



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2265805 - ES (2022/0390834-4)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
AGRAVADO : PORTO SEGURO LOGISTICA E TRANSPORTES LTDA
ADVOGADOS : RODRIGO MORAIS ADDUM - ES016372
JOAO VITOR MANNATO COUTINHO - ES017050
ANDRE PAIGEL DA SILVA - ES017457

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CADASTRO DE RESTRIÇÃO DE CRÉDITO. INSCRIÇÃO PRÉVIA EM DÍVIDA ATIVA. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. INADIMPLÊNCIA COMPROVADA POR OUTRO MEIO IDÔNEO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I. A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT interpôs agravo contra decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que inadmitiu o seu recurso especial ao entender que incide o óbice sumular nº 7 desta Corte.

II. Na origem, o recorrido ajuizou ação anulatória, pretendendo a nulidade de autos de infração instaurados pela agência reguladora e a declaração de ilegalidade da inscrição de seu nome em cadastro de restrição ao crédito.

III. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido apenas para declarar a ilegalidade da inscrição do nome do autor nos órgãos de proteção ao crédito, o que foi devidamente mantido pelo Tribunal de origem.

IV. A ANTT recorre, sustentando ser desnecessária a inscrição prévia do débito em dívida ativa antes de ser encaminhado ao cadastro de inadimplentes privado, não devendo ser aplicado, à espécie, os art. 46 da Lei nº 11.457/2007, 37-C da Lei nº 10.522/2002 e 198, II e III do Código Tributário Nacional.

V. Embora a Corte *a quo* não tenha conhecido do recurso, o recorrente impugnou a fundamentação apresentada na decisão agravada, razão pela qual é possível o exame do recurso especial.

VI. O art. 46 da Lei nº 11.457/08, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal, é claro ao determinar que, para a divulgação de informações acerca de inscrição em dívida ativa, necessário que a Fazenda Nacional celebre convênios com entidades públicas e privadas.

VII. O dispositivo, entretanto, não se aplica à presente hipótese que se refere à possibilidade de a Administração Pública inscrever em cadastros os seus inadimplentes, ainda que não haja inscrição prévia em dívida ativa.

VIII. Ressalte-se, ainda, que a expedição de uma CDA para se autorizar a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes torna mais onerosa para a Administração a busca pelo pagamento de seus créditos, já que a negativação do nome do devedor é uma medida menos gravosa quando comparada com a necessária inscrição de dívida ativa.

IX. Dessa forma, cabe ao credor interessado (no caso, a Administração Pública) comprovar a dívida com um documento idôneo que contenha os elementos necessários para se reconhecer o débito, não sendo, necessariamente, a CDA.

X. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 22 de agosto de 2023.

Ministro FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2265805 - ES (2022/0390834-4)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
AGRAVADO : PORTO SEGURO LOGISTICA E TRANSPORTES LTDA
ADVOGADOS : RODRIGO MORAIS ADDUM - ES016372
JOAO VITOR MANNATO COUTINHO - ES017050
ANDRE PAIGEL DA SILVA - ES017457

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CADASTRO DE RESTRIÇÃO DE CRÉDITO. INSCRIÇÃO PRÉVIA EM DÍVIDA ATIVA. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. INADIMPLÊNCIA COMPROVADA POR OUTRO MEIO IDÔNEO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I. A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT interpôs agravo contra decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que inadmitiu o seu recurso especial ao entender que incide o óbice sumular nº 7 desta Corte.

II. Na origem, o recorrido ajuizou ação anulatória, pretendendo a nulidade de autos de infração instaurados pela agência reguladora e a declaração de ilegalidade da inscrição de seu nome em cadastro de restrição ao crédito.

III. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido apenas para declarar a ilegalidade da inscrição do nome do autor nos órgãos de proteção ao crédito, o que foi devidamente mantido pelo Tribunal de origem.

IV. A ANTT recorre, sustentando ser desnecessária a inscrição prévia do débito em dívida ativa antes de ser encaminhado ao cadastro de inadimplentes privado, não devendo ser aplicado, à espécie, os art. 46 da Lei nº 11.457/2007, 37-C da Lei nº 10.522/2002 e 198, II e III do Código Tributário Nacional.

