



**FACULDADE REGIONAL DA BAHIA**

**BACHARELADO EM DIREITO**

**NEIVA NASCIMENTO DE JESUS**

**ANÁLISE DA (I) LEGITIMIDADE DO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA  
ATIVA**

**SALVADOR**

**2017**

**NEIVA NASCIMENTO DE JESUS**

**ANÁLISE DA (I) LEGITIMIDADE DO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA  
ATIVA**

Monografia apresentada como requisito para aprovação no curso de Direito da Faculdade Regional da Bahia – UNIRB, para obtenção de graduação de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Professora Msc. Larissa Peixoto Valente

**SALVADOR**

**2017**

JESUS, Neiva Nascimento de Jesus

Análise da (i) legitimidade do protesto da certidão de dívida ativa/ Neiva Nascimento de Jesus. – Salvador, 2017.

57f.

Monografia (Graduação) Curso de Bacharelado em Direito - Faculdade Regional da Bahia – UNIRB

Orientadora: Profa. Larissa Peixoto Valente

1. Certidão de Dívida Ativa. 2. Ilegitimidade 3. Protesto I. Faculdade Regional da Bahia.

CDD: 347

**NEIVA NASCIMENTO DE JESUS**

**ANÁLISE DA (I) LEGITIMIDADE DO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA  
ATIVA**

Relatório final apresentado a Faculdade Regional da Bahia como parte das exigências para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Local: \_\_\_\_\_ de Junho de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Professora Msc. Larissa Peixoto Valente**  
**Orientadora**

---

**Professor George Carvalho**  
**Membro da Banca**

---

**Professor Etides Yuri Pereira Queirós**  
**Membro da Banca**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente glorifico a Deus, por mais uma conquista em minha vida, Ele esteve comigo em todos os momentos, ainda que sem merecer. Agradeço a meus pais, Maria Joselita e Joseval Souza, a meu irmão Nailton Nascimento, por todo o apoio, e igualmente agradeço aos meus familiares por todo o suporte direta e indiretamente.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2. RELAÇÃO JURÍDICA ESTADO X CIDADÃO E O TÍTULO EXECUTIVO CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA.....</b>	<b>13</b>
2.1. JUSTIFICATIVAS DA EXISTÊNCIA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	15
2.2 ESTADO E CIDADÃO: RELAÇÃO JURÍDICA E SUAS LIMITAÇÕES.....	18
2.3 DIREITO DO ESTADO À PARCELA DO PATRIMÔNIO DO CIDADÃO.....	21
2.4 TÍTULO EXECUTIVO: CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA.....	24
<b>3. PROTESTO DE TÍTULOS E SUAS REPERCUSSÕES JURÍDICAS.....</b>	<b>28</b>
3.1 PANORAMA HISTÓRICO DO INSTITUTO JURÍDICO DE DIREITO PRIVADO “PROTESTO”.....	28
3.2 ASPECTO JURÍDICO DO PROTESTO DE TÍTULOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	31
3.3 PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA: PREVISÃO NO ART. 25 DA LEI 12.767/2012.....	33
<b>4. (I) LEGITIMIDADE DA PREVISÃO DO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA: NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>37</b>
4.1 DIREITO AO CRÉDITO DO ESTADO PERANTE O CIDADÃO E SUAS FORMAS DE COBRANÇAS E IMPOSIÇÃO.....	37
4.2. INSCRIÇÃO NO CADIN E SEUS EFEITOS JURÍDICOS.....	40
4.3 PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA: ANÁLISE DA DUPLICIDADE DE SANÇÃO AO CIDADÃO E O DESVIO DE FINALIDADE EM FACA AO CADIN.....	43
4.4 ILEGITIMIDADE DO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA PERANTE O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	46
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>50</b>
REFERÊNCIAS.....	52

## RESUMO

A presente pesquisa analisa a incidência ou não, de ilegitimidade no protesto da Certidão de Dívida Ativa, em decorrência da promulgação da Lei 12.767/2012, que propicia no texto do artigo 25, a autorização para o protesto da Certidão de Dívida Ativa. É analisado o surgimento da Lei 12.767/2012, desde o surgimento da Medida Provisória 577/2012, que posteriormente foi promulgada, sendo a referida Lei, é examinando a Árvore de Apensados da aludida Medida Provisória, verificando a legalidade no instante da constituição desta lei. Nesse trabalho a metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória bibliográfica e aplicada afim de retrata concomitante aos assuntos aludido acima, a duplicidade de sanção atribuída ao cidadão, quando estando em débito com a Fazenda Pública, recai ao inadimplente as consequências impostas em decorrência do Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal, CADIN, e os atos do protesto da Certidão de Dívida Ativa. Igualmente, foi analisado a existência ou não de ilegitimidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa, por inobservância de princípios, súmulas, garantias constitucionais, após a promulgação da Lei 12.767/2012, e conseqüentemente, as conseqüências recaídas ao cidadão.

Palavras-chave: Certidão de Dívida Ativa. Ilegitimidade. Protesto.

## **ABSTRACT**

The present research analyze the incidence or not, of illegitimacy in the protest of the Active Debt Certificate, in consequence of the promulgation of the law 12.767/2012, that propitious in the text of the article 25, the authorization to protest of the Active debt certificate. It is analyzed the emergence of the provisional measure 577/2012 that posteriorly was promulgated, being the referred law. It is examined Tree of Appeared of the mentioned Provisional Measure, verifying the legality in the pending of the constitution of this law. The present assignment also portrays about the duplicity of sanction attributed to the citizen, when it is in debt with the department of the treasure, falls to the defaulter the consequences imposed due to the Informative Record unpaid Credits of the federal public sector, CADIN in the acronym in Portuguese, and the acts of the title protest. Equally, was analyzed the existence or not of illegitimacy of the protest of the Active Debt Certificate, in compliance the promulgation of the law 12.767/2012, and the consequences relapse to the citizen.

Key words: Active Debt Certificate. Illegitimacy. Protest.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CADIN	Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal
CC	Código Civil
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CF	Constituição Federal
CTN	Código Tributário Nacional
MP ou MPV	Medida Provisória
TJ	Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça



## INTRODUÇÃO

Os institutos jurídicos não diferentes do tempo, padecem de conversões, pois, nada está estático, revelando ser natural que com o decorrer das oscilações sociais, conceitos, juízos de admissibilidade, ideias e concepções sejam alteradas no transpassar do próprio tempo. Essa transformação intrínseca a todas as sociedades, faz-se necessária por ser próprio à evolução social, entretanto, algumas concepções permanecem, na medida em que conservam as suas qualidades essenciais.

Com o objetivo de analisar a possível existência de ilegitimidade no protesto da Certidão de Dívida Ativa, a presente pesquisa fundamentasse na relevância de evidenciar as características legalmente atribuídas a Certidão de Dívida Ativa, sendo, a exigibilidade, a certeza e a liquidez, tornando esse documento apto para ser executado judicialmente.

O presente trabalho primeiramente, proporciona a concepção dos relatos do surgimento do Estado Moderno, que trouxe consigo a estruturação do direito em normas positivadas, ao qual conhecemos hodiernamente. É proposto nessa pesquisa, o esclarecimento da relação jurídica que permeia o vínculo entre o cidadão e o Estado Moderno, concebendo uma linha de compreensão sobre a necessidade de intervenção do Estado nas relações sociais e comerciais dos seus administrados.

É demonstrado nesse projeto, os acontecimentos que incitaram o surgimento do Estado Democrático de Direito no Brasil, proporcionando aos cidadãos, o requerimento mais que devido, da aplicabilidade do princípio da legalidade, pois sendo uma nação Democrática de Direito, a incidência da legalidade, legitimidade, do devido processo legal são indispensáveis no cerne de cada lei, compondo o rol dos princípios garantidores da devida harmonia social.

Sendo, também apurado nesse trabalho, a apreciação de registros transmitido por doutrinadores sobre o surgimento do protesto de títulos cambiais. É percorrido nesse projeto um caminho, desde as necessidades relatadas para o surgimento desse ato, até a sua valia na presente realidade jurídica.

No círculo mercantil, no momento em que era constatado o descumprimento da obrigação estabelecida entre particulares, o portador do título cambial acionava o sacador, que por meio da presença do notário e da participação de testemunhas, validava o protesto, podendo o portador do título requisitar o cumprimento ou ressaque. O instituto do protesto nasce com o desígnio de solidificar uma antiga prática comercial, a preservação do crédito.

Com o propósito de resguardar o direito de crédito, operários do Direito Cambial, instruíram a aplicação do instituto do protesto. O protesto de título nasce com o desígnio de

tornar como prova a inadimplência da obrigação cambial, estabelecida em título, em um ato público, acessível a todos, bem como, a qualquer pretensão credora.

Promovendo o esclarecimento da existência do protesto de título, é substancial a construção dessa monografia a descrição do advento do protesto de título no Brasil, relatando as primeiras leis garantidoras desse instituto, esclarecendo todos os aspectos jurídicos do protesto de título.

Com a promulgação do Decreto-Lei 2.044/1908, estava estabelecido no Brasil a regularização da operação cambial do protesto, no bojo do art. 28 do referido Decreto-Lei, no qual designa o procedimento do protesto, seguindo todos os trâmites comuns ocorridos na prática corrente do espaço mercantil.

Com o advento da Lei 9.492/1997, tornou-se formal e solene o ato pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de uma obrigação originada em títulos. A fim de demonstrar publicamente o atraso do cumprimento da obrigação e resguardar o crédito. Assim é definido o protesto de títulos e outros documentos de dívidas, natural do âmbito mercantilista, tal proteção legal, origina-se para resguardar as relações comerciais no círculo das relações particulares.

Com o intuito de elevar a arrecadação tributária, o Poder Público viabiliza o protesto da Certidão de Dívida Ativa, por força da Lei 12.767/2012, no qual está contido em seu art. 25 que as Certidões de Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de outras autoridades públicas, tornam-se incluídas dentre os títulos sujeitos ao protesto.

É proporcional para a devida construção dessa pesquisa, analisar a Árvore de Pensamentos da Medida Provisória 577/2012, sendo a Medida antecessora da Lei ordinária 12.767/2012. Perfazendo assim, uma apuração sobre o trâmite dessa Medida Provisória desde o momento em que foi inserida para a apreciação do Congresso Nacional ao instante em que foi promulgada como Lei Ordinária em 28 de novembro de 2012.

Averiguasse a legalidade do trâmite da Medida Provisória 577/2012, revelando algumas ponderações salientes a confirmação de legalidade ou não, no procedimento de aprovação da Medida. Posteriormente, é proclamada a Lei 12.767/2012, que não diferente da Medida Provisória, traz a mesma temática legislativa, dispondo sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica.

A referida Lei 12.767/2012 apresenta no texto do seu art. 25, a disposição necessária para o protesto da Certidão de Dívida Ativa, estabelece a inclusão da Certidão da União, dos

Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, aos títulos sujeitos a protesto.

No ordenamento jurídico brasileiro, doutrinadores, juristas e conjuntamente magistrados, demonstram em suas argumentações a desnecessidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa, consubstanciado na exigibilidade, certeza e liquidez já outorgado na legislação brasileira.

O referido texto foi incluído no parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997, sendo esta reguladora dos serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida, estando, no instante da promulgação da Lei 12.767/2012, a Certidão de Dívida Ativa estar no âmbito do Direito Empresarial.

É indispensável a presente pesquisa, averiguar se existiu a descaracterização da finalidade do protesto, se ocorreu de maneira intencional a desvalorização das atribuições dada a Certidão de Dívida Ativa. Verificando a existência de cometimento de adulterações com a legalização do protesto da Certidão, em decorrência da transfiguração da finalidade do protesto.

Existe em um primeiro momento a desnecessidade do protesto, porque a Certidão de Dívida Ativa é um ato administrativo, um termo validado pela autoridade administrativa, onde encontra-se declarado a presença de seu direito creditório, em face de um determinado administrado, por resignação a uma relação impositiva, entre administrador e administrado, ocasionada pela constatação de um fato gerador. Por ser um ato administrativo imperioso, seu cumprimento é obrigatório.

Neste seguimento é límpido a constatação da presunção de certeza e liquidez atribuída a Certidão de Dívida Ativa estabelecida no Código Tributário Nacional, no bojo do seu art. 204. É nítido a invalidade do protesto, por violar diversas garantias materializado na Constituição Federal, em leis esparsas e em súmulas vinculantes.

Por sendo claro a repercussão do protesto na realidade de todos os administrados. O protestar a Certidão de Dívida Ativa atende somente a ânsia arrecadatória das Fazendas Públicas, sem analisar suas repercussões comercial e social.

A preocupação atribuída ao protesto da Certidão está atrelada a diversos fatores, dentre eles, o registro de certidões inaptas a pagamento, mas que a elas recai as restrições proporcionadas pelo protesto, e a cumulação de vias arrecadatórias que estão a dispor das Fazendas Públicas, pois o protesto da Certidão, está sendo praticado em concomitância com a execução fiscal.

Possibilitar o cadastramento do CPF ou CNPJ, nas Associações e Instituições de crédito, é considerado por diversos doutrinadores como meio exacerbado de sanção punitiva, inadmissível sua utilização pelo Poder Público, por estar configurado em uma coação excessivamente onerosa ao inadimplente.

O presente trabalho busca contribuir com a procura incessante do ordenamento jurídico pelo cumprimento da legalidade e legitimidade de todas as normas constitutivas desse ordenamento.

