



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Mestrado Profissional em Direito

Cobrança de dívidas tributárias na PGDF: uma análise entre instrumentos administrativos e judiciais aplicados ao IPTU e IPVA

Rebecca de Araujo Frois
Orientadora: Profa. Dra. Maysa de Sá Pittondo Deline

Brasília-DF
2025

REBECCA DE ARAUJO FROIS

Cobrança de dívidas tributárias na PGDF: uma análise entre instrumentos administrativos e judiciais aplicados ao IPTU e IPVA

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito Econômico e Desenvolvimento, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne

Brasília-DF
2025

F929c Frois, Rebecca de Araujo

Cobrança de dívidas tributárias na PGDF: uma análise entre instrumentos administrativos e judiciais aplicados ao IPTU e IPVA / Rebecca de Araujo Frois. – Brasília: IDP, 2025.

159 f.

Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento, Brasília, 2025. Orientadora: Profa. Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne.

1. Direito tributário. 2. Receita tributária. 3. Administração fiscal. I. Título.

CDDir: 341.39

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

REBECCA DE ARAUJO FROIS

Cobrança de dívidas tributárias na PGDF: uma análise entre instrumentos administrativos e judiciais aplicados ao IPTU e IPVA

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito Econômico e Desenvolvimento, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne

Brasília, 18 de dezembro de 2025.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne
Orientadora

Prof. Dr. Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva
Examinador

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita
Examinador

**Para minhas filhas, Larissa (26) e Sophia
(11),**

que me ensinaram que o amor também é força
e que os sonhos se constroem com passos
firmes, mesmo nos dias difíceis.

Cada página desta dissertação carrega um
pouco do que desejo para vocês:
coragem, liberdade e a certeza de que podem ir
além.

AGRADECIMENTOS

Concluir esta dissertação representa mais do que um marco acadêmico: é a síntese de uma fase intensa da minha vida, marcada por desafios, reconstruções e amadurecimento. Este mestrado acompanhou transições pessoais e profissionais profundas, e cada etapa desta pesquisa refletiu, também, a minha própria trajetória de persistência.

Agradeço a Deus pela força discreta que me sustentou nos momentos de exaustão e pela serenidade que guiou minhas escolhas.

À minha orientadora, Profa. Dra. Maysa de Sá Pittondo Deligne, expresso minha gratidão pela confiança, pelo acolhimento intelectual e pela orientação firme e humana, fundamentais para que este trabalho alcançasse consistência.

Aos Procuradores, servidores da Secretaria de Economia, representantes dos Cartórios e contribuintes que participaram desta pesquisa, agradeço pela colaboração, pela clareza das informações e pela disposição em compartilhar experiências que enriqueceram a análise.

À minha família, meu alicerce, agradeço o amor, compreensão e apoio contínuo, especialmente nos momentos em que conciliei múltiplas responsabilidades.

Aos amigos que estiveram presentes com palavras de incentivo, escuta e presença afetiva, obrigada por tornarem o caminho mais leve.

Este trabalho simboliza o encerramento de um ciclo desafiador e o início de uma etapa construída com mais consciência, equilíbrio e propósito. A todos que contribuíram direta ou indiretamente para esta conquista, deixo registrada minha sincera gratidão. Trabalho independente, sem financiamento direto.

“As mudanças têm que ser feitas na medida da necessidade ... para que não atuemos por impulso”

Ministro Gilmar Ferreira Mendes do Supremo Tribunal Federal

RESUMO

Esta dissertação apresenta um estudo de caso sobre a cobrança de créditos tributários no Distrito Federal, com o objetivo de examinar criticamente os métodos empregados pela Procuradoria Geral do Distrito Federal/PGDF — negativação, protesto extrajudicial e execução fiscal — avaliando seu desempenho em termos de recuperação de receitas, custos operacionais, tempo de resposta e impacto sobre o comportamento do contribuinte considerando o cenário da Reforma Tributária. Metodologicamente, adota abordagem qualitativa e exploratória, combinando análise normativa, levantamento de dados oficiais, estudo de caso institucional e referências de economia comportamental para compreender fatores que influenciam a inadimplência e as respostas dos contribuintes aos diferentes instrumentos de cobrança. Os resultados revelam que a negativação e o protesto apresentem maior capacidade de induzir regularização em fases iniciais, a execução fiscal permanece onerosa e de baixa efetividade para débitos de menor valor, contribuindo para a sobrecarga do sistema judicial. Constatou-se, ainda, a ausência de um fluxo estruturado e padronizado de comunicação entre fisco e contribuinte, o que reduz a eficiência das medidas aplicadas. Como conclusão, o estudo propõe a implementação de uma régua de cobrança administrativa baseada em segmentação por score, comunicação automatizada e uso integrado de dados, demonstrando sua viabilidade técnica no contexto institucional do DF e seu potencial para aumentar a eficiência arrecadatória, reduzir custos e modernizar a gestão da dívida ativa. A dissertação apresenta, ao final, diretrizes operacionais consolidadas em Minuta de Nota Técnica destinada à aplicação prática da proposta viabilizando a utilização por outros entes federativos.

