



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2206393 - RS (2025/0113601-0)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : CPA TERMINAL PARANAGUA S.A
ADVOGADOS : ADRIANO DUTRA EMERICK - PR045133
NASSER YASSER SALAMEH - PR044488
NATHAN OLIVEIRA MACIEL - PR111483

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. NECESSIDADE DE INSCRIÇÃO PRÉVIA EM DÍVIDA ATIVA. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Recurso especial interposto pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que considerou indevida a inscrição do nome do devedor em cadastros restritivos de crédito antes da inscrição em dívida ativa.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se a inscrição em cadastro de inadimplentes, como o SERASA, demanda prévia inscrição em dívida ativa.

III. Razões de decidir

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende que a inscrição em cadastro de inadimplentes não demanda prévia expedição de Certidão de Dívida Ativa (CDA), desde que a inadimplência seja comprovada por outros meios idôneos.

4. A medida de inscrição em cadastro de inadimplentes é considerada menos onerosa para a Administração Pública, facilitando o ressarcimento ao erário.

5. O art. 782, § 3º, do Código de Processo Civil é aplicável às execuções fiscais, permitindo a inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes independentemente do esgotamento de outras medidas executivas. STJ, Tema Repetitivo 1.026.

IV. Dispositivo

6. Resultado do Julgamento: Recurso especial provido.

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 09/10/2025 a 15/10/2025, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 16 de outubro de 2025.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2206393 - RS (2025/0113601-0)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : CPA TERMINAL PARANAGUA S.A
ADVOGADOS : ADRIANO DUTRA EMERICK - PR045133
NASSER YASSER SALAMEH - PR044488
NATHAN OLIVEIRA MACIEL - PR111483

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. NECESSIDADE DE INSCRIÇÃO PRÉVIA EM DÍVIDA ATIVA. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Recurso especial interposto pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que considerou indevida a inscrição do nome do devedor em cadastros restritivos de crédito antes da inscrição em dívida ativa.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se a inscrição em cadastro de inadimplentes, como o SERASA, demanda prévia inscrição em dívida ativa.

III. Razões de decidir

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende que a inscrição em cadastro de inadimplentes não demanda prévia expedição de Certidão de Dívida Ativa (CDA), desde que a inadimplência seja comprovada por outros meios idôneos.

4. A medida de inscrição em cadastro de inadimplentes é considerada menos onerosa para a Administração Pública, facilitando o ressarcimento ao erário.

5. O art. 782, § 3º, do Código de Processo Civil é aplicável às execuções fiscais, permitindo a inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes independentemente do esgotamento de outras medidas executivas. STJ, Tema Repetitivo 1.026.

IV. Dispositivo

6. Resultado do Julgamento: Recurso especial provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pela 12ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fl. 260):

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO COMUM. INDEVIDA INSERÇÃO DO NOME DO DEVEDOR EM CADASTROS RESTRITIVOS DE CRÉDITO ANTES DA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA.

1. Consoante a jurisprudência do TRF4, a ANTT não tem o poder de inscrever o nome de seus devedores em cadastros restritivos de crédito antes que a infração administrativa cobrada esteja inscrita em dívida ativa.
2. Apelo desprovido.

Os embargos de declaração opostos pela Autarquia foram rejeitados (fls. 283-287).

No recurso especial (fls. 292-294), a recorrente alega violação do art. 46 da Lei nº 11.457/2007, ao argumento de que a inscrição no SERASA não depende da inscrição em dívida ativa.

Afirma que o disposto no art. 46 da Lei nº 11.457/2007 foi aplicado de forma equivocada pelo Tribunal Regional, porquanto o referido dispositivo "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" (fl. 293).

Sustenta que a inscrição da parte recorrida em cadastro restritivo de crédito "é uma medida de simplificação da cobrança e economia dos recursos públicos" e que, "ao assim proceder, adota-se o princípio do menor sacrifício ao executado, eis que o pagamento ocorre em âmbito administrativo, sendo o devedor poupado do pagamento de 20% sobre o valor consolidado do débito a ser inscrito em Dívida Ativa" (fl. 293).

Acrescenta que não há "impedimento para a negativação do devedor inadimplente, sendo que a regra processual geral permite até que o referido expediente seja realizado por meio do Poder Judiciário (artigo 782, § 3º, do CPC)" (fls. 293-294).

Requer o provimento do recurso para que seja reconhecido que o artigo 46 da Lei nº 11.457/2007 não impede a inscrição do devedor no SERASA tão somente pelo fato de que o crédito não estar inscrito em dívida ativa.

Contrarrazões às fls. 301-306.

Decisão de admissibilidade positiva do recurso especial (fl. 309).

É o relatório.