## 2. RELAÇÃO JURÍDICA ESTADO X CIDADÃO E O TÍTULO EXECUTIVO CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA

Para se estabelecer como sociedade, necessitou o homem de uma entidade impositiva, destinada a reger com superioridade suas relações sociais. Desse anseio, emergiu o Estado Moderno, detentor de um poder pleno e perpétuo.

Norberto Bobbio<sup>1</sup> elucida que a estruturação de Estado a qual vivenciamos, é o progresso da dissolução da comunhão familiar primitiva, constituída nos laços de parentesco, e da composição de comunidades com ligações mais amplas, impulsionadas por razões de sustento e de defesa.

Continuando, Bobbio<sup>2</sup> alude sobre a dissolução e a composição das comunidades, informando, ser o evento necessário para a iniciação da era moderna do Estado. Essa nova estruturação política, vincula não apenas uma estruturação de normatização de regras e imposições, mas também, gradualmente uma estruturação de convivência social, ocorrendo uma diferenciação da estruturação social bárbara da civil.

As comunidades, anteriores a estruturação do Estado Moderno, conforme afirma Paulo Bonavides<sup>3</sup>, eram estabelecidas, em liames de solidariedade inconsciente, afetos e simpatias, derivada do próprio âmago da natureza humana.

Posterior a união das comunidades, sobreveio, em decorrência da complexidade na vida comum, a sociedade, designando novas formas de vínculos sociais, agora estabelecido em relações racionais, convencionadas em estatutos e normas.

Com a dissolução do cooperativismo solidário e com o surgimento do domínio privado individual, nasce a classe dos proprietários, e conseqüentemente a distinção de classes, o Estado surge com a atribuição de manter a hierarquia de uma classe sobre a outra<sup>4</sup>. Com a decadência da cooperação nativa e com os estímulos da burguesia, principia a instalação do pensamento político.

Essa união, caracteriza a passagem gradativa da idade primitiva a idade civil. A idade primitiva é representada por historiadores, pela dispersão do estado de natureza, confirmado

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra. 2005. p. 73.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. rev., atual. São Paulo Malheiros Editores Ltda. 2000. p. 69.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra. 2005. p. 74.

por muitos filósofos jusnaturalistas<sup>5</sup>. Nessa interpretação Bobbio, demonstra que o Estado se superpõe para regulamentar as associações, mas sem vetar as suas evoluções.

Esse agrupamento social ocorrido, tornava a sociedade medieval, uma sociedade pluralista. No qual, cada sociedade produzia em seu meio uma estruturação de convivência própria, que transmitia um compilado de influências.

O Estado primitivo não se preocupava em reger normas fixas de convivência, suas normas eram deixadas a cargo dos componentes dessas sociedades. O Estado Moderno, diverso da organização do Estado antecessor, não se comprazia em disputar para a criação de regulamentos e formalidades, querendo ser o único a instaurar o direito, rigorosamente por meio de lei, ou indiretamente através do controle das normas de constituição consuetudinária<sup>6</sup>.

Com a composição do Estado Moderno, o direito positivo é uma consequência desse novo modelo de organização. O Estado Moderno com a pretensão de monopolizar a criação de direitos, que outrora não existia, por consequência de uma sociedade pluralista, uniformiza a criação de normas, sendo isto uma consequência da convivência social.

Norberto Bobbio<sup>7</sup> aclara que o direito positivo é aquele que, designa ações passíveis de serem cumpridas independentemente do modo a ser escolhido para a sua efetivação, contanto que, os meios utilizados estejam estabelecidos em lei, ou seja, o direito positivo não está atrelado a um juízo de valor.

Essa unificação de poder almejado pelo Estado Moderno atribuiu ao mesmo, uma demanda prestacional de serviços para a sua organização. Necessitado de meios para cumprir o bem comum, o Estado atribuiu a si a soberania de aquisição do patrimônio particular, para a realização das suas expectativas.

Necessitado de meios para cumprir os seus fins, impôs o Estado Moderno a arrecadação de tributos, efetivado pelo recolhimento pecuniário ou em bens. A estruturação do recolhimento de tributos, realizado no Estado é derivado de uma relação jurídica, na qual a imposição é estritamente regida por determinação de lei<sup>8</sup>.

Luciano Amaro<sup>9</sup> aduz que, o ato de tributar advindo do Estado Moderno ocorre em decorrência da ação estatal, definindo a tributação como encargo dessa execução, sendo esse

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra. 2005. p. 73-74.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone. 1995. p. 27.

<sup>7</sup> Ibidem. p. 17.

<sup>8</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010. p. 30.

<sup>9</sup> AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo. Saraiva. 2006. p. 16.



ato instituído por lei regulamentadora, porém, nos primórdios da sociedade a tributação era em decorrência do alvitre do soberano.

Por ser nítido para população, a necessidade de arrecadação de bens para a realização de proveitos comuns a todos, os cidadãos consentiam a arrecadação de tributos, desde que nos termos previstos em lei.

O Brasil por ter uma composição política estruturada na forma de República Federativa, está habilitado a promover intervenção no campo econômico do setor privado, com o fim de obter recursos monetários para a realização de empreendimentos coletivos, outrossim, é permissivo igualmente a federação brasileira ter na arrecadação de tributos outro meio de receita<sup>10</sup>.

Requer ressaltar, que a arrecadação tributária ora vista nos parágrafos anteriores, visam atender demandas sociais, sendo assim, é plausível a moderação dos agentes promotores que traçam vetores para a arrecadação dos impostos. Por ser evidente, a influência da arrecadação na vida dos cidadãos, para que não exista uma hipervalorização na promoção de obras e serviços em oposição ao direito adquirido dos cidadãos.

## 2.1 JUSTIFICATIVAS DA EXISTÊNCIA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Como visto anteriormente, o Brasil é uma República Federativa, constituída em um Estado Democrático de Direito, esse regime político fora adotado em 1889, mais especificamente em 15 de novembro, por um golpe de Estado militar, que promoveu a retirada do regime Monárquico, imperativo no Brasil desde 1808<sup>11</sup>.

Essa composição política adotada, adveio de um novo sistema político surgido em 1787 implantado para a governabilidade dos Estados Unidos da América. Pedro Lenza ensina que a federação imposta nos Estados Unidos sobreveio como um movimento centrípeto no qual os Estados Confederados, cediam cada um em proporção ao outro, a sua soberania, para um órgão central, alterando-se de um Estado descentralizado, por existir em todos uma soberania plena, para centralizado, transferindo parte de seu poder para a União<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010. p. 30.

<sup>11</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16ª ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 105.

<sup>12</sup> *Ibidem*. p. 419.

Entretanto, o federalismo implantado no Brasil adveio de uma necessidade contrária ao surgimento dos Estados Unidos, a soberania não estava difusa em Estados membros, mas concentrado em um único representante político.

Diante disso, Lenza declara que o modelo federalista foi centrífugo, no qual o poder encontrava-se concentrado na constituição de um monarca, ou seja, um Estado centralizado na coordenação de suas competências, alterando-se em descentralizado, repartindo entre entes federados a coordenação governamental<sup>13</sup>.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>14</sup>, igualmente esclarecem sobre a distinção motivadora para a aderência ao federalismo, entre os dois Estados:

A federação é formada por agregação quando antigos Estados independentes ou soberanos abrem mão de sua soberania e se unem para a formação de um único Estado federal, indissolúvel, no qual gozarão, apenas, de autonomia. Ocorre um movimento centrípeto, de fora para dentro, isto é, diferentes Estados soberanos unitários cedem parcela de sua soberania para a criação de um único Estado federal. É o modelo clássico de federação, como a dos Estados Unidos da América.

A federação é formada por desagregação (ou por segregação) quando um Estado unitário descentraliza-se, instituindo uma repartição de competências entre entidades federadas autônomas, criadas para exercê-las. Ocorre um movimento centrífugo, de dentro para fora, isto é, um Estado unitário centralizado descentraliza-se mediante a criação de entes federados autônomos. É o caso, por exemplo, da Federação brasileira.

O Estado Federal é uma pluralidade de Estados, composto em um único Estado soberano, mas a sua soberania emana dos Estados-membros adstrito em uma unidade estatal. No federalismo os Estados membros renunciam a sua soberania plena e a transmitem a uma nova entidade, tendo a sua autonomia também retida.

A atual Constituição Federal brasileira decretada em 1988, anuncia um Estado regido por um sistema político Democrático de Direito, que estabelece a soberania popular e a distinção da participação de cada poder. Situando, dessa forma, as diretrizes necessárias para todos os órgãos no momento da realização das suas atividades.

Caracterizar um Estado como sendo de Direito é necessário o atrelar a Democracia, pois o Estado de Direito é a existência da limitação do poder e a submissão do governo a leis gerais e abstratas, e a concepção de Estado Democrático é sequente e está relacionada a necessidade da participação popular no exercício do poder, para que possa existir uma uniformidade material entre os indivíduos<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16ª ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 418.

<sup>14</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Editora Método, 2015. p. 344.

<sup>15</sup> *Ibidem*. p. 93.

José Afonso da Silva esclarece mais sobre tal entendimento, no qual testifica que o Estado de Direito tem como característica essencial a submissão do governo as leis, essa propriedade e a divisão de poderes que fluem de forma independente, mas harmônicos entre si, sendo os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e a garantia dos direitos individuais<sup>16</sup>.

Portanto, o Estado Democrático de Direito está diretamente caracterizado a legalidade de suas ações, estando atrelado ao princípio da legalidade, compreendendo a expressa subordinação dos órgãos, das entidades e do povo, as determinações emanadas do Poder Legislativo, Judiciário e Executivo. Sendo, desta forma, ao Poder Público é autorizado a realização de atos baseados em leis autorizadas, não existindo ao Poder Público a autonomia da vontade, essa atribuição é direcionada apenas a população do Estado Democrático<sup>17</sup>.

Complementando ao norteamento da conceituação do Estado de Direito, Norberto Bobbio<sup>18</sup> descreve que o Estado de Direito:

Por Estado de direito entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder.

Por essa conceituação Bobbio, reafirma a superioridade da conservação das leis positivadas sobre a vontade dos homens, para que não exista um retrocesso a realidade vivida no período da monarquia, e a perda dos direitos já adquiridos. Sendo nítido que o Estado Democrático de Direito está consolidado na importância das normas jurídicas para ser caracterizada como uma Democracia legítima.

Os legisladores da Constituição de 1988 ao estabelecerem o Brasil como Estado Democrático de Direito foram além da conceituação doutrinária, especificaram na própria Constituição os alicerces que compõem essa nação. As especificações de direitos, deveres e princípios que caracterizam a aderência desse regime político estão distribuídos na própria constituição.

Em observância ao anteriormente exposto, é plausível destacar o instituído no art. 5º, II da Constituição Federal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”, a determinação imposta nesse artigo direciona ao princípio da

---

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 112-113

<sup>17</sup> BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional**. 3ª ed. Recife: Armador. 2017. p. 117.

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 18.

legalidade, que remete a todos os tutelados dessa constituição a submissão e ao respeito a lei, devendo efetivar ação ou omissão na esfera estabelecida pelo legislador.

Pedro Lenza esclarece sobre esse princípio advindo com a nova constituição, “O princípio da legalidade surgiu com o Estado de Direito, opondo-se a toda e qualquer forma de poder autoritário, antidemocrático<sup>19</sup>.” Esse princípio também está contemplado nos arts 37 e 84, inciso IV da Constituição Federal, estando a Administração Pública incumbida de realizar o que estiver permissivo por lei.

Alexandrino<sup>20</sup> também clarifica sobre o surgimento desse princípio:

Afirma o inciso II do art. 5º da Constituição que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude lei”. Trata-se do princípio da legalidade, base direta da própria noção de Estado de Direito, implantada com o advento do constitucionalismo, porquanto acentua a ideia de “governo das leis”, expressão da vontade geral, e não mais “governo dos homens”, em que tudo se decidia ao sabor da vontade, dos caprichos, do arbítrio de um governante.

Analisando com sensibilidade os ensinamentos desses doutrinadores, é possível constatar que o disposto no inciso II vai além de uma imposição de um direito ou dever individual, poderá ser visto como uma garantia constitucional, no qual não está delimitado a proteção de um único bem jurídico, mas uma amplitude de bens, proporcionando ao cidadão repelir as obrigações imposta a ele, que não estejam em concernência com a lei.

Essa previsão legal protege o cidadão não apenas de obrigações abusivas ocorridas na horizontalidade, entre particulares, mas também existe uma proteção contra atos verticais, advindo das imposições de órgãos administrativos, ou de leis equivocadamente promulgadas.

## 2.2 ESTADO E CIDADÃO: RELAÇÃO JURÍDICA E SUAS LIMITAÇÕES

Como já explicitado noutros parágrafos, o homem é um ser sociável e a comunhão com outros homens, advém da sua condição natural de associasse, desta forma, iniciou-se a comunidade, por meio do vínculo afetivo, todavia, com o surgimento da sociedade os elos instituidores das relações humanas baseiam-se em razões de subsistência e proteção, passando a ser uma solidariedade mecânica, não mais predominantemente afetiva.

<sup>19</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 16ª ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 978.

<sup>20</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Editora Método, 2015. p. 127.

Mediante o direito, os governadores no Estado Democrático de Direito portam as diligências necessárias para delimitar as relações dos seus governados, como afirma José Tavares<sup>21</sup>:

A maior parte das relações da vida social são tão essenciais à existência e ao desenvolvimento do indivíduo e da coletividade, que as respectivas regras ou normas de disciplina precisam de se tornar efectivamente obrigatórias, impondo-se coactivamente a sua observância, pela intervenção da autoridade competente do poder público.

É precisamente esta regulamentação ou disciplina necessária das relações sociais que constitue a ordem jurídica na sociedade, e se chama o direito.