Palavras-chave: Direito tributário. Receita tributária. Administração fiscal. Crédito tributário. Cobrança.

ABSTRACT

This dissertation presents a case study on the collection of tax credits in the Federal District, aiming to critically examine the methods employed by the Attorney General's Office of the Federal District/PGDF — negative credit reporting, extrajudicial protest, and tax enforcement — evaluating their performance in terms of revenue recovery, operational costs, response time, and impact on taxpayer behavior considering the context of the Tax Reform. Methodologically, it adopts a qualitative and exploratory approach, combining normative analysis, official data collection, an institutional case study, and behavioral economics references to understand factors influencing delinquency and taxpayer responses to different collection instruments. The results reveal that negative credit reporting and protest have a greater capacity to induce regularization in initial phases, while tax enforcement remains costly and ineffective for smaller debts, contributing to the overload of the judicial system. Furthermore, the absence of a structured and standardized communication flow between the tax authorities and taxpayers was observed, reducing the efficiency of the measures applied. In conclusion, this study proposes the implementation of an administrative collection strategy based on score segmentation, automated communication, and integrated data use, demonstrating its technical feasibility within the institutional context of the Federal District and its potential to increase collection efficiency, reduce costs, and modernize the management of outstanding debt. The dissertation concludes with consolidated operational guidelines in a Draft Technical Note aimed at the practical application of the proposal, enabling its use by other federative entities.

Keywords: Tax law. Tax revenue. Tax administration. Tax credit. Tax collection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Qual é a sua categoria profissional?	73
Figura 2 - Há quanto tempo atua na área tributária (ou convive com processos de cobrança tributária)?	74
Figura 3- – Quão familiarizado você é com os mecanismos de cobrança da dívida ativa (negativação, protesto, cobrança administrativa e execução fiscal).....	75
Figura 4 - Na sua percepção, qual o principal instrumento de cobrança, considerando eficiência como mecanismo que efetivamente gera o pagamento pelo contribuinte acionado?	76
Figura 5 - Na sua percepção, qual é o principal obstáculo para a recuperação de créditos tributários?	77
Figura 6 - Avisos, lembretes e comunicações antecipadas influenciam o comportamento de pagamento do contribuinte?	78
Figura 7- Na sua opinião, qual fator impacta o pagamento dos tributos?	79
Figura 8 - Considerando as mudanças introduzidas pela Reforma Tributária e os métodos atuais de cobrança, qual melhoria você acredita que deveria ser incorporada ao modelo de cobrança para torná-lo mais eficiente e adequado ao novo cenário tributário?.....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Síntese comparativa dos três métodos de cobrança utilizados pela PGDF, com base nos dados e análises apresentados	26
Tabela 2 - Comparativo das alíquotas de IPVA por Estado (2024/2025)	34
Tabela 3 - Isenções de IPVA no Distrito Federal (2025)	61
Tabela 4 - Maiores Devedores de IPVA e IPTU no Distrito Federal.....	64
Tabela 5 - Evolução do uso do protesto de CDAs no Distrito Federal	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação direta de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Art (s)	Artigo (s)
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CTN	Código Tributário Nacional
EC	Emenda Constitucional
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LC	Lei Complementar
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGDF	Procuradoria - Geral do Distrito Federal
PGFN	Procuradoria – Geral da Fazenda Nacional
PIS	Contribuição sobre Programa de Integração Social
PLC	Projeto de Lei Complementar
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC-DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	CAPÍTULO 1: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS, TEÓRICOS E METODOLÓGICOS	24
2.1	A cobrança de créditos tributários: conceitos e práticas	24
2.2	A CDA no Distrito Federal.....	26
2.3	IPTU e IPVA.....	28
2.4	Impactos da reforma tributária.....	31
2.5	Instrumentos administrativos e judiciais aplicados ao IPTU e IPVA	39
2.5.1	Segmentação de devedores	40
2.5.2	Eficiência Arrecadatória	42
2.5.3	Protesto extrajudicial	44
2.5.4	Negativação.....	45
2.5.5	Certidão de Dívida Ativa.....	47
2.5.6	Execução fiscal.....	48
2.6	Fatores socioeconômicos e capacidade de pagamento.....	50
2.7	Devedor contumaz	52
2.8	Síntese parcial	55
3	METODOLOGIA.....	58
4	CAPÍTULO 2: ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	61
4.1	Perfil dos maiores devedores de IPVA e IPTU no Distrito Federal (2025).....	63
4.2	Métodos de cobrança tributária: negativação, protesto e execução	64
4.3	A negativação de CDAS: efeitos e índices de recuperação	66
4.4	O protesto extrajudicial como instrumento histórico de cobrança	67
4.5	A execução fiscal: limites, custos e judicialização	67
4.6	Estudo analítico: recuperação, custo, tempo e impacto sobre o contribuinte.....	68
4.7	Resultados da pesquisa	72
4.8	Avaliação do cumprimento dos objetivos.....	86
4.9	Elaboração de uma minuta de nota técnica para a construção de uma régua de cobrança eficiente	86
4.9.1	Diretrizes para a construção da régua de cobrança eficiente.....	87
4.9.2	Recomendações para otimização dos processos de cobrança	88
4.10	Sugestões para futuras pesquisas	88
4.11	Síntese parcial	89
5	CONCLUSÃO	90

