDP e do INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS – IEPREV que se manifestaram às e-STJ fls. 423/441 e 442/455, respectivamente.

É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.852.691 - PB (2019/0368153-9)

### EMENTA

**RECURSO INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DO CPC/2015. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3. RECURSO REPETITIVO. TEMA CORRELATO AO TEMA N. 598 CONSTANTE DO REPETITIVO RESP. N. 1.350.804-PR. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO. DISCUSSÃO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO INDEVIDAMENTE RECEBIDO, QUALIFICADO COMO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. APLICABILIDADE DOS §§3º E 4º, DO ART. 115, DA LEI N. 8.213/91, COM A REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA N. 780/2017 (LEI N. 13.494/2017) E MEDIDA PROVISÓRIA N. 871/2019 (LEI N. 13.846/2019) AOS PROCESSOS EM CURSO DONDE CONSTAM CRÉDITOS CONSTITUÍDOS ANTERIORMENTE À VIGÊNCIA DAS REFERIDAS LEIS. IMPOSSIBILIDADE.**

1. O presente repetitivo Tema/Repetitivo n. 1064 é um desdobramento do Tema/Repetitivo n. 598, onde foi submetida a julgamento no âmbito do REsp. n. 1.350.804-PR (Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 12.06.2013) a "*Questão referente à possibilidade de inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário indevidamente recebido, qualificado como enriquecimento ilícito*". Naquela ocasião foi definido que a inscrição em dívida ativa de valor decorrente de ilícito **extracontratual** deve ser fundamentada em dispositivo legal específico que a autorize expressamente, o que impossibilitava a inscrição em dívida ativa de valor indevidamente recebido, a título de benefício previdenciário do INSS, pois não havia lei específica que assim o dispusesse. Essa lacuna de lei tornava ilegal o art. 154, §4º, II, do Decreto n. 3.048/99 que determinava a inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário pago indevidamente, já que não dispunha de amparo legal.

2. Pode-se colher da *ratio decidendi* do repetitivo REsp. n. 1.350.804-PR três **requisitos prévios** à inscrição em dívida ativa: **1º)** a presença de lei autorizativa para a apuração administrativa (constituição); **2º)** a oportunização de contraditório prévio nessa apuração; e **3º)** a presença de lei autorizativa para a inscrição do débito em dívida ativa.

3. Após o advento da Medida Provisória n. 780/2017 (convertida na Lei n. 13.494/2017) a que se sucedeu a Medida Provisória n. 871/2019 (convertida na Lei n. 13.846/2019), que alteraram e adicionaram os §§ 3º, 4º e 5º ao art. 115, da Lei n. 8.213/91, foi determinada a inscrição em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal - PGF dos créditos constituídos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em decorrência de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido, inclusive para terceiro beneficiado que sabia ou deveria saber da origem do benefício pago indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação.

4. Considerando-se as razões de decidir do repetitivo REsp. n. 1.350.804-PR, as alterações legais não podem retroagir para alcançar créditos constituídos (lançados)



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

antes de sua vigência, indiferente, portanto, que a inscrição em dívida ativa tenha sido feita depois da vigência das respectivas alterações legislativas. O processo administrativo que enseja a constituição do crédito (lançamento) há que ter início (notificação para defesa) e término (lançamento) dentro da vigência das leis novas para que a inscrição em dívida ativa seja válida. Precedentes: REsp. n. 1.793.584/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 02.04.2019; AREsp n. 1.669.577/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 04.08.2020; AREsp. n. 1.570.630 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 12.11.2019; REsp. n. 1.826.472 / PE, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 15.10.2019; AREsp. n. 1.521.461 / RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 03.10.2019; REsp. n. 1.776.760 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23.04.2019; AREsp n. 1.432.591/RJ, decisão monocrática, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21.2.2019; REsp. n. 1.772.921/SC, Decisão monocrática, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 18.2.2019.

5. Desta forma, propõe-se as seguintes teses:

**5.1.** *"As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 780, de 2017, convertida na Lei n. 13.494/2017 (antes de 22.05.2017) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis"; e*

**5.2.** *"As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido contra os terceiros beneficiados que sabiam ou deveriam saber da origem dos benefícios pagos indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação, constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 871, de 2019, convertida na Lei nº 13.846/2019 (antes de 18.01.2019) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis".*

6. Recurso especial não provido.

**VOTO**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Inicialmente é necessário consignar que o presente recurso foi interposto na vigência do CPC/2015, o que atrai a incidência do Enunciado Administrativo Nº 3: “Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC”.