Relação jurídica é, pois, toda a relação da vida social regulada pelo direito.

Como visto, o direito tem o escopo de regular as relações jurídicas existente na sociedade, para garantir a eficácia universal do ordenamento jurídico, por coerência a essa afirmativa, a subordinação as normas jurídicas são obrigatórias, para a prosperidade de uma sociedade democrática.

O Estado Democrático de Direito institui em suas relações jurídicas a obediência por normas democráticas, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e a conservação das garantias fundamentais, tendo o seu Poder limitado por normas constitucionais. O Poder Público não poderá determinar ações que não estejam regulamentadas por lei, similarmente não poderá proceder contra os regulamentos já existentes.

Consisti deixar claro, que o Estado faz parte de uma relação jurídica, sendo um sujeito de direito, por ser assim, deve respeitar os limites impostos pelo Estado Moderno, admitindo que o Estado não se autorregula, suas limitações estão compiladas na própria estrutura governamental. Portanto, o Estado que se aparta da subordinação dos seus limites, está se desvirtuando da sua própria natureza.

O Estado sempre deverá almejar a aplicabilidade da juridicidade<sup>22</sup>, para que exista em todos os integrantes da sociedade a percepção de paridade no respeito as leis entre o Estado e o cidadão, em reverência ao emprego da verdadeira ordem jurídica, pois assim estão caracterizados os elementos de direito do Estado, com a submissão as normas já decretadas e a observância a princípios constitucionais<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> TAVARES, José. **Os Princípios Fundamentais do Direito Civil**. vol. I. Coimbra: Coimbra Editora. 1922. p. 6.

<sup>22</sup> FERNANDES, Francisco Luiz; FERNANDES, Thallita Maria Moreeeuw. **Princípio da Juridicidade**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13405&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13405&revista_caderno=9)>. Acesso em: 01 Abr. 2017.

<sup>23</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elemento da teoria geral do Estado**. 2ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 48.

Miguel Reale<sup>24</sup> descreve com propriedade sobre a magnitude do respeito aos limites na relação entre o Estado e o particular, “Com efeito, o Estado Moderno se caracteriza pela limitação de seu poder, o que equivale a dizer que se distingue pela “juridicidade” dele, pois Direito quer significa “relação”, e “relação” implica necessariamente “discriminação e limite” em “atribuição de exigibilidades recíprocas, que por isso mesmo se delimitam”.

Os princípios inerentes a juridicidade são diversos, entretanto não se constituem como alternativos, a aplicabilidade dos princípios consolidado no ordenamento jurídico brasileiro são obrigatórios em cada relação jurídica. Dentre os princípios constitucionais é mister evidenciar o princípio do devido processo legal e o princípio da legalidade, uma vez que neles estão implícitos garantias expressivas aos cidadãos.

Todos os procedimentos realizados pela Administração Pública devem estar sob a observância dos limites legais e deve ter por essencialidade essa submissão, pois assim exercerá o direito. Portanto, os atos da Administração Pública só terão validade jurídica se os mesmos atos estiverem sob a regência dos meios descritos em lei.

Perceber os limites dos direitos não é uma mera concepção filosófica ou desatino de princípios, é formalizar proteção a um bem já tutelado por diretrizes jurídicas, que se constituem como um patrimônio legítimo.

A Constituição Federal em seu art. 5º, prescreve normas garantidoras de proteção contra possíveis violação de direitos adquiridos, em seu inciso II está especificado por doutrinadores a instituição do princípio da legalidade, que pronuncia a resignação dos governadores e dos governados, as regulamentações emanadas da lei. Como já foi explicitado, é compreensível a total obediência a este princípio, pois garante proteção aos particulares de possíveis desvios jurídicos dos governantes, e discrimina aos mesmos, as diretrizes necessárias para o correto funcionamento da Democracia<sup>25</sup>.

Concomitantes aos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição Federal, docentes asseveram a existência do princípio do devido processo legal, sendo enfático o pronunciamento dos mesmos, sobre a garantia dos cidadãos por esse princípio, contra possíveis procedimentos excedido da Administração Pública, “A ‘observância do processo legal’ corresponde à cláusula do *due process of law* que a Constituição norte-americana assegura aos cidadãos como uma garantia em relação ao modo de proceder da administração pública<sup>26</sup>”.

---

<sup>24</sup> REALE, Miguel, **Teoria do Direito e do Estado**. 5ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 364.

<sup>25</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2000. p. 140.

<sup>26</sup> NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso De Direito Tributário**. 14ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 161.

Por aplicabilidade desse princípio, no domínio da Administração Pública, Alexandre de Moraes<sup>27</sup> explica que nenhuma penalidade poderá ser imposta no âmbito judicial, administrativo ou disciplinar sem a correspondente aplicação da defesa. O autor propõe que a punição por desrespeito as normas administrativas não sejam tão penosas, a ponto de não ser possível a realização ao direito de defesa.

Sobre a colocação do princípio do devido processo legal na conjuntura do cumprimento de leis, a doutrinadora Flávia Bahia<sup>28</sup>, no sentido material, declara que, o interprete da lei no instante da sua aplicabilidade, deve analisar com bom senso de que forma ocorrerá a utilização das normas, aspirando sempre um equilíbrio entre os direitos já contraídos e os objetivos almejados.

Complementar ao aludido pela doutrinadora, Pedro Lenza elenca parâmetros norteadores para a adoção de medidas jurídicas sem infringir o princípio constitucional supramencionado, declarando que, o requisito da necessidade ou exigibilidade, visa que o acolhimento de medidas que restrinjam direitos, só será legítima se substancial ao caso concreto e não existindo outra medida menos gravosa; a adequação ou a pertinência significa que a trajetória escolhida deve alcançar o objetivo perquirido; a proporcionalidade em sentido estrito, visa o resultado final no qual será analisado se as medidas almejadas para a execução do objetivo ansiado, produz supressão de valores constitucionalizados, visando “máxima efetividade, mínima restrição”<sup>29</sup>

As limitações existentes na relação jurídica entre Estado e cidadão, por observância as análises doutrinárias, encontram-se registradas no texto da Constituição Federal, devendo o legislador promover medidas garantidoras do funcionamento harmônico do país, mas sem violar garantias constitucionais.

### 2.3 DIREITO DO ESTADO À PARCELA DO PATRIMÔNIO DO CIDADÃO

O Estado que outrora supria suas despesas com os despojos obtidos em guerras exploratórias, por constrangimento patrimonial de uma parcela da sociedade e da negociação de alguns dos seus bens, vê surgir com a modernidade de diversos setores, novas demandas necessitada de sua participação, com isso, suas fontes de rendas não mais supriam suas despesas.

---

<sup>27</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 33ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017. p. 84-85.

<sup>28</sup> BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional**. 3ª ed. Recife: Armador, 2017. p. 183.

<sup>29</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 1027.

Por estar concentrado em si a soberania sobre todos os indivíduos e em todas as relações, o Estado Moderno, necessitava atender novas despesas públicas para satisfazer as mais diversas exigências, aspirando a manutenção dessa soberania. Portanto, instituiu aos seus súditos, por ato coercitivo, a prestação de riquezas, sem a exigência de uma contraprestação.

Hodiernamente, a relação jurídica tributária existente entre o Estado de Direito e os seus governados vão além do abrupto requerimento de subsídios aos cidadãos, na presente realidade governamental, o Poder Público necessita demonstrar por reverência aos preceitos legais, os requisitos embaixadores da submissão dos particulares a relação jurídica tributária.

A força coercitiva é intrínseco ao Estado Moderno, por razão do Poder contido nesse sistema político, Norberto Bobbio<sup>30</sup> esclarece com naturalidade essa subordinação existente ao poder estatal, ele estabelece que o poder, deve ser entendido como uma relação entre duas pessoas, no qual a primeira consegue obter da segunda um comportamento e o inverso não é suscetível. Sendo assim, o Estado arrecada dos seus cidadãos, por estar inerente a sua formação, o poder sobre os seus administrados.

Sobre isso Ricardo Alexandre<sup>31</sup> explica com maestria sobre as etapas vencidas nas finanças públicas, expõem que no período clássico, o Estado Liberal entre os séculos XVIII e XIX, as regras preponderantes eram, a não intervenção do Estado no mercado, nessa época Adam Smith apontou sobre a “mão invisível do mercado” que traz para si a responsabilidade de autogovernabilidade, idealizando que sem a intervenção do Estado, ocorreria o melhoramento das condições de vida em sociedade e proporcionaria o crescimento econômico.

O liberalismo entendia que os tributos arrecadados deveriam ser neutros, apenas visando ser meios materiais para as atividades típicas do Estado. Nesse período os desiguais eram tratados com igualdade, sem a aferição da capacidade contributiva individual.

No final do século XIX, afirma Ricardo Alexandre<sup>32</sup>, inicia-se o período moderno das finanças públicas, caracterizado pela intervenção do Estado no domínio econômico e social, sendo agora um Estado interventor para proporcionar o bem-estar social, *welfare state*. O Estado entende nesse momento que a tributação não é completamente neutra, proporciona impactos reais nas vidas dos participantes da sua jurisdição.

Corroborando com tal entendimento, atualmente o tratamento desigual configura-se no princípio da isonomia, Luciano Amaro destrincha com clareza, a aplicabilidade desse princípio, “hão de ser tratados, pois, com igualdade aqueles que tiverem igual capacidade

---

<sup>30</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**; para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra. 2005. p. 78.

<sup>31</sup> ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11ª ed. rev., atual., ampl. Salvador: JusPodivim, 2017. p. 41.

<sup>32</sup> *Ibidem*.



contributiva, e com desigualdade os que revelem riquezas diferentes e, portanto, diferentes capacidades de contribuir<sup>33</sup>”.

Ruy Barbosa<sup>34</sup> esclarece com autenticidade que a lei é um dos elementos imprescindíveis de uma relação jurídica legítima, prescreve que na obrigação de prestação tributária, a lei, é como a vontade em uma relação jurídica entre particulares, a manifestação da vontade é o fato propulsor para o nascimento da relação, assim também é a lei para o nascimento da obrigação tributária.

Destarte, o direito resguardado ao Estado, de obtenção a uma parcela do patrimônio do cidadão, deriva das relações jurídicas própria a um Estado Federalista. Sobre as relações jurídicas tributárias, doutrinadores forenses prezam para o melhor esclarecimento dessas obrigações, por isso, fragmentam as receitas públicas em extraordinárias e ordinárias, após caracterizam as receitas ordinárias, em receitas derivadas e originárias, para uma melhor compreensão do assunto.

Por receitas extraordinárias entende-se aquelas auferidas em caráter excepcional e temporário, por circunstâncias atípicas a realidade nacional, entretanto não se encontra fora do rol taxativo da lei, a exemplos, o empréstimo compulsório, elencado no art. 148, II da Constituição Federal e os impostos extraordinários por ocorrência de guerra externa, previsível no art. 154, II da Constituição Federal. Tais impostos como dito, não se posicionam por fontes contínuas das receitas arrecadatórias, devendo assim, ser cessada sua arrecadação quando findada o evento causa<sup>35</sup>.

As receitas ordinárias, enfoque do presente trabalho, são fontes perenes da receita pública, ingressam com regularidade, integrando a atividade financeira do Estado. Essas receitas se subdividem em derivada e originária, esta advém do labor da atividade econômica do Governo, aquela é contraída pelo constrangimento legal do Estado<sup>36</sup>.

Por rendimento dito originário o doutrinador Augustino Paludo<sup>37</sup> entende por ser a arrecadação contínua, advinda das rendas produzidas pelos ativos do Poder Público. As receitas originárias, procedem dos rendimentos gerados do patrimônio público.

---

<sup>33</sup> AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2006. p. 136.

<sup>34</sup> NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso De Direito Tributário**. 14ª ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1995. p. 141-142.

<sup>35</sup> HARADA, Kioyshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2016. p. 83.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> PALUDO, Augustino. **Orçamento Público, AFO, e LRF**. 7ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2017. p. 145.

Segundo Luís Schoueri<sup>38</sup> o Estado por estar na qualidade de agente ativo no mercado, percebe da sua atividade financeira riquezas, esses rendimentos são classificados como receitas originárias e os valores recebidos, constituem de forma continua a receita do Estado.

Opondo-se a renda adquirida pela própria atividade econômica do Estado, Eduardo Sabbag<sup>39</sup> preceitua sobre a arrecadação das receitas derivadas ou de economia pública. Estão atreladas ao poder de império do Estado, que na execução de suas atividades típicas poderá obter parcelas do patrimônio das pessoas, para a realização de medidas que visam o bem-estar social. Essas receitas são adquiridas por meio de prestações pecuniárias compulsórias, devidas por pessoas físicas ou jurídicas, que realizem atividades econômicas.

De acordo com o instruído por Caio Bartine<sup>40</sup> o Estado pode obter recursos por meio da exploração do patrimônio de terceiros, o poder de império do Estado será o validador da sua legalidade. Essa ação coercitiva do Estado ao promover a transferência de locação do patrimônio do particular aos cofres públicos, caracteriza a origem da receita derivada.

Kioyshi Harada<sup>41</sup> dispõe que o jus imperii do Estado, o seu poder de autoridade, lhe proporciona a imposição nas relações econômicas dos particulares, podendo retirar de seus governados parcelas de suas riquezas, como meio para a realização de seus objetivos, dentre eles, a melhoria social.