V. Embora a Corte *a quo* não tenha conhecido do recurso, o recorrente impugnou a fundamentação apresentada na decisão agravada, razão pela qual é possível o exame do recurso especial.

VI. O art. 46 da Lei nº 11.457/08, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal, é claro ao determinar que, para a divulgação de informações acerca de inscrição em dívida ativa, necessário que a Fazenda Nacional celebre convênios com entidades públicas e privadas.

VII. O dispositivo, entretanto, não se aplica à presente hipótese que se refere à possibilidade de a Administração Pública inscrever em cadastros os seus inadimplentes, ainda que não haja inscrição prévia em dívida ativa.

VIII. Ressalte-se, ainda, que a expedição de uma CDA para se autorizar a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes torna mais onerosa para a Administração a busca pelo pagamento de seus créditos, já que a negativação do nome do devedor é uma medida menos gravosa quando comparada com a necessária inscrição de dívida ativa.

IX. Dessa forma, cabe ao credor interessado (no caso, a Administração Pública) comprovar a dívida com um documento idôneo que contenha os elementos necessários para se reconhecer o débito, não sendo, necessariamente, a CDA.

X. Recurso especial provido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT contra decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que inadmitiu o seu recurso especial, manejado contra acórdão assim ementado:

ADMINISTRATIVO. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT. ESPECIFICAÇÃO DE PROVAS. INÉRCIA. PRECLUSÃO. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. RESOLUÇÃO Nº 3.056/09. EVASÃO DE FISCALIZAÇÃO. IMAGEM. FILMAGEM. DESNECESSIDADE. LEGALIDADE. INSCRIÇÃO NO SERASA. ANTERIOR À INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. SENTENÇA MANTIDA.

1. Trata-se de apelação interposta pela AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES -ANTT (Evento 82/JFES) e pela PORTO SEGURO LOGISTICA E TRANSPORTES LTDA (Evento 91/JFES), nos autos da ação ordinária por esta ajuizada em face daquela, objetivando a nulidade dos autos de infração nº.3203528 e 3203527 e dos processos administrativos a eles relacionados (50505.022392/2017-10 e 50505.022394/2017-09), bem como a declaração de ilegalidade da inscrição do nome do autor no SERASA.

2. O atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que não há que se falar em cerceamento de defesa quando a parte devidamente intimada para especificação de provas, se mantém inerte (STJ. REsp 1689923/RS. Ministro HERMAN BENJAMIN. T2 – SEGUNDA TURMA. Julgado em 03/10/2017. Dje19/12/2017).

3. Não há qualquer previsão normativa que condicione a aplicação da pena à existência de imagem/filmagem da infração no momento em que cometida, mostrando-se irrelevante a não apresentação ou a inexistência de foto/filmes da conduta infratora.

4. A Autora foi autuada, consoante auto de infração nº 3203527 (Evento 1 – OUT6, fls. 01/JFES), por evadir, obstruir ou dificultar a fiscalização da ANTT, no dia 20/03/2017, às 11:35h, incidindo na infração descrita no art. 34, VII, da Resolução ANTT nº 3.056/2009. No mesmo dia e hora, no ato da fiscalização, foi também lavrado o auto de infração nº 3203528 (Evento 1 – OUT6, fls. 02/JFES) por constatar a Agência que o transportador

realizava o transporte rodoviário de carga, por conta de terceiro e mediante remuneração, em veículo não cadastrado na frota do transportador rodoviário remunerado de cargas inscrito no RNTRC.

5. A notificação da autuação apresentou o dia, a hora e o local da infração, individualizando a conduta e o veículo infrator, especificando a conduta para que o Autuado pudesse exercer seu direito de defesa.

6. A alegação de que a carga transportada se encontrava dentro dos limites legais não é apta a desconstituir a infração, tendo em vista que a autuação se deu devido à evasão da fiscalização, e não em relação ao excesso de peso, sendo irrelevante o fato do veículo transportar a carga inferior ao permitido.