No exame da admissibilidade recursal, verifico a presença do enfrentamento pela Corte de Origem das teses levantadas no recurso especial. Também de registro que as referidas teses guardam correspondência aos artigos de lei federal invocados por violados pela recorrente e que não há qualquer pretensão de rediscussão de matéria de fato ou tema constitucional. Desta forma, entendo que o mérito recursal se encontra apto para julgamento.

Examino.

O presente repetitivo Tema/Repetitivo n. 1064 é um desdobramento do Tema/Repetitivo n. 598, onde foi submetida a julgamento no âmbito do REsp. n. 1.350.804-PR (Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 12.06.2013) a "*Questão referente à possibilidade de inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário indevidamente recebido, qualificado como enriquecimento ilícito*". Naquela ocasião foi definido que a inscrição em dívida ativa de valor decorrente de ilícito **extracontratual** deve ser fundamentada em dispositivo legal específico que a autorize expressamente, o que impossibilitava a inscrição em dívida ativa de valor indevidamente recebido, a título de benefício previdenciário do INSS, pois não havia lei específica que assim o dispusesse. Essa lacuna de lei tornava ilegal o art. 154, §4º, II, do Decreto n. 3.048/99 que determinava a inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário pago indevidamente, já que não dispunha de amparo legal. Assim o trecho correspondente constante de meu voto na qualidade de relator daquele feito (REsp. n. 1.350.804-PR):

Não há na lei própria do INSS (Lei n. 8.213/91) dispositivo legal semelhante ao disposto no parágrafo único do art. 47, da Lei n. 8.112/90. Sendo assim, o art. 154, §4º, II, do Decreto n. 3.048/99 que determina a inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário pago indevidamente não encontra amparo legal. Transcrevo texto do Decreto e grifo aquele que extrapola a lei em vigor:

#### **Decreto n. 3.048/99**

Art. 154. O Instituto Nacional do Seguro Social pode descontar da



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

renda mensal do benefício:

[...]

II - pagamentos de benefícios além do devido, observado o disposto nos §§ 2º ao 5º;

[...]

§ 2º A restituição de importância recebida indevidamente por beneficiário da previdência social, nos casos comprovados de dolo, fraude ou má-fé, deverá ser atualizada nos moldes do art. 175, e feita de uma só vez ou mediante acordo de parcelamento na forma do art. 244, independentemente de outras penalidades legais. (Redação dada pelo Decreto nº 5.699, de 2006)

§ 3º Caso o débito seja originário de erro da previdência social, o segurado, usufruindo de benefício regularmente concedido, poderá devolver o valor de forma parcelada, atualizado nos moldes do art. 175, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a trinta por cento do valor do benefício em manutenção, e ser descontado em número de meses necessários à liquidação do débito.

§ 4º Se o débito for originário de erro da previdência social e o segurado não usufruir de benefício, o valor deverá ser devolvido, com a correção de que trata o parágrafo anterior, da seguinte forma:

I - no caso de empregado, com a observância do disposto no art. 365; e

**II - no caso dos demais beneficiários, será observado:**

**a) se superior a cinco vezes o valor do benefício suspenso ou cessado, no prazo de sessenta dias, contados da notificação para fazê-lo, sob pena de inscrição em Dívida Ativa; e**

**b) se inferior a cinco vezes o valor do benefício suspenso ou cessado, no prazo de trinta dias, contados da notificação para fazê-lo, sob pena de inscrição em Dívida Ativa.**

[...]

Isto significa que recebido o valor a maior pelo beneficiário, a forma prevista em lei para o INSS reavê-lo se dá através de desconto do mesmo benefício a ser pago em períodos posteriores e, nos casos de dolo, fraude ou má-fé, a lei prevê a restituição de uma só vez (descontando-se do benefício) ou mediante acordo de parcelamento.

Na impossibilidade da realização de tais descontos, seja porque o beneficiário deixou de sê-lo (suspensão ou cessação), seja porque seu benefício é insuficiente para a realização da restituição de uma só vez, seja porque a pessoa que recebeu os valores o fez indevidamente jamais tendo sido a real beneficiária, a lei não prevê a inscrição em dívida ativa para tal. Nessas situações, à míngua de lei específica que determine a inscrição em dívida ativa, o caminho é a ação de cobrança por enriquecimento ilícito para apuração da responsabilidade civil.