Estão elencadas como receitas derivadas os tributos, por sendo impostos, taxas, contribuições de melhoria, as contribuições, as multas pecuniárias administrativas e penais e as reparações de guerra<sup>42</sup>. Desde a implantação do Estado Moderno, as riquezas advindas da atuação do Estado no mercado foi perdendo espaço, não sendo tão atuante quanto, a exemplo no tempo do feudalismo, a saída gradativa da sua posição como agente ativo no campo econômico fez requisitar medidas para suprir as novas solicitações sociais, porquanto, as receitas derivadas surgem com a finalidade de perfazer as carências econômicas e civis.

## 2.4 TÍTULO EXECUTIVO: CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA

O crédito tributário encontrasse devidamente apto após a inscrição na Dívida Ativa, quando efetivado o seu lançamento. Por sendo lançamento, um procedimento da autoridade administrativa que tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação, constatado a

---

<sup>38</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 133.

<sup>39</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 45

<sup>40</sup> BARTINE, Caio. **Direito Tributário**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2012. p. 22.

<sup>41</sup> HARADA, Kioyshi. **Direito Financeiro E Tributário**. 25ª ed. rev., atual., e ampl., São Paulo: Atlas, 2016. p. 96.

<sup>42</sup> SABBAG, op. cit., p. 45.

matéria tributável, calculasse o montante devido, identifica o sujeito passivo e se cabível aplica a penalidade conveniente<sup>43</sup>.

Estabelece por ser Dívida Ativa, o saldo inadimplido pelo sujeito passivo, que deixou de favorecer a Fazenda Pública, no lapso temporal determinado em lei ou por deliberação administrativa, estando regularmente inscrita em uma repartição pública podendo decorrer de crédito de natureza tributária ou não tributária<sup>44</sup>.

Consoante ao proferido por Regina Costa<sup>45</sup>, Dívida Ativa é a formalização do crédito tributário ou não tributário, despendido de causa suspensiva impeditiva de sua exigibilidade, sendo lançado no livro de registro a inscrição do débito, a matrícula é ato privativo dos Procuradores da Fazenda Pública, que intenta a constituição do título executivo.

Luciano Amaro<sup>46</sup> declara que, findado o prazo para o pagamento da prestação pelo sujeito passivo da relação, é permissivo a Fazenda Pública praticar à inscrição do débito não quitado, procedendo o registro em um livro próprio, possuindo por determinação legal todos os requisitos listados no art. 202 do Código Tributário Nacional.

Paulo de Barros<sup>47</sup> aduz que, esgotado os recursos administrativos para a obtenção do débito e dada a nova realidade do sujeito passivo que se encontra inadimplente, depois de analisada a situação e não existindo medida judicial que suspenda a exigibilidade do crédito, a Fazenda Pública encontra-se apta para o ato de apuração e de inscrição do débito no livro de registro da dívida pública.

É mister salientar, que os créditos não tributários, são propícios a inscrição na dívida ativa, mas não estão elencados em um rol taxativo nas legislações, entretanto, não será todo ou qualquer crédito que terá inscrição na Dívida Ativa.

Uma vez que, as legislações específicas quanto a essa matéria, destrincham as condições determinantes para tal atribuição, a Lei 6.830/80 e a Lei 4.320/64, consentem que

---

<sup>43</sup> BRASIL. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1996. Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

<sup>44</sup> BRASIL. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1996. Art. 201. Constitui dívida ativa a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

<sup>45</sup> COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 246.

<sup>46</sup> AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 485.

<sup>47</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso De Direito Tributário**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 542.

para ser o crédito inscrito na Dívida Ativa é necessário ter os elementos de um título líquido, exigível e certo.

Tais determinações estão regulamentadas ao longo das redações das leis supradita, todavia, faz-se necessário destacar o escrito nos textos do art. 2º da Lei 6.830/80 e no art. 39 da Lei 4.320/64, que possuem em comum as delimitações quanto a inscrição, sendo efetivada, após a apuração da certeza e liquidez do crédito, isto posto, todo crédito com inscrição reconhecida na Dívida Ativa terá como particularidade a certeza e liquidez, podendo ser exigível por execução fiscal.

Subsequente a inscrição do crédito na Dívida Ativa, um termo sobre o registro é elaborado, intitulado de Termo de Inscrição em Dívida Ativa, sendo o documento que oficializa a inserção do débito nos cadastros da Dívida Ativa, por constar todos os requisitos obrigatórios taxados no art. 202 do Código Tributário Nacional e no art. 2º da Lei 6.830/80.

Em decorrência a matrícula do termo na Dívida Ativa é expedido uma Certidão correspondente, a respectiva Certidão de Dívida Ativa, contendo nessa certidão os mesmos dados do Termo de Inscrição.

A aludida Certidão valerá como um título executivo extrajudicial (art. 784, IX, Código de Processo Civil), apto para o ajuizamento da execução fiscal. Os requisitos contidos tanto no Termo de Inscrição, quanto na Certidão tem a finalidade de autenticar a certeza e liquidez do crédito.

A Fazenda Pública possuidora da Certidão acima mencionada, estará portando um título executivo, habilitada a propor ação de execução judicial, contra o devedor do crédito, possibilitando ao inadimplente no instante da execução judicial, o exercício do seu direito de defesa.

Em conformidade com o acima exposto, a Certidão de Dívida Ativa está constituída sob a presunção de certeza, liquidez e exigibilidade, tais presunções estão firmadas, dentre outros fatores, no princípio da legalidade que rege as atividades do Estado.

Pois o ordenamento jurídico brasileiro conferiu aos débitos suscetíveis a lançamento, a propriedade de serem títulos certos, líquidos e exigíveis, como leciona Sabbag<sup>48</sup>

O lançamento, por sua vez, trazendo certeza e liquidez à relação jurídico-tributária, é o instrumento capaz de conferir ao Fisco a percepção do importe tributário a que tem direito, em face da ocorrência do fato gerador que o antecede. Com ele, o sujeito ativo fica habilitado a exercer o ato de cobrança, quer administrativa, em um primeiro momento, quer judicial, caso aquela se mostre malsucedida

<sup>48</sup> SABBAG, Eduardo. **MANUAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 901

Por resignação ao princípio da legalidade os atos ou procedimentos realizados pela Administração Pública estão alicerçados pela legislação, sendo assim, a presunção auferida a Certidão de Dívida Ativa está determinada por lei.

### 3. PROTESTO DE TÍTULOS E SUAS REPERCUSSÕES JURÍDICAS

#### 3.1 PANORAMA HISTÓRICO DO INSTITUTO JURÍDICO DE DIREITO PRIVADO “PROTESTO”

Segundo Bernadete Miranda e Marcelo Lima<sup>49</sup> o instituto do protesto tem sua origem datada nos primeiros anos do século XIV, sendo citado por alguns autores que o primeiro título protestado foi registrado no ano de 1305, com o desígnio de tornar público o descumprimento da obrigação mercantil.

Domingos Franciulli<sup>50</sup> leciona que, para a melhor compreensão da finalidade do instituto do protesto, é necessário fazer um retrospecto ao seu surgimento, o aludido autor, estabelece que, o surgimento do protesto está atrelado a história da letra de câmbio.

Por sendo assim, Fabio Ulhoa Coelho<sup>51</sup> informa que a origem da letra de câmbio está situada na península itálica, durante a idade média, neste período o sistema político era o feudal, evidenciado pela descentralização do poder governamental. Por consequência dessa descentralização cada feudo possuía a sua própria moeda, necessitando os comerciantes de um instrumento que viabilizasse a comercialização entre feudos. Desta forma, uma sistemática foi criada, assim informa o supracitado autor: “o banqueiro recebia, em depósito, as moedas com circulação no burgo de seu estabelecimento, e escrevia uma carta ao banqueiro estabelecido no local de destino do mercador depositante”, posteriormente os banqueiros realizavam um encontro entre si para a efetivação da transação.

Como dito anteriormente por Domingos<sup>52</sup>, o surgimento do protesto está unido a história da letra de câmbio, visto que o protesto, surge para noticiar a ruptura da confiança entre os particulares, no instante em que, o título foi recusado pelo sacado, passando o protesto a propiciar garantia ao tomador.

---

<sup>49</sup> MIRANDA, Maria Bernadete; LIMA, Marcelo Cordeiro de. **Protesto de Títulos Extrajudiciais**. vol. 4, nº2. Revista Virtual Direito Brasil. 2010. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav42/alunos/Mar20102.pdf>>. Acesso em: 30 de abr. de 2017.

<sup>50</sup> NETTO, Domingos Franciulli. **Protesto Cambiário: conceito, histórico e natureza jurídica**. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/16653/Protesto\\_Cambi%C3%A1rio.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/16653/Protesto_Cambi%C3%A1rio.pdf)>. Acesso em: 30 de abr. de 2017.

<sup>51</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial: direito de empresa**, vol. 1. 16ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p. 300

<sup>52</sup> NETTO, Domingos Franciulli. **Protesto Cambiário: conceito, histórico e natureza jurídica**. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/16653/Protesto\\_Cambi%C3%A1rio.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/16653/Protesto_Cambi%C3%A1rio.pdf)>. Acesso em: 30 de abr. de 2017.

O doutrinador Silvio Salvo Venosa<sup>53</sup> similarmente, relata sobre o primórdio da instituição do protesto no cenário jurídico, e informa com clareza para qual demanda o protesto passou a existir:

O protesto, como todos os institutos mercantis tradicionais, surge nas práticas medievais. Sua origem vincula-se inseparavelmente aos títulos de crédito. [...] Perante a falta de pagamento do sacado de uma letra de câmbio, aceitante ou não, cumpria ao apresentante do título promover a protestatio, ato solene, a ser realizado em curto prazo, perante o notário e testemunhas. Com base nesse ato, o portador podia agir regressivamente contra o sacador da letra, o que podia efetivar por meio do ressaque (recambium). Na sua origem, mantido o sentido até a época atual, o protesto tinha por finalidade a conservação de direitos de regresso e a demonstração de que o portador desejava obter o aceite ou pagamento da letra.

Perfazendo uma reflexão sobre as informações relatada por Venosa e outros doutrinadores, é perceptível que o protestamento de título, sobrevém para garantir o cumprimento de um crédito ao qual estava consolidado, em sua origem, sob o fundamento da confiança, pois assim eram instituídas as negociações na época medieval.

Por sendo assim, é notório que o protesto surge para as demandas do comércio, no sentido de responder as expectativas nas relações entre particulares, sobrevém na direção de garantir, tornar exigível, a relação cambiária estabelecida basicamente na confiança.

O Brasil, não se distanciando dos acontecimentos mercantis em outros países, também ansiava por uma participação expressiva nessa esfera. Em vista disso, sua história no âmbito comercial inicia significativamente com a abertura dos portos às nações amigas em 1808<sup>54</sup>.

Por regulamentação do Alvará de 23 de agosto de 1808, as relações comerciais eram tratadas pela Real Junta de Comércio, que compreendia em suas normas, novos estímulos ao desenvolvimento do mercado<sup>55</sup>. O Código Comercial, somente publicado em 1850 regulamentava segundo Fran Martins<sup>56</sup>, os direitos dos comerciantes e os atos do comércio.

O Código Comercial surge para regulamentar as demandas do comércio, e não por um acaso, o instituto do protesto tem início no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação do Código Comercial. O protesto ocorre precisamente para a letra de câmbio, com assim regimentava a revogada Lei, na Seção VI.

---

<sup>53</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **O Protesto de Documento de Dívida**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI947,61044-O+protesto+de+documentos+de+divida>>. Acesso em: 02 de maio de 2017.

<sup>54</sup> Câmara dos Deputados. **Decretação da Carta Régia de 28 de abril de 1808**. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg\\_sn/antioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/antioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html)>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

<sup>55</sup> Câmara dos Deputados. **Decretação da Carta Régia de 28 de abril de 1808**. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg\\_sn/antioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/antioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html)>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

<sup>56</sup> MARTINS, Fran. **Curso de Direito Comercial**. 37ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 74.

Após a promulgação do Decreto 2.044/1908, definidor da letra de câmbio e da nota promissória, o Código Comercial foi revogado integralmente, mas o protesto continuou a se submeter para as relações cambiárias e empresariais, é digno especificar algumas legislações como o Decreto nº 57.663/1966; Lei nº 5.474/1968; Lei nº 7.357/1985; Lei nº 11.101/2005; Lei nº 4.728/1965 que dispõe no interior do seu texto normativo estipulações sobre o protesto de título conjuntamente com determinações de atos do comércio.

Por sendo assim, é perceptível que o instituto do protesto está genuinamente atrelado ao Direito Comercial ou atualmente dito Direito Empresarial<sup>57</sup>, sendo essa ramificação do direito, próprio do Direito Privado.

Miguel Reale<sup>58</sup> explana com incomplexidade sobre a dicotomia entre o direito público e o direito privado, o autor esclarece ser mais adequado perceber sob qual égide do direito as relações existentes no ordenamento jurídico estão subjugadas, se analisada o fundamento da relação.

Reale<sup>59</sup> informa que, existem eventos nos quais as duas partes interessadas se encontram no mesmo nível, acordando e sendo tratada de igual para igual, noutros casos, uma das partes da relação ajustasse a uma posição de excelência, por se fazendo em subordinante e subordinado.

Atribuindo como exemplo, uma situação de compra e venda em um estabelecimento comercial, não existe nessa relação uma subalternidade determinante, ambos os partícipes da negociação, estão em um mesmo plano, a relação é de coordenação, ainda que na relação exemplificativa esteja a Prefeitura de um Estado, o plano é de igualdade pois a Prefeitura nesse sentido não está realizando uma função de governo. Sendo uma relação típica do Direito Privado<sup>60</sup>.