VOTO

Colhe-se dos autos que a ora recorrida foi multada administrativamente por transporte de produtos perigosos sem autorização, tendo a ANTT inscrito seu CNPJ no SERASA (fls. 220-221).

Na origem, os pedidos da ora recorrida foram julgados procedentes para, com base no art. 487, I, do CPC, determinar à ANTT que: "(i) promova o cancelamento do registro da dívida levada a apontamento no SERASA (1.6); e (ii) se abstenha de promover novo registro referente a tal dívida e eventuais outras já existentes em nome da autora antes de promover sua inscrição em Dívida Ativa" (fl. 222).

A (im)prescindibilidade da prévia inscrição em dívida ativa para negativação do devedor no cadastro de inadimplentes do Serasa constitui o cerne do recurso especial.

O Tribunal de origem assim decidiu a questão controvertida (fls. 258-259):

Nos termos do art. 46 da Lei nº 11.457/2007, "A Fazenda Nacional poderá celebrar convênios com entidades públicas e privadas para a divulgação de informações previstas nos incisos II e III do § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional - CTN."

Já os incisos II e III do § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172/1966 preveem:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (...) § 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

(...)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;

III - parcelamento ou moratória; e

(...)

Ou seja, tanto o convênio estabelecido pela ANTT e o SERASA, assim como a inscrição pela Fazenda Nacional em cadastro privado de devedores ou órgão de restrição ao crédito encontra respaldo legal.

Contudo, para tanto, é necessário que a multa resultante de infração administrativa esteja inscrita em dívida ativa, o que não ocorreu no caso em exame.

Neste sentido:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO COMUM. INDEVIDA INSERÇÃO NO SERASA ANTES DA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. DANO MORAL. PESSOA JURÍDICA. . Consoante a jurisprudência do TRF4, a ANTT não tem o poder de inscrever o nome

de seus devedores em cadastros restritivos de crédito antes que a infração administrativa cobrada esteja inscrita em dívida ativa. (TRF4, APELAÇÃO CÍVEL Nº 5007243-51.2021.4.04.7007, 12ª Turma, Desembargadora Federal GISELE LEMKE, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 16/06/2023)

No entanto, ao concluir pela ilegalidade da inscrição da recorrida no cadastro de inadimplentes do SERASA sem a prévia inscrição em dívida ativa, o Tribunal de origem decidiu em desarmonia com o entendimento mais recente desta Corte Superior.

Confira-se:

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. (AREsp n. 2.265.805/ES, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/8/2023, DJe de 25/8/2023.) (Destaquei)

Equivocado, portanto, o entendimento adotado pelo Tribunal de origem, no sentido de que haveria uma ilegalidade na inclusão da parte recorrida no cadastro de inadimplentes 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 medida alternativa prevista no Código de Processo Civil (art. 782, § 3º, do CPC).

Registre-se, por oportuno, que ao julgar o **Tema Repetitivo 1.026**, a Primeira Seção do STJ entendeu que a anotação do nome da parte executada em cadastro de inadimplentes, entendida como medida menos onerosa, pode ser determinada independentemente do esgotamento de outras medidas executivas:

"O art. 782, § 3º do CPC é aplicável às execuções fiscais, devendo o magistrado deferir o requerimento de inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes, preferencialmente pelo sistema SERASAJUD, independentemente do esgotamento prévio de outras medidas executivas, salvo se vislumbrar alguma dúvida razoável à existência do direito ao crédito previsto na Certidão de Dívida Ativa - CDA."

Desse modo, a inscrição em cadastro negativo de crédito não demanda prévia expedição de CDA, em materialização do princípio da menor onerosidade da Administração para adimplemento dos seus créditos, desde que comprovada por outros meios idôneos a inadimplência.

Nesse mesmo sentido: EDcl no REsp n. 2.199.545, Ministro Teodoro Silva Santos, DJEN de 23/06/2025.

Pelo exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, III, do RISTJ, **dou provimento ao recurso especial para declarar que a inscrição em cadastro negativo de crédito não demanda prévia expedição de CDA.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**REsp 2.206.393 / RS
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2025/0113601-0

Número de Origem:
50024763020224047008

Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025

Relator

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

RECORRIDO : CPA TERMINAL PARANAGUA S.A

ADVOGADOS : ADRIANO DUTRA EMERICK - PR045133

NASSER YASSER SALAMEH - PR044488

NATHAN OLIVEIRA MACIEL - PR111483

ASSUNTO : DIREITO TRIBUTÁRIO - PROCEDIMENTOS FISCAIS - CADASTRO DE
INADIMPLENTES - CADIN/SPC/SERASA/SIAFI/CAUC

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025, por unanimidade, decidiu conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 15 de outubro de 2025