7. Quanto à inscrição no Serasa, nos termos da sentença: “é possível concluir que eventual convênio estabelecido entre a ANTT e o SERASA nos moldes do supracitado artigo 46 somente pode abranger a inclusão do nome de devedores em órgão de restrição ao crédito nos casos em que a multa resultante da infração administrativa esteja inscrita em dívida ativa”, demonstrando-se, deste modo, ser ilegal a inscrição.

8. Negado provimento ao recurso da AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES -ANTT (Evento 82/JFES) e também ao apelo da PORTO SEGURO LOGISTICA E TRANSPORTES LTDA (Evento91/JFES). Majorados os honorários advocatícios em 1% sobre o valor fixado na sentença, nos termos do art. 85,§11, do CPC.

Na origem, a Porto Seguro Logística e Transportes Ltda. ajuizou ação anulatória contra a ANTT, objetivando nulidade dos Autos de Infração nº. 3203528 e 3203527 e dos processos administrativos deles decorrentes (50505.022392/2017-10 e 50505.022394/2017-09), bem como a declaração de ilegalidade da inscrição de seu nome no Serasa.

Na sentença, julgou-se parcialmente procedentes os pedidos apenas “para declarar a ilegalidade da inscrição do nome do autor nos órgãos de proteção ao crédito”.

Interpostas as apelações por ambas as partes, o TRF-2 negou provimento ao recurso da Porto Seguro, sob o entendimento de que a autuação administrativa obedeceu aos requisitos legais aplicáveis à espécie; por outro lado, também negou provimento ao recurso da ANTT, já que considerou ilegal a inscrição do nome do devedor nos cadastros do Serasa, uma vez que o débito impugnado não foi inscrito em dívida ativa.

Opostos embargos de declaração pela ANTT, o recurso foi devidamente rejeitado.

Inconformada, a agência reguladora interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição da República, alegando violação aos artigos 46 da Lei nº 11.457/2007, artigo 37-C da Lei nº 10.522/2002 e artigo 198, II e III do Código Tributário Nacional.

O TRF- 2 inadmitiu o recurso ao entender que incide o óbice sumular nº 7 desta Corte.

Contra esta decisão, a ANTT interpôs agravo, conforme previsto no 1042 do

CPC.

É o relatório.

VOTO

Considerando que a parte agravante impugnou a fundamentação apresentada na decisão agravada, e atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do agravo, passo ao exame do recurso especial.

A presente controvérsia refere-se à (im)possibilidade de inscrição prévia do débito em dívida ativa antes de ser encaminhado ao cadastro de inadimplentes privado – Serasa.

De acordo com a recorrente, “Não há impedimento para a negativação do devedor inadimplente”, considerando que o “artigo 37-C da Lei 10.522/2002 remete ao artigo 46 da Lei 11.457/2007, que por sua vez faz remissão aos incisos II e III do artigo 198 do CTN, os quais não regem a questão, eis que apenas ressaltam o poder de realizar convênio para a divulgação das listas de devedores das Entidades Públicas Federais, bem como as hipóteses de parcelamento e moratória”.

Sobre o tema, merece destaque a redação do art. 46 da Lei nº 11.457/2007, *in verbis*:

Art. 46. A Fazenda Nacional poderá celebrar convênios com entidades públicas e privadas para a divulgação de informações previstas nos incisos II e III do art. 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional - CTN.

Visando a conferir efetividade ao dispositivo, o artigo 37-C da Lei Federal nº 10.522/02 previu que: "A Advocacia-Geral da União poderá celebrar os convênios de que trata o art. 46 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, em relação às informações de pessoas físicas ou jurídicas que tenham débito inscrito em Dívida Ativa das autarquias e fundações públicas federais".

Os dados passíveis de divulgação são aqueles relacionados nos incisos do artigo 198, §3º, do CTN:

"I – representações fiscais para fins penais;

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;

III – parcelamento ou moratória."