Continuando Reale<sup>61</sup> demonstra, apartado dessa relação de cooperação, está a relação institucional, o Estado se sobrepõe a vontade do administrado, consumando uma relação de obediência, como sendo em um momento de convocação as eleições, existe uma submissão, existindo assim uma relação de Direito Público.

---

<sup>57</sup> Hodiernamente, portanto, o direito comercial não cuida apenas do comércio, mas de toda e qualquer atividade econômica exercida com profissionalismo, intuito lucrativo e finalidade de produzir ou fazer circular bens ou serviços. Dito de outra forma: o direito comercial, hoje, cuida das relações empresariais, e por isso alguns doutrinadores e juristas têm sustentado que, diante dessa nova realidade, melhor seria usar a expressão direito empresarial.

<sup>58</sup> REALE, Miguel. **Lições Preliminares De Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 240.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 240.

<sup>61</sup> Ibidem.



Carlos Ari Sundfeld<sup>62</sup>, similarmente trata sobre a dicotomia entre o Direito Público e Privado, destacando suas características mais marcantes:

O direito privado é formado pelo conjunto de normas regendo as relações dos indivíduos entre si, dentro do Estado-sociedade (relações de família, relações dos comerciantes entre si e entre comerciantes e seus clientes, relações entre locador e inquilino, e outras mais); O direito público é formado pelo conjunto de normas que regulam as relações entre Estado e indivíduos (relações Estado-servidor, Estado-empresa etc.).

Como dito por Carlos Sundfeld, o Direito Privado é composto por uma concomitância de normas reguladoras nas relações entre indivíduos, por sendo assim, é límpido que na relação existente no comércio e nas atividades empresarias, suas normas regulamentadoras estão sob égide do Direito Privado.

Por conseguinte, sendo o instituto do protesto próprio do direito empresarial, as relações jurídicas que utilizam esse instituto, são próprias do direito privado. É específico do direito privado a manifestação da vontade, e o mesmo é encontrado no instante do protesto de título, o credor do débito, fundado na sua vontade, escolhe em tornar público ou não o descumprimento da obrigação, é resultado da sua escolha protestar o título, não sendo admissível tal opção para as Fazendas Públicas, que devem protestar seus títulos inadimplidos impreterivelmente.

### 3.2 ASPECTO JURÍDICO DO PROTESTO DE TÍTULOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Com o desígnio de provar a inadimplência da obrigação creditícia, estabelecida em título de crédito, nasce o instituto do protesto de título, que torna público o descumprimento da relação obrigacional pecuniária, resguardando ao proprietário do título de crédito o seu direito ao recebimento do monte devido.

Marlon Tomazette<sup>63</sup> informa, quando um título de crédito é formulado, idealizasse que na data do seu vencimento o crédito estará devidamente quitado, logo a obrigação estará adequadamente cumprida.

Todavia, em alguns casos a obrigação não é devidamente adimplida, permitindo ao portador do título a admissão de certas medidas, para a propositura de qualquer feito é

---

<sup>62</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos De Direito Público**. 4ª ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009 p. 26.

<sup>63</sup> TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: títulos de crédito**, vol. 2. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 296.

necessário prova da inadimplência, o protesto de título é a prova solene pelo qual se comprova por intermédio do cartório competente, a insolvência do crédito.

Segundo Gladston Mamede<sup>64</sup> ao portador da cártula constituída com um título de crédito, é permissivo desde que, inadimplida a obrigação, encaminhar ao Tabelionato de Protestos o referido documento, perfazendo em um ato formal e solene a desobediência do crédito, ocorrendo desta forma, o protesto de título.

Fábio Ulhoa Coelho<sup>65</sup> conceitua que, o protesto de título é um ato formal e solene, permissivo ao possuidor do crédito inadimplido, desde que posto diante do cartório competente, tendo o propósito de atribuir ao título de crédito a prova necessária de inadimplência ao fato jurídico.

Por meio de ordem determinativa, atribuída a um Estado Democrático de Direito, na qual todos os regulamentos legislativos devem estar sob a regência da Constituição Federal, as valências designadas ao protesto de títulos subsistem por reverência as essas delimitações constitucionais.

Todas as finalidades atribuídas ao protesto de títulos e documentos devem estar em conformidade com as leis constituinte do ordenamento jurídico brasileiro, bem como, deve ser observado os princípios estabelecidos na Constituição Federal, dentre os princípios vigentes no Brasil, destacasse o princípio da legalidade.

Visto que, por determinação da Constituição Federal, no art. 236, os serviços notórias e de registros, ainda que realizados em caráter privado, são exercidos por delegação do Poder Público, tal delegação, não desfaz a natureza essencialmente estatal dessa atividade.

Intrínseco em qualquer ramo do direito brasileiro, sobre o princípio da legalidade juntamente as atividades de cartório, os doutos João Pedro e Pércio Brasil<sup>66</sup> informam que os agentes registrais apesar de não serem taxativamente integrantes da Administração Direta ou Indireta, não estão afastados do domínio da Administração Pública.

Porquanto, encontram-se sob a regência das normas administrativas, sendo permissivo fazer apenas o que é autorizado por lei. Devendo observar os preceitos legais, nitidamente declarado na Lei 6.015/1973 (Lei dos Registro Público), que especifica em seu texto, no art. 198, que existindo requisitos a serem satisfeito o oficial a indicará por escrito, não sendo solvida a dúvida, será remetido ao juízo competente para dirimi-la.

---

<sup>64</sup> MAMEDE, Gladston. **Manual de Direito Empresarial**. 8ª ed. São Paulo: Atlas. 2013. p. 343.

<sup>65</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**, volume 1: direito de empresa. 16ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p. 323.

<sup>66</sup> PAIVA, João Pedro Lamana; ALVARES, Pércio Brasil. **Registro de Títulos e Documentos**. São Paulo: Saraiva. 2013. p. 21.

Posterior ao cadastro de título no respectivo cartório de protesto, a Lei 9.492/97 determina que todos os Cartórios fornecerão em forma de relação os protestos tirados e cancelados as entidades representativas da indústria e do comércio e as associações vinculadas à proteção de crédito.

Por análise ao disposto no art. 29 da lei regulamentadora dos serviços concernentes ao protesto de título, foi perceptível que a legislação não propicia um rol categórico com as restrições permissíveis aos devedores cadastrados, tampouco destrincha por maneira específica as associações que receberam os respectivos dados do devedor.

Por sendo assim, todas as restrições impostas aos inadimplentes protestados no Tabelionados de Protesto de Títulos se consumam na escolha das Associações e das Instituições de crédito que receberão os dados.

É indispensável retratar exemplos dessa imprecisão, como na comarca de Americana - SP, no 2º Tabelião de notas e de protesto de letras e títulos, após a lavratura do protesto, os Tabelionatos de Protesto fornecem as informações as entidades representativas da indústria e do comércio, sendo elas o SERASA e à Associação Comercial de São Paulo<sup>67</sup>; porém na comarca de Lucas do Rio Verde - MT, o 2º Ofício Cartório Felipetto Malta, ofertam informações ao SERASA, BOA VISTA SCPC e as demais Associações de proteção de crédito conveniadas<sup>68</sup>.

Logo, a Lei 9.492/97, delega um momento de imprevisibilidade, no instante da interpretação do seu art. 29, §2º, quando autoriza o fornecimento de informações as entidades representativas da indústria e do comércio.

As entidades providas dessas informações não estão restritas, por não existir especificações na referida lei, estabelecendo quais sanções são legalmente permitidas que recaia ao devedor.

### 3.3 PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA: PREVISÃO NO ART. 25 DA LEI 12.767/2012

Promulgada em 2012 a Lei 12.767 é derivada da Medida Provisória nº 577 de 2012 que condensava em seu texto legal, disposições sobre a extinção das concessões de serviço

---

<sup>67</sup> 2º Tabelião de notas e de protesto de letras e títulos. Disponível em:

<<http://www.2namericana.com.br/topico.php?id=1&id2=1>>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

<sup>68</sup> Cartório Felipetto Malta, 2º Ofício de Lucas do Rio Verde – MT. Disponível em:

<[http://www.cartoriolucas.com.br/servicos/detalhe/servico/9-efeitos\\_do\\_protesto](http://www.cartoriolucas.com.br/servicos/detalhe/servico/9-efeitos_do_protesto)>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço, também sobre a intervenção para a adequação do serviço público de energia elétrica.

A Lei 12.767/2012 fora sancionada pelo Congresso Nacional em 12 de dezembro de 2012, com algumas alterações ao texto original da Medida Provisória 577/2012. Dentre as alterações cometidas, encontra-se a inclusão do art. 25.

Na descrita Lei, foi incorporada a sua redação o art. 25, dispondo “Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”.

A inclusão desse dispositivo repercutiu no artigo 1º da Lei 9.492/97, introduzindo um parágrafo único ao dito artigo. Proporcionando o protesto da Certidão de Dívida Ativa, dos entes federativos.

Doutrinadores como José Calasans<sup>69</sup> contestam sobre a validade jurídica da Lei 12.767/2012, desde o seu surgimento como Medida Provisória, segundo o doutrinador, a referida Medida não apresentava o requisito da urgência, atesta o autor:

A prorrogação das concessões do setor elétrico não era questão nova, sendo certo que as normas legais vigentes e as condições constantes dos contratos em curso já disciplinavam, de forma clara, objetiva e completa, a possibilidade da extensão de seus prazos. [...].

A urgência que justifica a utilização da medida provisória para introduzir regras novas no ordenamento jurídico somente pode ser aquela resultante de fatos ou situações novas, imprevistas, que reclamem tratamento imediato, sob pena de comprometimento do interesse público.

Analisando a *Árvore de Apensados*<sup>70</sup> da Medida Provisória 577/2012, constatasse que 88 (oitenta e oito) emendas foram propostas pelos parlamentares ao Congresso Nacional, dentre as quais não existe menção a inclusão do protesto da Certidão de Dívida Ativa.

Contudo, no Parecer nº38 de 2012, confeccionada pelo Relator, Senador Romero Jucá, é descrito ao longo do texto as disposições dos três Capítulos da Medida Provisória<sup>71</sup>:

No primeiro de seus três Capítulos, a MPV estabelece regras para a prestação temporária do serviço pelo poder concedente, em caso de extinção da concessão (por caducidade ou decretação de falência). O Capítulo II trata da intervenção nas empresas concessionárias, com a finalidade de assegurar a continuidade da prestação do serviço. Por fim, o Capítulo III estabelece as disposições finais.

Destacasse, que no descrito Parecer, os Capítulos I e II, estão em compasso com a temática da Medida, entretanto o terceiro Capítulo não apresenta total regularidade com a

<sup>69</sup> JÚNIOR, José Calasans. **Direito da Energia Elétrica**: estudo e pareceres. Rio de Janeiro: Synergia, 2013. p. 56.

<sup>70</sup> Câmara dos Deputados. **MPV 577/2012**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_arvore\\_tramitacoes?idProposicao=554141](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=554141)>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

<sup>71</sup> Câmara dos Deputados. **Parecer 38, de 2012**. p. 1. Disponível: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1045720&filename=PAR+38+MPV+57712+%3D%3E+MPV+577/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1045720&filename=PAR+38+MPV+57712+%3D%3E+MPV+577/2012)>. Acesso: 08 de maio de 2017

matéria da MPV. Visto que, dentre os artigos deferidos na conversão da MP 577/2012 para a Lei 12.757/2012, destacasse os artigos 21 a 29, os quais o próprio Relator descreve: “Por fim, incluímos no PLV novos artigos, tratando de temas extremamente relevantes<sup>72</sup>”, sem revelar a que se refere os temas.

Tecendo análise quanto a tramitação da Medida Provisória, é espantoso verificar que a inclusão de determinados artigos, dentre eles o art. 25, provieram do parecer do relator, não decorrendo de emenda perpetrada por parlamentares.

Por competência conferida através da Constituição Federal, o Poder Legislativo detém de autorização para emendar qualquer projeto de lei, ainda que tenha sido proposta pelo Chefe do Poder Executivo, como dispõe o art. 48 da CRFB, entretanto, não possui legalidade o ato do Poder Legislativo que emende o projeto com matéria diversa da temática do projeto de lei.

Tal impossibilidade está substanciada no princípio da legalidade, ao qual Helly Lopes<sup>73</sup> discrimina: “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”

É mister salientar, em caráter de análise a pertinência formal da inconstitucionalidade da Medida Provisória 577/2012, que se analisado precisamente a Árvore de Apensados da MPV, não consta na tramitação do projeto, pedido de dilatação do prazo para persistir a validade jurídica da MPV.

Uma vez que, o texto esteve desde 29 de agosto de 2012<sup>74</sup>, para apreciação dos Membros do Congresso Nacional e a Medida só logrou êxito, sendo promulgada em Lei ordinária no dia 28 de novembro de 2012 (art. 62, §3º e §4º da CRFB). É entendível que o prazo da Medida Provisória é suspenso mediante o recesso do Congresso Nacional (art. 57 da CRFB).

Sob a luz da validade jurídica, a qual ainda está se perfazendo na Lei 12.767, é indispensável a verificação das consequências jurídicas destinadas ao protesto da Certidão de Dívida Ativa.

<sup>72</sup> Câmara dos Deputados. **Parecer 38, de 2012**, p. 8. Disponível:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1045720&filename=PAR+38+MPV+57712+%3D%3E+MPV+577/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1045720&filename=PAR+38+MPV+57712+%3D%3E+MPV+577/2012)>. Acesso em: 08 de maio de 2017

<sup>73</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016. p. 93.