REFERÊNCIAS.....	93
ANEXO A - PLANEJAMENTO DE IMPACTO DA PESQUISA.....	100
ANEXO B – MINUTA DE NOTA TÉCNICA.....	102
ANEXO C – RECUPERAÇÃO EXTRAJUDICIAL E LEVANTAMENTO DO CRÉDITO (DIREC).....	104
ANEXO D - EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 16/2018 - SERVIÇOS DE SEGMENTAÇÃO DE DEVEDORES.....	124

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema reflete não apenas uma preocupação teórica com a eficiência da cobrança tributária, mas também uma motivação profissional diretamente relacionada à experiência acumulada na iniciativa privada, atuando no atendimento a administrações públicas federais, estaduais e municipais. Essa vivência permitiu identificar uma assimetria relevante entre os instrumentos de cobrança utilizados no setor privado — caracterizados por segmentação analítica, fluxos automatizados, uso intensivo de dados e estratégias de comunicação ativa¹ — e aqueles empregados pela Administração Pública, ainda fortemente dependentes de mecanismos tradicionais e, em grande medida, insensíveis ao comportamento do contribuinte. Em um contexto de modernidade administrativa, no qual dados estruturados orientam processos decisórios e permitem ciclos contínuos de melhoria, torna-se evidente que a cobrança de créditos tributários também deve incorporar ferramentas analíticas capazes de aumentar a eficiência, reduzir custos e aprimorar a relação entre Estado e contribuinte.

A relevância dessa discussão se acentua diante das transformações introduzidas pela Reforma Tributária (Emenda Constitucional EC nº 132/2023²), especialmente no que tange à redefinição da governança da arrecadação e da cobrança fiscal. Até então, a indefinição sobre modelos unificados ou descentralizados de gestão do contencioso e da recuperação de créditos — tema atualmente tratado no Projeto de Lei Complementar (PLC nº 108/2024)³ — reforça a necessidade de soluções técnicas que possam subsidiar decisões institucionais futuras. Nesse cenário, analisar como metodologias modernas, baseadas em dados e já consolidadas no setor privado, podem ser adaptadas ao regime jurídico público revela-se não apenas academicamente relevante, mas estrategicamente necessário. Nesse cenário, esta dissertação **propõe analisar juridicamente os principais métodos de cobrança da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) aplicados ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana**

¹ FROIS, Rebecca de Araujo . **Proteção de Dados Pessoais e os Impactos da LGPD**. Brasília: Centro Universitário de Brasília (CEUB), 2021.

² BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária)**. Altera o Sistema Tributário Nacional. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

³ BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 108/2024**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 05 jun. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em: 3 dez. 2025.

(IPTU) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) bem como analisar sua efetividade, custos administrativos e impacto sobre o contribuinte para ao final elaborar uma Minuta de Nota Técnica com contribuições para a modernização da gestão da dívida ativa, oferecendo subsídios teóricos e práticos para o aprimoramento da eficiência arrecadatória dos entes federativos através do estudo de caso da PGDF.

A cobrança de créditos tributários constitui atividade essencial ao funcionamento do Estado contemporâneo, diretamente relacionada à preservação do equilíbrio fiscal, à continuidade das políticas públicas e à realização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal. No âmbito do Distrito Federal (DF), essa atividade assume feição peculiar em virtude da estrutura federativa estabelecida no art. 32 da Constituição⁴ de 1988, que atribui ao ente competências tributárias cumulativas típicas de Estados e Municípios. Dentro dessa realidade institucional, os tributos IPTU e IPVA possuem centralidade na composição da receita corrente, justificando o aprofundamento da investigação sobre **a eficiência dos mecanismos de cobrança utilizados pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal**. A inadimplência crescente, os desafios administrativos de recuperação de créditos, a expansão da dívida ativa e o custo operacional da cobrança judicial tornam indispensáveis o estudo jurídico e empírico dos instrumentos disponíveis.