Quanto a este tema, esta Corte já possui o firme entendimento de que “É possível a utilização do sistema Serasajud nos processos de Execução Fiscal”. Precedentes: REsp 1820766/RS, RELATOR Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DATA DO JULGAMENTO 26/10/2021, DJe 10/12/2021; REsp 1827340/RS, RELATOR Ministro HERMAN BENJAMIN; SEGUNDA TURMA; DATA DO JULGAMENTO 17/09/2019; DJe 11/10/2019)

Ressalte-se que, no julgamento da ADI 5886, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o disposto no art. 20-B, § 3º, II, da Lei nº 10.522/2002, que possibilita a averbação da certidão de dívida ativa em órgãos de registros de bens e direitos, tornando-os indisponíveis, após a conclusão do processo administrativo fiscal, mas em momento anterior ao ajuizamento da execução fiscal.

Naquela oportunidade, a Corte Maior considerou constitucional o citado dispositivo, já que entendeu ser uma “medida proporcional que visa à proteção da boa-fé de terceiros adquirentes de bens do devedor, ao dar publicidade à existência da dívida”.

A dúvida apresentada no presente caso, entretanto, é se esse cadastro no Serasa prescindiria da inscrição prévia em dívida ativa, ou seja, se seria possível uma restrição de crédito de um particular inadimplente, ainda que não tenha sido emitida uma certidão de dívida ativa.

Pois bem.

Ao contrário do que decidido pelo Tribunal de origem, entendo que não se aplica à hipótese o disposto no art. 46 da Lei nº 11.457/08, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal.

O mencionado dispositivo é claro ao determinar que, para a divulgação de informações acerca de inscrição em dívida ativa, necessário que a Fazenda Nacional celebre convênios com entidades públicas e privadas.

A presente hipótese, no entanto, não trata da divulgação de informações sobre inscrição em dívida ativa; lado outro, refere-se à possibilidade de a Administração Pública inscrever em cadastros os seus inadimplentes, ainda que não haja inscrição prévia em dívida ativa.

A expedição de uma certidão de dívida ativa - CDA visa a comprovar o débito do particular devedor, permitindo que o Fisco adote medidas judiciais – por meio do ajuizamento de uma execução fiscal – para perseguir a quantia devida.

Diante desse cenário, é possível perceber que a expedição de uma CDA para se autorizar a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes torna mais onerosa para a Administração a busca pelo pagamento de seus créditos.

No julgamento do Tema nº 1026, destaco que o Ministro Og Fernandes, ao julgar o recurso repetitivo REsp nº 1.814.310, entendeu que “sendo medida menos onerosa, a anotação do nome da parte executada em cadastro de inadimplentes pode ser determinada antes de exaurida a busca por bens penhoráveis”.

Em outras palavras, *mutatis mutandi*, a inscrição em cadastro de inadimplentes tende a efetivar o princípio da menor onerosidade, já que a negativação do nome do devedor é uma medida menos gravosa quando comparada com a necessária inscrição de dívida ativa.

Nesse sentido, bastaria ao credor interessado comprovar a dívida com um documento que contenha os elementos necessários para se reconhecer o débito, não sendo, necessariamente, a CDA.

Diante do exposto, mostra-se equivocado o entendimento adotado pelo Tribunal de origem, no sentido de que haveria uma ilegalidade da inclusão no cadastro de inadimplentes pelo não pagamento de débito decorrente da aplicação de penalidade administrativa antes da inscrição em dívida ativa.

Repisa-se, não incide o art. 46 da Lei nº 11.457/08, já que não trata de hipótese que se refere à divulgação de informações constantes em dívida ativa.

A situação trata, outrossim, da garantia de ressarcimento ao erário mediante a adoção de medidas alternativas.

Ante o exposto, conheço o agravo interposto pela ANTT para dar provimento ao seu recurso especial.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2022/0390834-4

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.265.805 /
ES

Número Origem: 50108154420194025001

PAUTA: 22/08/2023

JULGADO: 22/08/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
AGRAVADO : PORTO SEGURO LOGISTICA E TRANSPORTES LTDA
ADVOGADOS : RODRIGO MORAIS ADDUM - ES016372
JOAO VITOR MANNATO COUTINHO - ES017050
ANDRE PAIGEL DA SILVA - ES017457

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Fiscalização

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.