<sup>74</sup> Câmara dos Deputados. **MSC 386-2012**. p.1. Disponível em:

<<https://onedrive.live.com/view.aspx?cid=232420CECB845630&resid=232420CECB845630%21335&canary=RXaRMI4OL4i1l1bxGMelFup3UkgbD1WDcNuc1DE%2FvjAk%3D6&ithint=%2Epdf&open=true&app=WordPdf>>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

Como já explicitado em parágrafos anteriores, o protesto de título visa tornar público a inadimplência da obrigação pecuniária e constituir meio de prova para afirmar a exigibilidade o crédito.

A inclusão do parágrafo único ao art.1º da Lei 9.492/97, proporciona levar ao Tabelionato de Protesto a Certidão de Dívida Ativa, que estará subjugada aos mesmo efeitos do título protestado por descumprimento de obrigação cambiária ou empresarial.

Efeitos estes, como dito anteriormente, sem previsão legal taxativa, traçado por concepções particulares, das Associações Comerciais de proteção ao crédito, passíveis de serem variáveis de comarca para comarca.

#### **4. (I) LEGITIMIDADE DA PREVISÃO DO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA: NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

##### **4.1 DIREITO AO CRÉDITO DO ESTADO PERANTE O CIDADÃO E SUAS FORMAS DE COBRANÇAS E IMPOSIÇÃO**

Posicionado hodiernamente na sociedade com perspectivas diversas quando do seu surgimento, o Estado Moderno, atribuiu para si, a incumbência de proporcionar aos seus administrados um singular desenvolvimento ao bem-estar social e procura propiciar um distinto desenvolvimento econômico.

O doutrinador Kiyoshi Harada<sup>75</sup> pontua sobre a finalidade da atividade financeira do Estado, por sendo, a realização do bem comum e a realização das necessidades públicas. O Estado tem por ideal a condução de um desenvolvimento coletivo, que promove o bem-estar social e a consecução de interesse geral, satisfazendo por obras públicas.

Para tanto, o Estado necessita de recursos com destino a realização dessas atividades e de subsídios para a sua manutenção, proporciona em seu interior procedimentos para a obtenção de receitas, como dito, podem ser classificadas em derivada, decorrendo da sua ação no campo econômico e originária, por imposição da sua soberania.

Como dito noutros capítulos, doutrinadores segmentam as receitas em derivadas e originárias, Juliana Frederico<sup>76</sup>, contextualiza sobre a receita originária ou de direito privado, informando ser de direito privado, por não estar subordinado a superioridade do Estado, no que tange a restrição parcial do patrimônio, o Estado não exercita a sua soberania ao qual é inerente a sua condição, para a obtenção do recurso.

Ademais, as receitas a título derivado ou de direito público, evidenciam-se por ato coercitivo do Estado para a obtenção de recursos, não derivam da atuação do Estado no mercado financeiro, se efetivam por imposição, para que ocorra o domínio do Estado sobre a parcela do patrimônio dos particulares.

O ilustrado jurista Edvaldo Brito<sup>77</sup> doutrina em sua obra, sobre a nova concepção da atividade financeira do Estado Moderno, não estando mais restrito a arrecadação de impostos para remissão exclusiva da sua manutenção. As aquisições das receitas públicas destinam-se a

---

<sup>75</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2016. p. 44.

<sup>76</sup> FONTES, Juliana Frederico. **Curso de Direito Tributário**. 1ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Rede Preparatória Ltda, 2015. p. 16.

<sup>77</sup> BRITO, Machado. **Direito Tributário e Constituição: estudos e pareceres**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 38.

redistribuir os valores obtidos, entre o melhoramento da sociedade e a quitação de suas despesas.

Por entendimento, a leitura feita entre os doutrinadores, as linhas acima, é de fundamental importância para o Estado a obtenção do crédito tributário, dentre as destinações, é cogente para financiar seus programas e projetos sociais, destacasse ser necessário compreender crédito tributário.

Consequentemente, a entendimento compilado em decorrência ao assimilado dos doutrinadores supraditos, é de essencial importância as funções administrativas do Estado a obtenção dos seus créditos vencidos.

Por crédito tributário Luciano Amaro<sup>78</sup> dispõe, ter origem na obrigação tributária, quando ocorre o fato gerador, em decorrência de um fato legalmente qualificado, e o fato gerador é a condição satisfatória para o nascimento da obrigação tributária. Continuando, afirma o doutrinador que apesar do Código Tributário atribuir ao lançamento o retrocesso a data do fato gerador, e ser regida pela lei vigente, o lançamento quando constituído dar nascimento ao crédito tributário<sup>79</sup>.

Portanto, Hugo de Brito<sup>80</sup> informa que crédito tributário é o vínculo jurídico de natureza obrigacional, que propicia o Estado a cobrar do particular, contribuinte ou responsável o pagamento do objeto da relação obrigacional.

O jurista Ruy Barbosa<sup>81</sup> declara com plenitude sobre crédito tributário:

O crédito é a prestação, é o próprio direito creditório "quantificado" e decorrente da apuração da obrigação principal; tem a mesma natureza da obrigação, porque ele é a própria obrigação depois de apurada e matematicamente expressa em conceito absolutamente determinado, ou seja, em quantia.

Em virtude do aludido por Ruy Barbosa, sua compreensão de crédito, compreende por maneira igual os créditos originalmente não tributário. Como dito nos parágrafos anteriores, os créditos não tributários, igualmente padecem das regras categóricas, que regulamentam o crédito tributário, isto é,

Em decorrência do crédito, a legislação brasileira baliza as formas de cobranças admissíveis ao Estado para a obtenção do crédito, ressaltando que as delimitações são impostas ao Estado, por subordinação ao princípio da legalidade, norteador da Administração Pública.

---

<sup>78</sup> AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2006. p. 250.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 339

<sup>80</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010. p. 181.

<sup>81</sup> NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 14ª ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1995. p. 321.



Após o correto lançamento da obrigação, estando o crédito devidamente cadastrado na Dívida Ativa, o ordenamento jurídico outorga aos entes públicos que realizem a cobrança do crédito pelo prosseguimento descrito na Lei 6.830/1980, que dispõe sobre a execução fiscal dos créditos.

Entretanto é necessário informar que visando promover a quitação do débito rapidamente, no cotidiano do âmbito da Fazenda Pública é colocado ao devedor do crédito a possibilidade de quitação dos seus débitos, para que não ocorra uma fadiga judicial<sup>82</sup>.

Por execução fiscal entendeu-se ser o instrumento processual acessível a Fazenda Pública, para a requisição dos seus créditos, sendo eles originariamente tributários ou não tributários, mas desde que, esteja corretamente inscrito na Dívida Ativa

Tal procedimento é regulado desde 1938 por determinação do Decreto-Lei nº 960, instituiu em seu texto a cobrança judicial sendo efetivada por ação executiva, por ser considerada líquida, certa e exigível, a dívida regulamentemente inscrita no livro da repartição pública.

Posterior ao Decreto-Lei 960/38, ocorreu a promulgação da Lei 6.830/1980, objetivando um procedimento mais célere, a Lei torna-se uma legislação própria para a regulamentação das cobranças judiciais dos débitos inseridos na Dívida Ativa dos entes da federação e das suas respectivas autarquias.

Vale ressaltar, que proposta a ação de execução fiscal, pela Procuradoria do respectivo ente, o judiciário não irá apreciar a ação analisando o direito do Estado ao crédito, mas, analisará as providências a serem tomadas para tornar eficaz o pagamento do crédito.

Evidencia-se a certeza, a liquidez e a exigibilidade, qualidades atribuídas ao título executivo consentida pela Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980) é relativa, suscetível de contestação (art. 3º da LEF). A presunção remetida ao título poderá ser afastada, por meio de prova incumbindo ao devedor apresentar.

Proposta a ação de execução fiscal, por despacho o Juiz determinará a citação do executado, podendo ser feito mediante três meios distintos, aviso de recepção pelos correios, ou mandado citatório feito por oficial de justiça, ou por edital.

Retornando todos os meios de citação ao juízo, sem lograr êxito, é permissivo a Fazenda Pública prosseguir com a ação. Provocara a Fazenda Pública o Juiz da causa, interpondo pedido de penhora ou arresto, para a extinção do crédito, a Lei 6.830/1980 estabelece em seu texto no art. 11, a ordem de preferência dos bens a serem bloqueados.

---

<sup>82</sup> Procuradoria-Geral da Fazenda Pública. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa-da-uniao/fluxo-da-divida/cobranca>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

Estando devidamente citado, o executado possuirá 5 (cinco) dias para solver o débito, ou propor embargos à execução. Formalizada a ação de embargos à execução, ao embargante é admitido, no lapso temporal de 30 (trinta) dias, após depósito judicial, apresentar provas contundentes a descaracteriza a exigibilidade do crédito tributário.

Ressalta-se, que o embargo à execução não será inserida na ação de execução fiscal, a mesma será incluída em autos apartados, a ação de execução, porém será apensada a ação principal. A interposição de embargos à execução é o exercício nato do direito de defesa, inerente a qualquer cidadão.

Posterior a promulgação da Lei 12.767/2012, as Fazendas Públicas exerciam o seu poder de imposição, pleiteando a adimplência do créditos, por via administrativa, proporcionando ao devedor a possibilidade de acordo e por intermédio do procedimento judiciário, obedecendo os trâmites da Lei 6.830/80.

#### 4.2. INSCRIÇÃO NO CADIN E SEUS EFEITOS JURÍDICOS

Como apresentado nos tópicos antecedentes, a Fazenda Pública realiza um procedimento administrativo tendente a verificar a existência de uma obrigação tributária, passível a ser um crédito. Constatado a obrigação pecuniária, o ente público promove o lançamento, prosseguindo com a inscrição do crédito na Dívida Ativa.

Composto o crédito tributário, o Termo de Inscrição de Dívida Ativa é elaborado. Estabelecida a inscrição do crédito na Dívida Ativa, a Procuradoria da Fazenda encontrasse apta a promover a inclusão dos dados do devedor no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN).

Para o doutrinador Renato Cesar<sup>83</sup> o Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN), é um banco de dados, no qual encontrasse consignada as pessoas físicas e jurídicas inadimplentes contra a Administração Pública direta e indireta e as suas respectivas entidades.

Por determinação da Lei 10.522/2002, o CADIN conterà a relação de pessoas físicas e jurídicas que sejam a elas atribuídas a obrigação da quitação de créditos vencidos e não pagos para com os órgãos da Administração Pública Federal indireta ou direta.

Destarte, como explicitado no supradito parágrafo, a Lei 10.522/2002, regulamenta o cadastro de dados contra a Administração Pública Federal, por sendo assim, os entes estaduais

---

<sup>83</sup> GRILO. Renato Cesar Guedes. **Manual do Procurador da Fazenda Nacional: teoria e prática**. Salvador: Editora JusPODIVM, 2014. p. 130.

e municipais poderão dispor de regulamentação própria para a normatização dos dados cadastráveis.

Por meio de comunicação escolhida pela Administração Pública, via postal ou telegráfica, para informar ao indicado no documento originário no débito, sobre a pendência do crédito, será considerada efetivada a entrega do aviso após 15 (quinze) dias da respectiva expedição (art.2º, §3º da 10.522/02).

Efetivada ou presumida a confirmação da comunicação ao devedor sobre a existência de um débito sujeito a ser registrado no Cadastro Informativo, possuirá o mesmo 75 (setenta e cinco) dias, para proceder com os devidos atos para a adimplência do crédito (art. 2º da 10.522/02). Posterior a esse prazo, os dados serão efetivamente postos no cadastro do CADIN.

Subsequente ao registro no CADIN, após decorrido o prazo ajustado por lei, desponta ao devedor do crédito as consequências de tal inclusão. A Lei 10.522/02, não proporciona em seu texto normativo um rol exaustivo, contendo quesitos que irão constituir as restrições em decorrência a inclusão no CADIN.

A ausência do arrolamento de um rol constituído de restrições, decorre da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1454-4 que suspendeu o art.7º da Medida Provisória antecessora da Lei 10.522/02. A Medida Provisória nº 1.442/1996, impossibilitava a celebração de atos com Administração Pública, quando subsistir inscrição no CADIN, bem como a impraticabilidade a obtenção de empréstimo com as instituições financeiras<sup>84</sup>.

A inconstitucionalidade reconhecida ao art. 7º da Medida Provisória, baseasse na subordinação ao disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, conforme o qual, a lei só poderá estabelecer exigência de qualificação técnica e econômica, quando imprescindíveis a garantir o cumprimento da obrigação.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666/93, devidamente instituída como Lei regulamentadora, para atender as demandas do art. 37, XXI da CF, não faz menção ao CADIN, por sendo assim, o art.7º da MP 1.442, foi deferido inconstitucional.

Ao analisar a vedação do art. 7º da M.P. 1.442/1996, é concebível perceber a aplicabilidade do princípio da legalidade, pois, ainda que esteja contido na medida provisória o anseio de resguardar a Administração Pública de uma possível inadimplência, por observância do histórico contido no CADIN, deve ser reconhecido a sujeição a hierarquia das normas.

---

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº 808.754. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Distrito Federal, 18 de outubro de 2012. DJe 14.11.2008, p. 2.

Sendo a Constituição Federal estabelecida como Lei Maior no ordenamento jurídico brasileiro, as Leis ditas infraconstitucionais devem constituir uma submissão constante as normas contidas no corpo da Constituição.

Quando promulgada a Lei 10.522/02 em sua redação normativa, especificamente no art. 6º, encontrasse disposto a obrigatoriedade da Administração Pública, seus órgãos e entidades, a proceder uma consulta prévia ao Cadastro Informativo.