Sob o ponto de vista constitucional, a cobrança da dívida ativa tributária encontra fundamento em diversos princípios estruturantes. O art. 150, I, da Constituição Federal⁵ consagra o princípio da legalidade tributária, condicionando a exigência de tributos à edição de lei específica. O art. 145, §1º, por sua vez, determina que os tributos devem observar a capacidade contributiva, parâmetro que repercute tanto na fase de instituição quanto na fase de cobrança⁶. No campo administrativo, o princípio da eficiência consagrado no art. 37⁷, caput, impõe ao Poder Público o dever de adotar métodos de cobrança racionais, proporcionais, eficazes e adequados ao interesse público. Sob essa perspectiva, a cobrança não pode ser compreendida apenas como exercício de prerrogativa estatal, mas como atividade sujeita à juridicidade administrativa, vinculada ao dever de boa administração, que tem se consolidado como direito fundamental do contribuinte e dever do Estado.

No plano infraconstitucional, o Código Tributário Nacional⁸ disciplina a constituição e

⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 set. 2025.

⁵ *ibid.*

⁶ BRASIL, ref. 4.

⁷ *ibid.*

⁸ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e

a exigibilidade do crédito tributário, estabelecendo parâmetros fundamentais para a compreensão dos mecanismos de cobrança. O art. 139 define o crédito tributário como obrigação certa, líquida e exigível, e o art. 201 determina que a dívida ativa regularmente inscrita se reveste de presunção de certeza e liquidez, constituindo título executivo extrajudicial⁹. Como assinala Paulo de Barros Carvalho, “a inscrição em dívida ativa representa ato administrativo qualificado que intensifica a exigibilidade do crédito e inaugura fase de natureza executiva¹⁰”. Trata-se, portanto, de etapa indispensável à subsequente cobrança, seja ela judicial ou administrativa.

Apesar da conformação normativa sólida, o modelo brasileiro de cobrança tributária enfrenta limitações estruturais conhecidas. A execução fiscal, regida pela Lei nº 6.830/1980¹¹, ainda é o instrumento mais utilizado pelos entes federativos, embora apresente taxa de recuperação reduzida e custo administrativo elevado. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹² e relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹³ demonstram que a execução fiscal é responsável por grande parte da morosidade do Poder Judiciário, revelando-se instrumento oneroso e de baixa efetividade especialmente para créditos de pequeno valor. Tal cenário exige a adoção de métodos extrajudiciais mais céleres e adequados às dinâmicas contemporâneas de cobrança. A Resolução nº 547/2024¹⁴ do Conselho Nacional de Justiça estabelece diretrizes nacionais para a padronização e modernização da gestão das execuções fiscais, promovendo a integração de dados entre tribunais, procuradorias e órgãos de representação judicial. Ao exigir interoperabilidade de sistemas, uniformização de procedimentos e indicadores de desempenho, a norma busca aumentar a eficiência da cobrança judicial e reduzir a litigiosidade, reforçando a importância de métodos administrativos mais céleres, como o protesto, a negativação e fluxos automatizados de cobrança.

institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

⁹ BRASIL, ref. 8.

¹⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

¹¹ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 set. 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm. Acesso em 01 ago.2025.

¹² CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **Texto para discussão**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

¹³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números: 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 de julho de 2025.

¹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 30, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 4 dez. 2025.

Nesse contexto, emerge a relevância da negativação das Certidões de Dívida Ativa (CDA) e do protesto extrajudicial, métodos que vêm sendo utilizados de forma crescente pelos entes federativos. A doutrina especializada reconhece a legitimidade desses instrumentos. Como assevera Nicolas Jaguaribe Soares de Oliveira¹⁵, em *Competência da Fazenda Pública para protestar Certidões de Dívida Ativa*, o protesto da CDA é mecanismo constitucionalmente harmônico com o interesse público, não configurando sanção política ou medida coercitiva ilícita, mas meio idôneo de publicidade da mora e estímulo à regularização voluntária. Oliveira ressalta que o protesto fortalece a atuação fiscal sem sobrecarregar o Judiciário, permitindo ao Poder Público induzir comportamentos mediante instrumentos extrajudiciais de cobrança amplamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico¹⁶.

A utilização combinada de mecanismos extrajudiciais de cobrança — especialmente o protesto extrajudicial e a negativação em cadastros de inadimplentes — demanda cautela por parte da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a fim de evitar violação ao princípio que veda o *bis in idem* sancionatório. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou entendimento no sentido de que o protesto de Certidões de Dívida Ativa é constitucional e legítimo, conforme fixado no Tema 777/STJ, ao afirmar que “é expressamente permitida a utilização do protesto de CDAs como mecanismo extrajudicial de cobrança¹⁷”. Da mesma forma, o STJ reconhece a legalidade da negativação da dívida ativa em cadastros de proteção ao crédito, nos termos do Tema 1.036/STJ, ao estabelecer que “a inscrição do nome do devedor em cadastros de inadimplentes é medida possível e compatível com a cobrança da dívida ativa¹⁸”.