Vê-se, portanto, que os benefícios previdenciários indevidamente recebidos, qualificados como enriquecimento ilícito, **não se enquadram no conceito de crédito tributário ou não tributário previsto no art. 39, §2º, da Lei n. 4.320/64 e tampouco permitem sua inscrição em dívida ativa**. Desta forma, torna-se imperativo que seu ressarcimento seja precedido de processo judicial para o reconhecimento judicial do direito do INSS à repetição e no qual sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa ao acusado, ficando a ação executiva reservada para uma fase posterior.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Do trecho colhe-se que também restou definida ser necessária a abertura de prévio contraditório e ampla defesa antes da referida inscrição em dívida ativa a fim de que fosse reconhecido o direito do INSS à repetição. **Podemos colher, portanto, da *ratio decidendi* daquele julgado três requisitos prévios à inscrição em dívida ativa: 1º) a presença de lei autorizativa para a apuração administrativa (constituição); 2º) a oportunização de contraditório prévio nessa apuração; e 3º) a presença de lei autorizativa para a inscrição do débito em dívida ativa.**

Decerto, o que aqui se pretende averiguar agora é exatamente a mesma questão já examinada no Tema/Repetitivo n. 598, só que após o advento da Medida Provisória n. 780/2017 (convertida na Lei n. 13.494/2017) a que se sucedeu a Medida Provisória n. 871/2019 (convertida na Lei n. 13.846/2019), que alteraram e adicionaram os §§ 3º, 4º e 5º ao art. 115, da Lei n. 8.213/91, onde foi determinada a inscrição em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal - PGF dos créditos constituídos pelo INSS em decorrência de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido, havendo que ser examinada também, por extensão necessária da questão já que outrora albergada pelo Tema/Repetitivo n. 598, a situação do terceiro beneficiado que sabia ou deveria saber da origem do benefício pago indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação (§4º, do art. 115, da Lei n. 8.213/91 - também inserido pela Medida Provisória n. 871/2019, convertida na Lei n. 13.846/2019). Seguem os textos legais com a preservação do histórico de alterações legislativas:

### **Lei n. 8.213/91**

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

[...]

§ 3º Serão inscritos em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal os créditos constituídos pelo INSS em razão de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido, hipótese em que se aplica o disposto na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para a execução judicial.  
(Incluído pela Medida Provisória nº 780, de 2017)

§ 3o Serão inscritos em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal os créditos constituídos pelo INSS em razão de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido, hipótese em que se aplica o disposto na Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980, para a execução judicial.  
(Incluído pela Lei nº 13.494, de 2017)

§ 3º Serão inscritos em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal os créditos constituídos pelo INSS em decorrência de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, nos termos do disposto



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para a execução judicial. (Redação dada pela Medida Provisória nº 871, de 2019)

§ 3º Serão inscritos em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal os créditos constituídos pelo INSS em decorrência de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, nos termos da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para a execução judicial. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 4º Será objeto de inscrição em dívida ativa, para os fins do disposto no § 3º, em conjunto ou separadamente, o terceiro beneficiado que sabia ou deveria saber da origem do benefício pago indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação, desde que devidamente identificado em procedimento administrativo de responsabilização. (Incluído pela Medida Provisória nº 871, de 2019)

§ 4º Será objeto de inscrição em dívida ativa, para os fins do disposto no § 3º deste artigo, em conjunto ou separadamente, o terceiro beneficiado que sabia ou deveria saber da origem do benefício pago indevidamente em razão de fraude, de dolo ou de coação, desde que devidamente identificado em procedimento administrativo de responsabilização. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

§ 5º O procedimento de que trata o § 4º será disciplinado em regulamento, nos termos do disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e no art. 27 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. (Incluído pela Medida Provisória nº 871, de 2019)

§ 5º O procedimento de que trata o § 4º deste artigo será disciplinado em regulamento, nos termos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e no art. 27 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

Antes de adentrar ao exame da matéria, é preciso entender que há dois atos administrativos em jogo. O primeiro é o ato, digo, a sequência de atos (processo) que culmina no ato final de constituição do crédito (notificação/lançamento). Já o segundo é o ato de inscrição em dívida ativa propriamente dito que se dá após a constatação do vencimento do crédito previamente constituído. Enquanto o primeiro ato administrativo encontra amparo na norma geral dos arts. 52 e 53, da Lei n. 4.320/64 ("*Art. 52. São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato. Art. 53. O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.*"), o segundo ato está respaldado pelo art. 39 caput e §1º, da Lei n. 4.320/64 ("*Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*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.").*

Esses atos são normalmente praticados por autoridades distintas (o que é recomendado, pois o segundo ato controla a legalidade do primeiro ato), mas pode ocorrer que, por força de lei, o sejam praticados por uma mesma autoridade. Aqui temos que o primeiro ato é praticado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e o segundo pela Procuradoria-Geral Federal - PGF. O que é importante observar é que ambos precisam de lei autorizativa e possuem conteúdos distintos, enquanto um constitui materialmente um crédito (lançamento), o outro olha para o passado controlando a legalidade do ato/procedimento anterior (art. 2º, §3º, da Lei n. 6.830/80) e, confirmando essa legalidade, lhe atribui exequibilidade ao constituir um título executivo extrajudicial (certidão de dívida ativa).