Visto que, o analisado tão somente sofrerá restrição a participação de procedimento licitatório, quando verificado a compatibilidade entre as causas que originaram o cadastro no CADIN e as demandas excludentes contida no art. 29 da Lei 8.666/1993.

Dessa forma, deve a Administração Pública proceder obrigatoriamente por meio singular, a submissão das informações adquirida do provável contratado, a análise de inadimplência no CADIN, para que não incorra em irregularidade.

Portanto, vale salientar, que as pessoas físicas ou jurídicas que possuem dados cadastrados nos registros do CADIN, a Lei não regulamenta uma restrição taxativa a determinados serviços ofertados pela Administração Pública, sabendo que uma análise específica deverá ocorrer previamente, antes da restrição.

A exemplo dessa condição, fixasse que ao devedor cadastrado, após a analisado os motivos pelos quais impulsaram o cadastro no CADIN, se compatível com as restrições impostas pelo ente administrativo, não poderá ser disponibilizado ao devedor a operação de crédito, ou concessão de incentivos, dentre outros benefícios<sup>85</sup>.

Presumivelmente, em observação as ríspidas restrições acarretadas pela relação no CADIN, motivou a colocação de possibilidades capazes de suspender o registro no CADIN, na mesma lei que regulamenta a inscrição no Cadastro.

Aos inscritos no CADIN, a Lei regulariza os motivos pelos quais é permissivo a suspensão do registro. A suspensão ocorrerá quando, o devedor comprove o ajuizamento de ação que objetive discutir a natureza da obrigação, ou a exigibilidade do crédito esteja suspensa, sob os termos da lei.

---

<sup>85</sup> BRASIL. Lei 10.522/2002. Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para: I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos; II - concessão de incentivos fiscais e financeiros; III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

#### 4.3 PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA: ANÁLISE DA DUPLICIDADE DE SANÇÃO AO CIDADÃO E O DESVIO DE FINALIDADE EM FACE AO CADIN

O ordenamento jurídico brasileiro por outorga da Lei 12.767/2012, consenti tornar em um ato formal e solene o incumprimento da obrigação pecuniária, instituída na Certidão cadastrada na Dívida Ativa, que primeiramente teve outrora derivava apenas da relação entre particulares, porém hodiernamente também sucede do descumprimento da obrigação entre Estado e particular.

Com a inclusão da Lei 12.767/2012, as relações de crédito inadimplidas entre o Estado e o particular estão autorizadas a serem registradas em duas redes distintas de Cadastro por inadimplemento. Decorre, como visto, da autorização explícita no parágrafo único a Lei 9.492/97 imposta em seu art. 1º e permanece a validade jurídica da Lei 10.522/2002.

Sabendo, que protesto de título é o ato formal e solene por meio do qual se prova o inadimplemento e descumprimento de uma obrigação gerada em título ou em outros documentos de dívida.

Os serviços de protesto de título e outros documentos de dívida estão submetidos a Lei 9.492/1997, regulamentadora dos serviços concernentes ao protesto, similarmente outras leis normatizam sobre o protesto de título, por sendo a Lei 8.935/94 e a Lei 6.015/1973.

Estar percebido na Lei 8.935/94 as disposições sobre os serviços notórias e de registros, regulamentando algumas disposições impostas aos Tabelionatos de Protesto de Títulos, enquanto que na Lei 6.015/73, dispõe sobre os preceitos impostos aos registros públicos.

Por outro lado, o ordenamento jurídico brasileiro, estabelece em seu âmbito sobre o registro de cadastro direcionado aos inadimplentes que se encontram com os débitos situados na Dívida Ativa, a esses inadimplentes, o registro direcionado é o CADIN.

Compreende CADIN por ser, o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais. A Procuradoria da Fazenda após a inscrição do crédito na Dívida Ativa, provoca a inscrição do crédito no Cadastro Informativo.

Como visto, nas relações de inadimplemento entre Estado e o particular, o Estado está autorizado a constituir uma dupla inscrição por sendo, um registro no Tabelionato de Protesto de Títulos e no Cadastro de Informativo dos créditos não quitados. Um cadastro está pormenorizado na Lei 10.522, no CADIN e o outro na Lei 9.492/97, por sendo o protesto de títulos.

A título de análise comparativa, a duplicidade de sanção na aplicação entre os dois cadastros encontra-se, nas repercussões impostas a um mesmo devedor, por uma mesma dívida, cadastrada em sistemas diferentes.

Quando cadastrado os dados do inadimplente nos registros do CADIN, regularizado pela Lei 10.522/2002, ao mesmo será cumprindo um rito processual, até que a sua inscrição seja efetivada.

A Lei 10.522/2002, dispõe do período de 15 (dias) para efetivar a comunicação entre o contribuinte devedor e o CADIN, decorrido esse lapso temporal, desfruta o contribuinte de 75 (setenta e cinco) dias para proceder com os atos respectivos a sua situação, para adimplir com o débito. Transcorrido o período de 75 (setenta e cinco) dias, então será os dados do contribuinte devidamente situado no registro do CADIN.

Em contrapartida, a Lei 9.492/1997, determina em suas normas legais que, encontrando os dados em conhecimento Tabelionato de Títulos de Protesto, é concedido ao devedor, o prazo de 3 (três) dias úteis, para que o protesto seja registrado, a contagem desse prazo se inicia quando no ato da protocolização do título ou do documento de dívida.

Visto, essa nítida diferença, entre os decursos de prazo para a constatação da citação e a apresentação da quitação pelo devedor, as discrepâncias entre os registros, vão além estão em outros segmentos.

A Lei 10.522/2002, não reproduz em suas normas consequências taxativas após a inclusão do registro no CADIN, a referida lei, determina como obrigatoriedade, a consulta prévia pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para a realização de convênios, acordos ou contratos que compreendam desembolso, a qualquer título de recursos públicos.

Após a efetivação da consulta pela Administração Pública, se encontrado pelo Órgão que a razão na qual o devedor se encontra cadastrado no CADIN, é de relevância para o ato que prende ter com a Administração Pública, o mesmo encontra-se impedido para tanto.

As restrições recaídas ao devedor estão registradas nas leis regulamentadora específicas regente do ato pretendido pelo inadimplente, a exemplo da pretensão de participar de licitação e contrato com a Administração Pública.

Aos inadimplentes sendo pessoa física ou jurídica que almejam participar de licitação, a elas serão impostas as restrições, proporcionais a atividade pretendida, a exemplo, no art. 29 da Lei 8.666/93, estão elencados os meios comprovantes para atestar a regularidade fiscal e trabalhista.

Entretanto, a Lei 9.492/97, que regulamenta as condições impostas aos cidadãos devedores, até o ano de 2012, não proporciona em seu bojo a preocupação em analisar caso a caso, as consequências que recaíram como impeditivas, aos devedores, para a realização de novos atos no comércio, uma vez, a Lei 10.522/2002, em seu art. 6º, obriga a consulta prévia das entidades administrativas, analisando as mesmas, se o motivo da restrição é relevante para a negociação almejada.

Por sendo que no texto da Lei 9.492/97, não está elencado efeitos taxativos de imposição das normas, deixado a supracitada lei, a cargo das Associações de proteção de créditos que se encontram conveniadas, as punições cabíveis.

Na estruturação jurídica brasileira, está sendo imposto aos inadimplentes da relação obrigacional pecuniária, a dupla penalidade, o contribuinte que se encontra registrado no CADIN, igualmente estar nos cadastros do Tabelionato de Protesto.

Recaindo ao devedor a dupla cobrança cartorária, pois os créditos registrados no CADIN serão oportunamente executados por via judicial, recaindo as consequências legais encontradas na Lei de Execução Fiscal, a Lei 6.830/1980, a exemplo arresto ou penhora de bens, para a quitação do débito.

Quanto ao desvio de finalidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa é nítido que, no art. 1º da Lei 9.492/97, está definido que o protesto é o ato pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento da ação. Por tanto é indispensável reproduzir um trecho da revista publicada pela Procuradoria-Geral do Banco Central, visto ânsia de arrecadação:

Assim, na aparência o protesto fica com um gosto amargo, uma nota de hostilidade, de amaldiçoado; todavia, em verdade, é remédio ao inadimplemento, é ponto de saneamento dos conflitos de crédito cambial presentes e de prevenção de negócios futuros, é meio simples, célere e eficaz de satisfação de boa parte dos títulos não honrados em seu vencimento; exerce, enfim, função de cura e de profilaxia jurídica e, também por isso, não é apêndice, mas integra a medula do sistema cambiário, com sua presença medicinal entre a vida e a morte dos títulos de crédito<sup>86</sup>.

É notório, que com a promulgação da Lei 12.767/2012, o protesto da CDA não surgiu para tornar a Certidão de Dívida Ativa um meio de prova para o ato de descumprimento da obrigação, mas sim, adveio almejando as consequências que refletem ao inadimplente.

Contudo, as pessoas jurídicas de direito privado, estão tendo que se adaptar a nova realidade

O protesto foi percebido quando os gestores da companhia tentaram um empréstimo para equilibrar as contas. Ao analisarem as justificativas dos bancos para negar os financiamentos, os administradores perceberam que, além das dívidas efetivamente

---

<sup>86</sup> Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. / Banco Central do Brasil. Procuradoria-Geral. Vol. 8, n. 2, dez. 2014. Brasília: BCB, 2014.

atrasadas, foram incluídos débitos já regularizados por parcelamento especial, oferecido pelo próprio poder público. [...]

Em 2015, a companhia registrou dívida de R\$ 224 mil junto à Fazenda paulista. Antes disso, entre 2012 e 2014, as dívidas com ICMS foram regularizadas por meio de programa especial de parcelamento. Citando esses dados, mais o fato de que são gastos R\$ 130 mil apenas com folha de pagamento, os advogados explicaram que a situação econômica teve reflexo no fluxo de caixa da companhia, além do protesto pelo poder público. ‘Pretende o Fisco com o protesto cobrar, coercitivamente, o pagamento do imposto, o que tem contribuído de forma contundente para a inviabilidade da atividade produtiva de muitas empresas, na contramão do que prevê a Constituição Federal e a própria Lei que trata da Recuperação Judicial, que consagra o princípio da preservação da empresa, afirmam os representantes da autora da ação.’<sup>87</sup>

Desta maneira, é nítido a repercussão do protesto na realidade de alguns administrados. O protesto da CDA, visa atender a ânsia arrecadatória das Fazendas Públicas, sem analisar suas repercussões prática social. A preocupação atribuída ao protesto da Certidão está atrelada a diversos fatores, dentre eles, o cadastramento de Certidões inaptas a pagamentos, pois como consta no art. 9º da Lei 9.492/97 “Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade.”

A insegurança jurídica quanto ao protesto da CDA, valida-se também na constatação, por não acontecer em fatos isolados, a propositura de execuções fiscais apresentadas com título executivo eivado de ilegalidade, por constatação da improcedência legal, desprovido de qualquer valor jurídico.

#### 4.4 ILEGITIMIDADE DO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA PERANTE O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O êxito das normas legislativas almejada para todo o território brasileiro, vão além da efetivação da legalidade jurídica, se perfazem na efetivação da legitimidade, necessitando existir em seu cerne uma compatibilidade com a expectativa normativa, compreendida na validade e na concretização da aceitação do conteúdo. Como sendo uma norma justa.

Paulo Bonavides<sup>88</sup> declara que a legalidade da lei está consubstanciada na sua consonância com os preceitos jurídicos vigentes, respeitando precisamente a hierarquia das

<sup>87</sup> GRILLO. Brenno. **Prática Abusiva**: Por ter outros meios de cobrança, Estado não pode protestar dívida. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-12/outros-meios-cobranca-estado-nao-protestar-divida>>. Acesso em: 22 de maio de 2015.

<sup>88</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2000. p. 140



leis. Entendendo, a legalidade de uma norma também é entendível quando esta, almeja por resultante a obediência rigorosa a harmonia jurídica.

Continuando, Bonavides<sup>89</sup> revela que a legitimidade de uma norma está solidificada no resultado, ocorrido entre o somatório da legalidade e acrescida do reconhecimento de crenças, valores e ideologias, promovendo a unificação da legalidade e da expectativa social.

O jurista Goffredo Telles<sup>90</sup> leciona ser legítima as leis consentidas na congruência entre a perspectiva da normalidade do ambiente, ou seja, da proporcionalidade entre as convicções éticas preponderantes do meio e da validade formal da norma, consistida na elaboração legal do texto.

O douto jurista Miguel Reale<sup>91</sup> instrui sobre outra perspectiva da legitimidade, observa o doutrinador sobre a obrigação da legitimidade aos órgãos emanador da regra, afirma ser, imprescindível ao órgão, ter a legitimidade para promulgar qualquer lei. O autor pontua dois instantes para avaliar a legitimidade do órgão, a legitimidade subjetiva, no que tange ao órgão em si, e a legitimidade quanto ao conteúdo versado na lei.

Avançando, Reale<sup>92</sup> indica sobre a necessidade de um terceiro requisito para a composição da legitimidade, a observância do devido processo legal, conforme a previsão do artigo 5º, LVI, da Constituição Federal, o respeito a prática desse requisito, refere-se a forma pelo qual o órgão executa aquilo que lhe compete, ou a preparação da norma.

O doutrinador Dalmo Abreu<sup>93</sup> esclarece acerca da legitimidade dos órgãos políticos, elucida o autor que, o governante deve estar sempre atento para que haja uma convergência entre as pretensões dos administrados e os propósitos do poder. É necessário a população conhecer seus liames com o poder regente, entretanto o poder, é expressão consentida pelo povo aos governantes. Portanto, o poder legítimo é o poder assentido.