Contudo, apesar da legitimidade de ambos os instrumentos, a jurisprudência também impõe limites à atuação estatal a fim de impedir medidas que representem duplicidade sancionatória pela mesma dívida. Diversos julgados reconhecem que a Administração não pode impor penalidades múltiplas e equivalentes pela mesma inadimplência, por violar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que vedam a imposição de medidas desproporcionais

¹⁵ OLIVEIRA, Nicolas Jaguaribe Soares de. **Competência da Fazenda Pública protestar as certidões de dívida ativa**. Joinville: Editora Guedes Jus, 2023.

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.686.659 – SP (2017/0179200-2)**. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 948 E 949 DO CPC/2015. NÃO CONFIGURAÇÃO. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA. PROTESTO. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.492/1997, COM A REDAÇÃO DA LEI 12.767/2012. LEGALIDADE. Recorrente: Fazenda do Estado de São Paulo, Relator: min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=90232347&tipo=5&nreg=201701792002&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20190311&formato=PDF&salvar=false> Acesso em: 15 abr. 2025.

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.795.347 -RS (2020)**. Agravante: Fazenda Nacional, Agravado: Marano Automóveis LTDA. Relator: min. Gurgel de Faria, 09 jun. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1172729472/decisao-monocratica-1172729482..> Acesso em: 16 abr. 2025.

ou repetitivas que causem gravame excessivo ao devedor¹⁹. Ainda que não exista vedação expressa à cumulação de protesto e negativação, a Corte tem entendido que a duplicidade de registros com base na mesma CDA pode configurar abuso, caso gere efeitos punitivos superiores aos necessários para induzir o adimplemento.

Do ponto de vista doutrinário, Nicolás de Oliveira enfatiza que a Fazenda Pública deve estruturar controles internos para evitar “a multiplicidade de anotações sancionatórias relativas a um mesmo crédito tributário, sob pena de violação ao *non bis in idem* no âmbito administrativo”²⁰. A doutrina administrativa é uniforme ao afirmar que o Estado não pode “exceder o necessário para compelir o contribuinte ao pagamento, sob pena de desvirtuar o caráter instrumental do protesto e da negativação²¹”.

Ademais, o Código Tributário Nacional²², ao tratar dos efeitos do inadimplemento e da responsabilidade tributária, impõe limites materiais à atuação estatal, estabelecendo que a cobrança deve observar os princípios constitucionais (CTN, arts. 112 e 113). O princípio da proporcionalidade — implícito no texto constitucional — também é invocado pelo Supremo Tribunal Federal ao determinar que “as medidas de cobrança não podem impor ônus superiores ao necessário para a satisfação do crédito público²³”.

Assim, a modernização dos fluxos de cobrança, especialmente com a adoção de modelos automatizados, exige que a PGDF implemente mecanismos eletrônicos de controle capazes de impedir a anotação duplicada dela CDA, evitando repercussões indevidas ao contribuinte e resguardando a legalidade da atuação estatal. Essa preocupação torna-se ainda mais relevante no contexto de redefinição da governança arrecadatária inaugurado pela Emenda Constitucional (EC nº 132/2023), que elege critérios de eficiência, transparência e segurança jurídica como fundamentos da administração tributária contemporânea²⁴.

A cobrança de impostos, especialmente no que diz respeito ao Imposto Predial e Territorial Urbano e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, passou a ser

¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.838.988- MT**. Relator: min. Raul Araújo. Brasília, DF, 30 set. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/4386752964/inteiro-teor-4386752965> Segunda. Acesso em 10 de mai. 2025.

²⁰ OLIVEIRA, ref. 15, p. 121–122.

²¹ *ibid.*

²² BRASIL. ref. 8.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.208/DF**. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 1º, II, 2º, 5º, XXXV, 18 e 150, I e § 6º, da Constituição Federal a possibilidade de extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial considerando os princípios da inafastabilidade da jurisdição, da separação dos poderes e da autonomia dos entes federados. Relatora: min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 10 out. 2025. Acesso em 01 nov. 2025.