Pois bem, partindo para o caso concreto, o que temos aqui é uma situação em que antes do advento das alterações legislativas efetuadas pela Medida Provisória nº 780, de 2017 e pela Medida Provisória nº 871, de 2019, nenhum dos dois atos administrativos (ato/procedimento de lançamento e ato de inscrição em dívida ativa) tinha amparo legal. Assim foi decidido no repetitivo REsp. n. 1.350.804-PR, de minha relatoria. Desse modo, somente são válidos os créditos referentes a notificações / intimações efetuadas depois da vigência das referidas medidas provisórias. Dito de outro modo, **somente são válidos os créditos constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados depois da vigência da Medida Provisória nº 780, de 2017 e da Medida Provisória nº 871, de 2019, para cada caso, respectivamente.** Somente os créditos constituídos em tais condições é que podem ser objeto de inscrição em dívida ativa isto porque somente estes créditos terão observado os **três requisitos prévios à inscrição em dívida ativa delineados acima: 1º) a presença de lei autorizativa para a apuração administrativa (constituição); 2º) a oportunização de contraditório prévio nessa apuração; e 3º) a presença de lei autorizativa para a inscrição do débito em dívida ativa.** Mantém-se, assim, a *ratio decidendi* do REsp. n. 1.350.804-PR.

Sendo assim, temos que:



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a) As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 780, de 2017 (antes de 22.05.2017) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis; e

b) As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido contra os terceiros beneficiados que sabiam ou deveriam saber da origem dos benefícios pagos indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação, constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 871, de 2019 (antes de 18.01.2019) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis.

Aqui nem se diga, como sustenta o INSS, que as mencionadas leis posteriores ao ato de inscrição em dívida ativa convalidariam esse ato administrativo, por força do art. 55, da Lei n. 9.784/99, e deveriam ser levadas em consideração nos processos correspondentes na condição de fato novo. Assim a letra do artigo de lei invocado:

### **Lei n. 9.784/99**

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público **nem prejuízo a terceiros**, os atos que apresentarem **defeitos sanáveis** poderão ser convalidados pela própria Administração.

Data vênua, com a mera transcrição da lei invocada fica bastante claro que o argumento não se sustenta. Primeiro porque o argumento olvida que há vício carreado para o ato de inscrição em dívida ativa proveniente da nulidade do ato anterior de constituição mesma do crédito no lançamento que não era possível de ser feito sem lei autorizativa. Não há como convalidar a inscrição se o ato que examina não pode ser convalidado. Segundo porque a tal convalidação do ato de inscrição em dívida ativa causaria evidentemente prejuízo a terceiros, incluindo-se nessa condição tanto os beneficiários diretos do pagamento (§3º, do art. 115, da Lei n. 8.213/91) quanto aqueles que se beneficiaram indiretamente (§4º, do art. 115, da Lei n.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8.213/91), o que afasta a aplicação do art. 55, da Lei n. 9.784/99, por sua exceção. Terceiro porque a convalidação apenas se apresenta como solução possível para defeitos sanáveis. Ora, considerando todos os cinco elementos do ato administrativo (competência, objeto, forma, motivo e finalidade) o vício de que padece a inscrição em dívida ativa efetuada sem lei autorizativa é **vício quanto ao próprio objeto do ato administrativo de inscrição em dívida ativa** (o objeto não era permitido). Na lição do grande mestre Hely Lopes Meirelles (*in* "Direito Administrativo Brasileiro". 39. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013 p. 164) **o objeto do ato administrativo é "a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido, o objeto identifica-se com o conteúdo ao ato, através do qual a Administração manifesta seu poder e sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes"**. Desta forma, não resta dúvida que o vício se dá quanto ao objeto, pois, como vimos, não podia a administração pública sequer constituir administrativamente o crédito em questão (não podia lançar), gerando para si a situação de credora e para terceiro a situação de devedor.