Visto, o que os supracitados doutrinadores constituíram sobre a legitimidade legislativa, por sendo a aplicação conexa das normas emanadas da Carta Magna, juntamente com o respeito aos princípios, jurisprudência e súmulas regentes neste país. Estabelecendo na elaboração das leis a obediência a hierarquia das normas, mas sem deixar de compreender os valores, costumes e a realidade corrente da sociedade.

No momento em que foi promulgada o art. 25 da Lei 12.767/2012, não apenas a constitucionalidade formal da lei foi colocada em dúvida, mas, equitativamente a

---

<sup>89</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2000. p. 141.

<sup>90</sup> JUNIOR, Gofredo Telles. **Iniciação na Ciência**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 205.

<sup>91</sup> REALE, Miguel. **Lições Preliminares De Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 87.

<sup>92</sup> Ibidem. p. 88.

<sup>93</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 19.

legitimidade, pois, juntamente com normas da Constituição Federal, foi posto de lado, princípios e determinações do Supremo Tribunal Federal.

A ilegitimidade de uma norma, igualmente pode ser constatada quando a mesma além de infringir normas legais, também desvirtua conceitos doutrinários. As Fazendas Públicas já alteravam a finalidade do protesto que permite tornar o título inadimplido, meio de prova, ao praticarem por deliberação própria o protesto da CDA, sem substrato legal permissivo as Fazendas Públicas apenas almejavam as consequências, restringir o CPF e CNPJ dos inadimplentes.

De modo mais advertido sobre a descaracterização da finalidade do protesto, instrui Aline Tavares<sup>94</sup>:

Levando a protesto as certidões da dívida ativa, que em regra já prova o inadimplemento e o descumprimento de obrigação documental, sendo que a finalidade do protesto é exatamente esta, está claro que a Administração Pública está desvirtuando totalmente a finalidade do instituto do protesto, incorrendo, inclusive, se é que podemos estender a tal ponto, em excesso de exação.

Com o intuito de elevar a arrecadação tributária, o Poder Público viabiliza o ato ao qual as Fazendas Públicas já tentavam fazer ilegalmente, tornando nesse tempo, ato permissivo por lei. Sobre tal assunto é necessário reproduzir um julgado do STJ

TRIBUTÁRIO E COMERCIAL. CRÉDITO TRIBUTÁRIO. PROTESTO PRÉVIO. DESNECESSIDADE. PRESUNÇÃO DE CERTEZA E LIQUIDEZ. ART. 204 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. FAZENDA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO PARA REQUERER A FALÊNCIA DO COMERCIANTE CONTRIBUINTE. MEIO PRÓPRIO PARA COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. LEI DE EXECUÇÕES FISCAIS. IMPOSSIBILIDADE DE SUBMISSÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO AO REGIME DE CONCURSO UNIVERSAL PRÓPRIO DA FALÊNCIA. ARTS. 186 E 187 DO CTN.

I - A Certidão de Dívida Ativa, a teor do que dispõe o art. 204 do CTN, goza de presunção de certeza e liquidez que somente pode ser afastada mediante apresentação de prova em contrário. II - A presunção legal que reveste o título emitido unilateralmente pela Administração Tributária serve tão somente para aparelhar o processo executivo fiscal, consoante estatui o art. 38 da Lei 6.830/80. (Lei de Execuções Fiscais) III - Dentro desse contexto, revela-se desnecessário o protesto prévio do título emitido pela Fazenda Pública. IV - Afigura-se impróprio o requerimento de falência do contribuinte comerciante pela Fazenda Pública, na medida em que esta dispõe de instrumento específico para cobrança do crédito tributário. V - Ademais, revela-se ilógico o pedido de quebra, seguido de sua decretação, para logo após informar-se ao Juízo que o crédito tributário não se submete ao concurso falimentar, consoante dicção do art. 187 do CTN. VI - O pedido de falência não pode servir de instrumento de coação moral para satisfação de crédito tributário. A referida coação resta configurada na medida em que o art.

<sup>94</sup> TAVARES, Aline Aparecida da Silva. **Formas de recebimento dos créditos tributários regularmente constituídos**: A pretensão da Administração Pública em levar a protesto as certidões da dívida ativa. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7553/formas-de-recebimento-dos-creditos-tributarios-regularmente-constituídos>>. Acesso em: 22 de maio de 2017.

11, § 2º, do Decreto-Lei 7.661/45 permite o depósito elisivo da falência. VII - Recurso especial improvido<sup>95</sup>.

Desta forma, era nítido o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, quanto, a invalidade do protesto, por violar diversas garantias materializado na Constituição Federal. Porém, o STJ não mais pactua com tal entendimento, provendo um dissabor, ao contribuinte que não mais está resguardado por tal entendimento.

Porém, embora exista lei permissiva para o protesto da Certidão de Dívida Ativa, em julgamentos esparsos, existe magistrados que não compactuam com a legitimidade do protesto da CDA, a exemplo:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL MEDIDA CAUTELAR LIMINAR SUSTAÇÃO DE PROTESTO INDEFERIMENTO CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA MEDIDA PROVISÓRIA CONVERSÃO EM LEI INCLUSÃO DE MATÉRIA SEM PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A PROPOSIÇÃO ORIGINAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RESERVA DE PLENÁRIO. 1. Para concessão de medida cautelar é necessária a concorrência dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* (art. 798 CPC). 2. Certidão de dívida ativa da Fazenda Pública. Inclusão dentre os títulos sujeitos a protesto (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492/97, com a redação dada pelo art. 25 da Lei nº 12.767/12). Lei objeto de conversão da Medida Provisória nº 577/12. Inclusão no projeto de dispositivo tratando de questão sem pertinência temática com a matéria objeto da proposição original. Inadmissibilidade. Lei inválida contaminada pelo vício da inconstitucionalidade formal. Ofensa ao processo legislativo (artigos 59 e 62 CF). Precedentes do STF. 3. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público (art. 97 CF). Cláusula de reserva de plenário. Súmula Vinculante nº 10 do STF. Suspensão do julgamento. Suscitação de Incidente de inconstitucionalidade. Remessa dos autos ao E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça<sup>96</sup>

Provido das concepções doutrinárias e pareceres de juristas, acerca da concepção que abarca a legitimidade, é notório, que a validação do art. 25 da Lei 12.767/2012, não condiz com a harmonia legal ansiada por um ordenamento jurídico salutar, uma vez que, uma norma atribuída por juristas, detentora de inconstitucionalidade formal, legalizadora de atos cometidos pela Fazenda Pública sem lei licenciadora, e que após a sua promulgação não promove a apaziguamento de decisões judiciais, é límpido a inexistência de legitimidade desta norma.

<sup>95</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 287.824. Relator Ministro Francisco Falcão. Brasília. 20 de outubro de 2005. DJ: 20/02/2006. p. 1.

<sup>96</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2061210-96.2015.8.26.0000. Relator Décio Notangeli. São Paulo. 6 de maio de 2015. p.2.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É admissível que institutos, regulamentos, conceitos ou leis, componentes do ordenamento jurídico de um país, estejam sujeitos a progressos, aprimoramentos e evoluções, entretanto, ponderações devem ser tomadas, para que estes componentes jurídicos não percam as suas qualidades essenciais, aquilo que os tornam próprios, para não perderem suas identidades, se desfigurando das suas origens.

Noutras palavras, como nada está estático ou imobilizado, inclusive as relações humanas, novas concepções jurídicas, entendimentos e interpretações, devem ser estimulados, entretanto, a prudência deve estar em todos os que estão capacitados legalmente, para exercerem tais práticas, própria do seu cargo.

Visto que, as mudanças devem ser pretendidas, almejadas e conquistadas, mas sem que as devidas cautelas, sejam deixadas a cargo da eventualidade. Pois, no momento do desenvolvimento dos institutos jurídicos, ou estes permanecem os mesmos, na medida em que recebem novas interpretações, sem perder suas características, ou se desvinculam das suas qualidades singulares, sofrendo deformações.

Como observado no desenvolvimento da pesquisa, foi analisado neste trabalho a ilegitimidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa, por incidência do art. 25 da Lei 12.767/2012, no qual por determinação deste artigo, foi incluído ao parágrafo único do art. 1º da Lei 9.492/97, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa.

Foi evidenciado nessa pesquisa o surgimento da Lei 12.767/2012, desde o seu surgimento como Medida Provisória nº 577/2012, que concentrava em seu texto determinações sobre as concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço.

A referida Medida Provisória, foi sancionada pelo Congresso Nacional em 12 de dezembro de 2012, por sendo a Lei 12.767/2012. Ao texto da Lei 12.767/2012, é encontrado disposições diversas do texto da Medida Provisória, sendo incluído a norma legal, demandas normativas diversas da sua temática, sendo mensurado a ilegalidade formal da Lei.

A permissibilidade da supradita lei, está proporcionando inúmeras consequências aos cidadãos, como a impossibilidade de empréstimos, efeito drástico para as empresas em débito na regularidade de suas obrigações financeiras.

Por conseguinte, a presente pesquisa proporcionou clarificar a certeza e liquidez da Certidão de Dívida Ativa, já unificado em Lei, descaracterizando a necessidade do protesto, por existir conflitos entre os princípios constitucionais e legislações específicas.

Isto posto, o protesto da Certidão de Dívida Ativa atribui benefícios apenas a ânsia de arrecadação das Fazendas Públicas, sem a análise das consequências recaídas ao cidadão, que por vezes são demasiadamente onerosas.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11ª ed. rev., atual., ampl. Salvador: JusPodivim, 2017.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2006.

BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional**. 3ª ed. Recife: Armador. 2017.

BARTINE, Caio. **Direito Tributário**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra. 2005.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone. 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2000.

BRASIL, Lei 10.522/2002, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10522compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522compilado.htm)>. Acesso em: 21 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2061210-96.2015.8.26.0000. Relator Décio Notangeli. São Paulo. 6 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 287.824. Relator Ministro Francisco Falcão. Brasília. 20 de outubro de 2005. DJ: 20/02/2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº 808.754. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Distrito Federal, 18 de outubro de 2012. DJe 14.11.2008

BRITO, Machado. **Direito Tributário e Constituição**: estudos e pareceres. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

Câmara dos Deputados. **Decretação da Carta Régia de 28 de abril de 1808**. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg\\_sn/anterioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/anterioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html)>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso De Direito Tributário**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**, vol. 1: direito de empresa. 16ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERNANDES, Francisco Luiz; FERNANDES, Thallita Maria Moreeeuw. **Princípio da Juridicidade**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13405&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13405&revista_caderno=9)>. Acesso em: 01 Abr. 2017.

FONTES, Juliana Frederico. **Curso de Direito Tributário**. 1ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Rede Preparatória Ltda, 2015.

GRILLO, Brenno. **Prática Abusiva**: Por ter outros meios de cobrança, Estado não pode protestar dívida. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-12/outros-meios-cobranca-estado-nao-protestar-divida>>. Acesso em: 22 de maio de 2015.

GRILO, Renato Cesar Guedes. **Manual do Procurador da Fazenda Nacional**: teoria e prática. Salvador: Editora JusPODIVM, 2014.

HARADA, Kioyshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

JUNIOR, Gofredo Telles. **Iniciação na Ciência**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

JÚNIOR, José Calasans. **Direito da Energia Elétrica**: estudo e pareceres. Rio de Janeiro: 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16ª ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Saraiva. 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010.

MAMEDE, Gladston. **Manual de Direito Empresarial**. 8ª ed. São Paulo: Atlas. 2013.

MARTINS, Fran. **Curso de Direito Comercial**. 37ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MIRANDA, Maria Bernadete; LIMA, Marcelo Cordeiro de. **Protesto de Títulos Extrajudiciais**. vol. 4, nº2. Revista Virtual Direito Brasil. 2010. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav42/alunos/Mar20102.pdf>>. Acesso em: 30 de abr. de 2017.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 33ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

NETTO, Domingos Franciulli. **Protesto Cambiário**: conceito, histórico e natureza jurídica. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/16653/Protesto\\_Cambi%C3%A1rio.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/16653/Protesto_Cambi%C3%A1rio.pdf)>. Acesso em: 30 de abr. de 2017.



NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 14ª ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1995.

PAIVA, João Pedro Lamana; ALVARES, Pércio Brasil. **Registro de Títulos e Documentos**. São Paulo: Saraiva. 2013.

PALUDO, Augustino. **Orçamento Público, AFO, e LRF**. 7ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2017.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Editora Método, 2015.

Procuradoria-Geral da Fazenda Pública. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa-da-uniao/fluxo-da-divida/cobranca>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares De Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel, **Teoria do Direito e do Estado**. 5ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. / Banco Central do Brasil. Procuradoria-Geral. Vol. 8, n. 2, dez. 2014. Brasília: BCB, 2014.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHOUERI. Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SUNDFELD. Carlos Ari. **Fundamentos De Direito Público**. 4ª ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

TAVARES, Aline Aparecida da Silva. **Formas de recebimento dos créditos tributários regularmente constituídos:** A pretensão da Administração Pública em levar a protesto as certidões da dívida ativa. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7553/formas-de-recebimento-dos-creditos-tributarios-regularmente-constituídos>>. Acesso em: 22 de maio de 2017.

TAVARES, José. **Os Princípios Fundamentais do Direito Civil.** vol. I. Coimbra: Coimbra Editora. 1922.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial:** títulos de crédito, vol. 2. 4ª ed. São Paulo: Atlas. 2013.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **O Protesto de Documento de Dívida.** Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI947,61044-O+protesto+de+documentos+de+divida>>. Acesso em: 02 de maio de 2017.