²⁴ BRASIL, ref. 2.

realizada com a criação de um arcabouço jurídico mais formalizado, mas ainda enfrenta desafios significativos, tanto na eficiência da cobrança quanto na equidade do sistema. A compreensão dos tributos estudados também demanda referência à doutrina específica sobre IPTU e IPVA. Em relação ao IPTU, Kiyoshi Harada²⁵, destaca que o tributo possui natureza fiscal e extrafiscal, sendo instrumento de política urbana e de justiça distributiva. Harada salienta a importância de que os entes federativos desenvolvam mecanismos de cobrança eficientes e compatíveis com a função constitucional do tributo, sob pena de comprometer o financiamento de políticas urbanísticas e a concretização da função social da propriedade urbana²⁶, prevista no art. 182 da Constituição²⁷. A inadimplência, segundo o autor²⁸, impacta diretamente as finanças públicas e exige estratégias de cobrança articuladas com a realidade socioeconômica dos contribuintes.

No tocante ao IPVA, Gustavo Molina²⁹, reconstrói a evolução normativa do imposto e sua crescente importância para o financiamento das políticas de mobilidade e transporte. O autor destaca que a inadimplência do IPVA não pode ser compreendida apenas como descumprimento da obrigação tributária, mas como fenômeno estrutural que reflete fatores socioeconômicos, conjunturais e institucionais. Seu estudo demonstra que a cobrança eficiente do IPVA requer não apenas mecanismos coercitivos, mas soluções modernas, integradas e proporcionais, capazes de dialogar com os diferentes perfis de contribuintes³⁰.

As transformações trazidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 reforçam a necessidade de modernização dos métodos de cobrança³¹. A reforma tributária instituiu a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), reconfigurando o sistema fiscal brasileiro e impondo aos entes federativos a necessidade de adaptação de suas rotinas administrativas. Embora a regulamentação definitiva ainda esteja em construção, o Projeto de Lei Complementar 108/2024³², que trata da administração do IBS, destaca diretrizes sobre padronização cadastral, interoperabilidade entre administrações tributárias e necessidade de fortalecer mecanismos de cobrança e recuperação de créditos. Ainda que o PLC não trate diretamente das rotinas de cobrança do IPTU e do IPVA, ele inaugura parâmetros relevantes para a gestão fiscal subnacional e sinaliza a importância de

²⁵ HARADA, Kiyoshi. **IPTU doutrina e prática**. 2. ed. São Paulo: Editora D'Plácido, 2023.

²⁶ *ibid.*

²⁷ BRASIL, ref. 4.

²⁸ HARADA, ref. 25.

²⁹ MOLINA, Gustavo. **IPVA: histórico, aspectos gerais e abrangência sobre veículos automotores contemporâneos**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

³⁰ *ibid.*

³¹ BRASIL, ref. 2.

³² BRASIL, ref. 3.

instrumentos modernos, baseados em dados e comunicação eficiente com o contribuinte³³.

A investigação articula análise normativa, doutrinária e empírica, incluindo estudo de caso institucional baseado em dados da PGDF, do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Ademais, com o objetivo de compreender percepções práticas sobre os instrumentos de cobrança e eventuais lacunas institucionais, realizou-se um *survey* empírico por meio da plataforma *Google Forms*, direcionado a procuradores, servidores das Secretarias de Economia (Fazenda), advogados tributaristas, contribuintes e representantes de cartórios (protestos). O levantamento permitiu captar percepções sobre eficiência e adequação dos métodos de cobrança, contribuindo para uma análise integrada e interdisciplinar do tema.

O problema de pesquisa que orienta este estudo consiste na identificação de **qual método de cobrança — negativação, protesto ou execução fiscal — apresenta maior eficiência jurídico-administrativa e arrecadatória no contexto do Distrito Federal**, considerando custos institucionais, perfil dos contribuintes inadimplentes e impacto sobre o comportamento de pagamento. As hipóteses formuladas buscam avaliar se: (i) a negativação apresenta desempenho superior ao protesto extrajudicial; (ii) a execução fiscal se mostra menos eficiente para créditos de pequeno valor; (iii) o protesto, apesar de tradicional, revela eficácia relativa menor quando comparado à negativação; e (iv) fatores socioeconômicos influenciam diretamente a capacidade de pagamento e os índices de recuperação.

Os objetivos específicos são: Analisar as taxas de recuperação de créditos tributários utilizando os diferentes metodos de cobrança: negativacao, protesto e execucao fiscal; Investigar os custos administrativos envolvidos em cada um dos métodos de cobrança e sua relacao com a taxa de recuperacao e créditos; Analisar os impactos de cada método sobre o contribuintes, considerando o tempo de resposta, a percepcao de rigor e o custo de regularizacao; Estudar a relação entre os métodos de cobrança e os fatores socioeconomicos que infulenciam a capacidade de pagamento dos contribuintes.

Com base nas análises desenvolvidas, propõe-se a criação de uma régua de cobrança administrativa, instrumento moderno que organiza, de forma progressiva, ações de cobrança prévias à adoção de medidas mais gravosas. A ideia encontra respaldo em abordagens contemporâneas de administração tributária e na doutrina de Juliana Costa Araújo e Paulo Conrado³⁴, cujos estudos em *Inovações na cobrança do crédito tributário* (2022) enfatizam a importância da segmentação de contribuintes, da automação de fluxos e da utilização de dados

³³ BRASIL, ref. 32.