Nessa linha, cito a doutrina de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello para quem **o ato administrativo "será nulo quanto ao objeto, se ilícito ou impossível por ofensa frontal à lei, ou nele se verifique o exercício de direito de modo abusivo"** (*in* "Princípios gerais de direito administrativo". Rio de Janeiro: Forense, 1979. 2 v. pp. 650-651). E aqui deve-se lembrar que ocorreu dupla ofensa, tanto por falta de lei autorizativa quanto por violação frontal ao disposto no precedente repetitivo REsp. n. 1.350.804-PR (Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 12.06.2013). Nunca é demais lembrar que o art. 966, V e §§5º e 6º, do CPC/2015, consagrou o cabimento de ação rescisória quando for violado precedente qualificado, entregando-lhe a condição de norma jurídica, à semelhança da antiga expressão "violação à lei" utilizada no CPC/1973. Assim, a nulidade é absoluta, é do próprio objeto do ato e é evidente.

Essa constatação sela o seu destino. **A maioria avassaladora da doutrina brasileira afasta a possibilidade de se convalidar a nulidade do objeto do ato administrativo.** Cito, para exemplo as lições de José dos Santos Carvalho Filho, Matheus Carvalho e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, respectivamente, *verbo ad verbum*:

"Há três formas de convalidação. A primeira é a ratificação. Na definição de MARCELO CAETANO, "é o acto administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto inválido anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*o vicia*". A autoridade que deve ratificar pode ser a mesma que praticou o ato anterior ou um superior hierárquico, mas o importante é que a lei lhe haja conferido essa competência específica. Exemplo: um ato com vício de forma pode ser posteriormente ratificado com a adoção da forma legal. O mesmo se dá em alguns casos de vício de competência. **Segundo a maioria dos autores, a ratificação é apropriada para convalidar atos inquinados de vícios extrínsecos, como a competência e a forma, não se aplicando, contudo, ao motivo, ao objeto e à finalidade.**

[...]

**Nem todos os vícios do ato permitem seja este convalidado. Os vícios insanáveis impedem o aproveitamento do ato, ao passo que os vícios sanáveis possibilitam a convalidação.** São convalidáveis os atos que tenham vício de competência e de forma, nesta incluindo-se os aspectos formais dos procedimentos administrativos. Também é possível convalidar atos com vício no objeto, ou conteúdo, mas apenas quando se tratar de conteúdo plúrimo, ou seja, quando a vontade administrativa se preordenar a mais de uma providência administrativa no mesmo ato: aqui será viável suprimir ou alterar alguma providência e aproveitar o ato quanto às demais providências, não atingidas por qualquer vício. **Vícios insanáveis tornam os atos inconvalidáveis. Assim, inviável será a convalidação de atos com vícios no motivo, no objeto (quando único), na finalidade e na falta de congruência entre o motivo e o resultado do ato"** (José dos Santos Carvalho Filho *in* "Manual de Direito Administrativo", 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015, pp. 166 et seq.).

.....

"Ademais, costuma-se considerar que **são passíveis de convalidação os atos que possuam, como regra, vícios de competência ou forma, haja vista o fato de que os vícios nestes elementos são sanáveis, seja pela instrumentalidade das formas**, como princípio aplicável à atuação do Estado, seja em decorrência da possibilidade de se ratificar o ato pela autoridade competente" (Matheus Carvalho *in* "Manual de direito administrativo. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017 p. 302 et seq.).

.....

**"O objeto ou conteúdo ilegal não pode ser objeto de convalidação.** Com relação a esse elemento do ato administrativo, é possível a conversão, que alguns dizem ser espécie do gênero convalidação e outros afirmam ser instituto diverso, posição que nos parece mais correta, porque a conversão implica a substituição de um ato por outro" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro *in* "Direito Administrativo". 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 237).

Sendo assim, o caso sob exame não é de convalidação (art. 55, da Lei n. 9.784/99), mas de irretroatividade da lei (segurança jurídica mesmo), até porque, à míngua de autorização legal para a constituição (lançamento) e para a inscrição, o vício dos atos não é meramente de incompetência, mas de **nulidade absoluta quanto ao próprio objeto** (são incabíveis a própria



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constituição do crédito e, por consequência, a inscrição em dívida ativa). Nessa linha foram produzidos vários precedentes deste Tribunal que reconheceram a nulidade de créditos assim constituídos e afastaram a possibilidade de convalidação, a saber:

**TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PAGO INDEVIDAMENTE. IMPOSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DOS CRÉDITOS CONSTITUÍDOS ANTERIORMENTE À VIGÊNCIA DA LEI N. 13.494/2017.**

I – Trata-se de execução fiscal por meio da qual o INSS pleiteia a cobrança de valores indevidamente recebidos a título de benefício previdenciário por parte do executado. Nas instâncias ordinárias, ficou consignado que a inscrição na dívida ativa não é a forma de cobrança adequada dos valores executados, já que há permissão legal para tanto apenas a partir da inclusão do § 3º no art. 115 da Lei n. 8.213/91, pela Lei n. 13.494/2017.