³⁴ ARAÚJO, Juliana Conta; CONRADO, Paulo. **Inovações na cobrança do crédito tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

para aperfeiçoar as estratégias de recuperação de créditos³⁵. Para os autores, a modernização da cobrança demanda integração entre inteligência fiscal e mecanismos de comunicação eficientes, capazes de estimular a regularização voluntária e reduzir a litigiosidade³⁶.

A elaboração da régua de cobrança administrativa, neste trabalho, busca conciliar fundamentos jurídicos, evidências empíricas e práticas modernas de gestão fiscal, oferecendo ao Distrito Federal instrumento capaz de aumentar a eficiência arrecadatória, reduzir custos administrativos, modernizar procedimentos e qualificar a relação entre Administração Tributária e contribuintes. Ao final, a pesquisa irá apresentar uma Minuta de *nota técnica* que forneça diretrizes claras para a construção de uma régua de cobrança, com base na análise da PGDF, atendendo às necessidades e desafios enfrentados por municípios e estados.

A régua de cobrança é um método de cobrança que envia lembretes e notificações automáticas por e-mail, SMS ou WhatsApp para lembrar os clientes sobre pagamentos. Ela atua em diferentes etapas: antes do vencimento (avisos preventivos), no vencimento (notificação com link de pagamento), após o vencimento (avisos de atraso e opções como parcelamento) e, em atrasos longos, com propostas de negociação ou aviso de negativação. Com isso, o Estado reduz a inadimplência, melhora o fluxo de caixa e economiza tempo da equipe financeira, já que não há necessidade de contato manual. Além disso, o processo é mais organizado, eficiente e proporciona uma experiência de cobrança mais clara e respeitosa para o contribuinte, mantendo atualizada a base de dados de contato do contribuinte inadimplente. No DF, o programa *NOTA LEGAL*³⁷, já prevê no termo de uso, a utilização dos dados fornecidos pelo contribuinte para o cadastro da Secretaria de Economia do Distrito Federal.

O trabalho organiza-se em dois capítulos analíticos, além da introdução, conclusão, Minuta de nota técnica e elementos pré-textuais. O Capítulo 1 – Fundamentos Conceituais, Teóricos e Metodológicos apresenta o marco normativo e doutrinário da cobrança de créditos tributários, descreve os instrumentos atualmente utilizados pela PGDF (negativação, protesto, execução fiscal), discute a Reforma Tributária (EC 132/2023)³⁸, o PLP 108/2024³⁹, a segmentação de devedores e a eficiência arrecadatória, além de expor o método de pesquisa adotado. Fatores Socioeconômicos e Capacidade de Pagamento integra elementos da economia comportamental para compreender a inadimplência e a resposta dos contribuintes aos estímulos

³⁵ ARAÚJO; CONRADO, ref. 34.

³⁶ *ibid.*

³⁷ DISTRITO FEDERAL. Os benefícios. *Nota Legal*, [S.l.], 2025. Disponível em: <https://www.notalegal.df.gov.br/beneficios>. Acesso em: 19 dez. 2025.

³⁸ BRASIL, ref. 2

³⁹ BRASIL, ref. 32.

de cobrança, relacionando variáveis socioeconômicas à efetividade da régua de cobrança e aos instrumentos utilizados pela Administração Tributária.

O Capítulo 2 – Análises dos Resultados, desenvolve a investigação empírica e comparativa dos métodos de cobrança, analisa o perfil dos maiores devedores de IPTU e IPVA do DF, examina o comportamento do devedor, apresenta os dados de recuperação, custos e tempo de resposta de cada instrumento, e incorpora os resultados obtidos por meio da pesquisa empírica realizada com contribuintes via Google Forms.

A Conclusão sintetiza os achados, avalia o cumprimento dos objetivos e propõe a implementação de uma régua de cobrança administrativa baseada em segmentação e uso intensivo de dados, acompanhada de uma Minuta de Nota Técnica com diretrizes operacionais para aplicação prática no âmbito da PGDF e de outros entes federativos.

2 CAPÍTULO 1: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS, TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

O presente capítulo estabelece o arcabouço conceitual, teórico e metodológico que orienta a análise desenvolvida nesta dissertação, com foco na cobrança de créditos tributários no Distrito Federal, especialmente no que concerne ao IPTU e ao IPVA. Busca-se apresentar os conceitos fundamentais, as bases normativas e doutrinárias, bem como os principais instrumentos de cobrança empregados pelos entes públicos, situando-os no contexto federativo brasileiro e nas transformações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023. A abordagem aqui adotada combina conceitos do Direito Tributário, da Administração Pública, da Economia Comportamental e da Análise Econômica do Direito, sem descuidar da finalidade aplicada que norteia o mestrado profissional.