II - Em 2013 e, portanto, antes da conversão da Medida Provisória n. 780/2017 na Lei n. 13.494/2017, que acresceu o § 3º ao art. 115 da Lei n. 8.213/1991, o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência quanto à impossibilidade de inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário indevidamente recebido, qualificado como enriquecimento ilícito. Precedentes: REsp n. 1.772.921/SC, Relatora Ministra Assusete Magalhães, DJe 18/2/2019; REsp n. 1.772.930/SP, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 19/12/2018; EDcl no REsp n. 1.782.455/SP, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 8/2/2019.

III – A Lei n. 13.494/2017, ao acrescentar o § 3º ao art. 115 da Lei n. 8.213/91, trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro a previsão de inscrição em dívida ativa dos créditos constituídos pelo INSS em razão de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente. Entretanto, tal inovação legislativa não possui aplicabilidade no caso em questão, uma vez que **a lei não pode retroagir para alcançar créditos constituídos anteriormente ao início de sua vigência.**

IV – Recurso especial improvido (REsp. n. 1.793.584/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 02.04.2019).

**ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PAGO INDEVIDAMENTE. IMPOSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO, EM DÍVIDA ATIVA, DOS CRÉDITOS CONSTITUÍDOS ANTERIORMENTE À VIGÊNCIA DA LEI 13.494/2017.**

1. O acórdão impugnado decidiu em consonância com o entendimento, fixado em Recurso Especial repetitivo, de que, tendo ocorrido enriquecimento ilícito em razão do recebimento indevido de benefício previdenciário, não podem os valores pagos ser inscritos em dívida ativa, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei 6.830/1980 e § 2º do art. 39 da Lei 4.320/1964, porquanto ausente autorização legal específica.

2. Assim, ante a inexistência de certeza e liquidez do crédito, seu ressarcimento deve ser precedido de processo judicial para o reconhecimento judicial do direito do INSS à repetição, no qual tenham sido assegurados o contraditório e a ampla defesa ao acusado, o que daria origem ao título executivo.

**3. A inovação trazida pela Lei 13.494/2017, que acrescentou o § 3º ao art. 115 da Lei 8.213/1991, não possui aplicação no presente caso, tendo em vista que o crédito foi constituído anteriormente à vigência da MP 780/2017 (convertida na Lei 13.494/2017).** Precedente: REsp 1.793.584/SP, Rel. Ministro



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 5/4/2019.

4. Agravo conhecido negar provimento ao Recurso Especial (AREsp n. 1.669.577/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 04.08.2020).

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. BENEFÍCIO PAGO INDEVIDAMENTE. AGRAVO CONTRA DECISÃO QUE NÃO ADMITIU O RECURSO ESPECIAL. LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE.

1. O Presidente ou Vice-presidente do Tribunal de origem pode julgar a admissibilidade do Recurso Especial, negando-lhe seguimento caso a pretensão do recorrente encontre óbice em alguma Súmula do STJ, sem que haja violação à competência do STJ.

2. O acórdão impugnado decidiu em consonância com o entendimento, fixado em Recurso Especial repetitivo, de que, tendo ocorrido enriquecimento ilícito em razão do recebimento indevido de benefício previdenciário, não podem os valores pagos ser inscritos em dívida ativa, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei 6.830/1980 e § 2º do art. 39 da Lei 4.320/1964, porquanto ausente autorização legal específica. Assim, ante a inexistência de certeza e liquidez do crédito, seu ressarcimento deve ser precedido de processo judicial para o reconhecimento do direito do INSS à repetição, no qual tenham sido assegurados o contraditório e a ampla defesa ao acusado, o que daria origem ao título executivo.

**3. A inovação trazida pela Lei 13.494/2017, que acrescentou o § 3º ao art. 115 da Lei 8.213/1991, não possui aplicação no presente caso, tendo em vista que o crédito foi constituído anteriormente à vigência da MP 780/2017 (convertida na Lei 13.494/2017).**

4. Agravo de que se conhece para negar provimento ao Recurso Especial, com fulcro no art. 253, parágrafo único, II, "b", do RISTJ e no art. 1.042 do CPC. (AREsp. n. 1.570.630 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 12.11.2019).

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PAGO INDEVIDAMENTE. DÉBITO NÃO TRIBUTÁRIO. INSCRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA ANTERIOR À VIGÊNCIA DA AUTORIZAÇÃO CONTIDA NA MEDIDA PROVISÓRIA N. 780/2017, POSTERIORMENTE CONVERTIDA NA LEI N. 13.494/2017. IMPOSSIBILIDADE.

I - Trata-se de execução fiscal por meio da qual o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pretende promover a cobrança de débito oriundo do recebimento indevido de benefício previdenciário pela parte executada.

II - O Tribunal de origem consignou que a execução fiscal não compreende o meio adequado para a cobrança do débito executado, uma vez que a permissão legal para a inscrição, em dívida ativa, dos valores indevidamente recebidos a título de benefício previdenciário sucedeu a constituição do crédito correlato, advindo, apenas, com a inclusão do § 3º no art. 115 da Lei n. 8.213/1991, promovida pela conversão da Medida Provisória n. 780/2017 na Lei n. 13.494/2017.

III - Antes da conversão da Medida Provisória n. 780/2017 na Lei n. 13.494/2017, responsável por acrescentar o § 3º ao art. 115 da Lei n. 8.213/1991, o Superior Tribunal de Justiça, em julgamento submetido ao rito próprio dos recursos especiais repetitivos (REsp n. 1.350.804/PR, Rel. Ministro



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 12/6/2013, DJe 28/6/2013), previsto no art. 543-C do CPC/1973 (Tema n. 598/STJ), firmou a tese segundo a qual, *in verbis*: "À mingua de lei expressa, a inscrição em dívida ativa não é a forma de cobrança adequada para os valores indevidamente recebidos a título de benefício previdenciário previstos no art. 115, II, da Lei n. 8.213/91 que devem submeter-se a ação de cobrança por enriquecimento ilícito para apuração da responsabilidade civil".

**IV - Embora o art. 115, § 3º, da Lei n. 8.213/1991 (incluído pela Medida Provisória n. 780/2017, convertida na Lei n. 13.494/2017) autorize expressamente a inscrição, em dívida ativa, dos débitos oriundos do recebimento indevido de benefícios previdenciários; a aplicação da referida inovação legislativa não retroage para alcançar os atos administrativos cujas práticas, como no caso em tela, antecederam a sua vigência.**

Precedentes: REsp n. 1.793.584/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 2/4/2019, DJe 5/4/2019; e REsp n. 1.802.027/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/5/2019, DJe 29/5/2019.

V - Recurso especial improvido (REsp. n. 1.826.472 / PE, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 15.10.2019).

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PAGO INDEVIDAMENTE. IMPOSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO, EM DÍVIDA ATIVA, DOS CRÉDITOS CONSTITUÍDOS ANTERIORMENTE À VIGÊNCIA DA LEI 13.494/2017.

1. O acórdão impugnado decidiu em consonância com o entendimento, fixado em Recurso Especial repetitivo, de que, tendo ocorrido enriquecimento ilícito em razão do recebimento indevido de benefício previdenciário, não podem os valores pagos ser inscritos em dívida ativa, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei 6.830/1980 e § 2º do art. 39 da Lei 4.320/1964, porquanto ausente autorização legal específica.

2. Assim, ante a inexistência de certeza e liquidez do crédito, seu ressarcimento deve ser precedido de processo judicial para o reconhecimento judicial do direito do INSS à repetição, no qual tenham sido assegurados o contraditório e a ampla defesa ao acusado, o que daria origem ao título executivo.

**3. A inovação trazida pela Lei 13.494/2017, que acrescentou o § 3º ao art. 115 da Lei 8.213/1991, não possui aplicação no presente caso, tendo em vista que o crédito foi constituído anteriormente à vigência da MP 780/2017 (convertida na Lei 13.494/2017).** Precedente: REsp 1.793.584/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 5/4/2019.

4. Agravo conhecido negar provimento ao Recurso Especial (AREsp. n. 1.521.461 / RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 03.10.2019).

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO INDEVIDO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. IMPOSSIBILIDADE. FATO SUPERVENIENTE. MEDIDA PROVISÓRIA POSTERIOR AO ACÓRDÃO RECORRIDO. INOVAÇÃO RECURSAL. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. Cuidaram os autos, na origem, de Embargos à Execução visando a impenhorabilidade de bens imóveis. A sentença julgou improcedentes os Embargos. O acórdão deu provimento à Apelação em virtude da natureza alimentar das verbas repetidas. Interposto o primeiro Recurso Especial em juízo de retratação, a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região reconsiderou a decisão e deu parcial provimento a Apelação para reputar insubsistente a penhora. Os Embargos de Declaração foram rejeitados e o segundo Recurso Especial foi admitido.
2. Cinge-se a controvérsia dos autos à possibilidade de inscrição em dívida ativa e consequente cobrança via execução fiscal com respectiva penhora de bens imóveis na restituição de benefício previdenciário recebido indevidamente.
3. Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fls. 161-164, e-STJ) ao argumento de ser inovação legislativa, modificar o art. 115 da Lei 8.213/1991, com redação dada pela MP 780/2017, convertida na Lei 13.494/2017, prevendo em seu § 3º, de forma expressa, a possibilidade de inscrição em dívida ativa do valor pago de forma indevida a título de benefício previdenciário ou assistencial e não devolvido ao INSS.
4. Quanto à edição da Medida Provisória posterior ao acórdão recorrido, a Segunda Turma do STJ considerou intolerável inovação recursal. (AgInt no REsp 1.388.973/PB, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 11.4.2018).
5. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, *in casu*, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida".
6. Recurso Especial não conhecido (REsp. n. 1.776.760 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23.04.2019).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SUBMISSÃO À REGRA PREVISTA NO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 03/STJ. SUPOSTA OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PAGO INDEVIDAMENTE. INCLUSÃO NO CONCEITO DE DÍVIDA ATIVA NÃO-TRIBUTÁRIA. INVIABILIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO PRÓPRIA. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO 1.350.804/PR. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL (AREsp n. 1.432.591/RJ, decisão monocrática, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21.2.2019).

*"Com efeito, conforme destacado pelo Tribunal a quo, a inovação trazida pela MP nº 780/2017, a qual fora convertida na Lei nº 13.494/2017, não possui aplicabilidade no caso em questão, tendo em vista que o crédito fora constituído anteriormente ao início de sua vigência.*

*Colhem-se, ainda, em casos análogos, as decisões monocráticas proferidas nos seguintes feitos: STJ, EDcl no REsp 1.782.455/SP, Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 08/02/2019; STJ, REsp 1.770.247/RJ, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, Dje de 19/12/2018" (REsp. n. 1.772.921/SC, Decisão monocrática, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 18.2.2019).*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em todos os casos restou bastante claro que as inovações legislativas não têm aplicação para os créditos constituídos (lançados) antes de sua vigência, indiferente, portanto, que a inscrição em dívida ativa tenha sido feita depois da vigência das respectivas alterações legislativas. **O processo administrativo que enseja a constituição do crédito (lançamento) há que ter início (notificação para defesa) e término (lançamento) dentro da vigência das leis novas para que a inscrição em dívida ativa seja válida.**

Ante o exposto, NEGÓ PROVIMENTO ao recurso especial do INSS e proponho as seguintes teses como repetitivas:

1ª) As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 780, de 2017, convertida na Lei n. 13.494/2017 (antes de 22.05.2017) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis; e

2ª) As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido **contra os terceiros beneficiados que sabiam ou deveriam saber da origem dos benefícios pagos indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação**, constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 871, de 2019, convertida na Lei nº 13.846/2019 (antes de 18.01.2019) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis.

É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2019/0368153-9      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.852.691 / PB**

Números Origem: 00001285320194059999 00012582220008150141 01420000012584 1285320194059999  
1420000012584

PAUTA: 09/06/2021

JULGADO: 23/06/2021

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FLAVIO GIRON

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
RECORRIDO : DEOCLECIANO CARNEIRO  
ADVOGADO : MARIA FERREIRA DE SÁ - PB008655  
RECORRIDO : CONSTANTINO FERREIRA DA SILVA  
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M  
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP) -  
"AMICUS CURIAE"  
ADVOGADOS : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN E OUTRO(S) - SC018200  
ARTHUR JOSE NASCIMENTO BARRETO - SE007747  
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS  
CURIAE"  
ADVOGADO : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS E OUTRO(S) - MG092298

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida  
Ativa não-tributária

#### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dra. INDIRA ERNESTO SILVA QUARESMA, pela parte RECORRENTE: INSTITUTO  
NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na  
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos  
do voto do Sr. Ministro Relator.



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Os Srs. Ministros Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.