A Constituição Federal de 1988, ao ampliar a autonomia dos entes subnacionais, conferiu a Estados, Municípios e ao Distrito Federal competência para instituírem tributos próprios, tais como o IPVA e o IPTU, ambos de natureza marcadamente fiscal⁴⁰. Essa autonomia, embora preservada pela Reforma Tributária de 2023, passa a coexistir com novas exigências de racionalização da gestão fiscal, tendo em vista a reorganização dos tributos sobre consumo e o fortalecimento da administração tributária como função estratégica do Estado, conforme Almeida⁴¹. Diante desse cenário, a capacidade dos entes federativos de recuperar, créditos tributários constitui elemento central para a sustentabilidade das políticas públicas.

2.1 A cobrança de créditos tributários: conceitos e práticas

A cobrança de créditos tributários é disciplinada pelo Código Tributário Nacional (CTN), que estabelece, entre outros pontos, os procedimentos de constituição, inscrição e cobrança dos créditos devidos ao Estado. A inscrição em Dívida Ativa — disciplinada pelos arts. 2º e 3º da Lei nº 6.830/1980⁴² — confere ao crédito os atributos de certeza, liquidez e exigibilidade, materializados na Certidão de Dívida Ativa, título executivo extrajudicial apto a embasar a cobrança administrativa e judicial.

No Distrito Federal, a PGDF tem historicamente concentrado esforços na cobrança

⁴⁰ MACHADO, P. L. Tributação no Brasil: aspectos históricos e desafios contemporâneos. **Revista de Direito Constitucional e Administrativo**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 130-148, 2020.

⁴¹ ALMEIDA, F. P. Reforma tributária: novos desafios e oportunidades para o Brasil. **Revista de Direito Tributário Brasileiro**, [S.l.], v. 35, n. 2, p. 115-135, 2023.

⁴² BRASIL, ref. 11.

judicial, apoiada em uma estrutura administrativa voltada à preparação de execuções fiscais⁴³. De acordo com o Edital de Pregão Eletrônico 016/2018 (ANEXO 3) – Serviços de Cobrança Extrajudicial, item 11.3.1, em 2018, a PGDF enfrentava um estoque aproximado de R\$ 27,3 bilhões de reais, distribuídos entre cerca de 426 mil devedores e mais de 2,7 milhões de CDAs, agravado por cadastros incompletos, dificuldades de localização de contribuintes e alto volume de dados — fatores que limitavam a adoção de mecanismos extrajudiciais. Essa situação levou à celebração de protocolos interinstitucionais entre o Distrito Federal, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, buscando fortalecer a cobrança administrativa. Apesar da prerrogativa legal de promover a cobrança administrativa dos créditos inscritos em dívida ativa, essa atribuição não vinha sendo efetivamente exercida, seja por limitações impostas pela jurisprudência quanto ao uso de mecanismos extrajudiciais, seja pela maior aderência institucional ao modelo judicial, consolidado na atuação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal⁴⁴.

Estudos nacionais apontam que a execução fiscal apresenta taxa de recuperação inferior a 2% e tempo médio de tramitação superior a seis anos, configurando-se como o procedimento menos eficiente do sistema de cobrança judicial no país⁴⁵. Em contraste, medidas extrajudiciais, como o protesto e a negativação de Certidões de Dívida Ativa, apresentam índices de regularização próximos a 20%, com prazo médio significativamente menor e custos administrativos reduzidos⁴⁶. Essa assimetria evidencia a necessidade de reorganização dos fluxos de cobrança no âmbito do Distrito Federal.

Nesse novo paradigma, impulsionado pela crise fiscal e pelo esgotamento do modelo jurisdicional tradicional, a cobrança extrajudicial tornou-se estratégica. Para sua implementação, foram firmados protocolos de cooperação entre o Distrito Federal, o Tribunal de Justiça do DF, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do DF, com vistas à priorização de medidas administrativas voltadas à recuperação de créditos públicos.

Naquela época já estava passificado que a via judicial apresentava baixa efetividade na recuperação da dívida ativa, o que justificaria a adoção de instrumentos extrajudiciais de

⁴³ SOUZA JUNIOR, Elio Ferreira de. **O ciclo de vida da inovação no setor público: uma análise do novo modelo de cobrança da dívida ativa do governo federal brasileiro**. 2020. 105 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2020.

⁴⁴ OLIVEIRA, Gustavo da Gama. **A cobrança da dívida ativa: alternativas extrajudiciais e racionalização da execução fiscal**. São Paulo: Fórum, 2016.

⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números: 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 de julho de 2025.

⁴⁶ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). **Análise de custo e efetividade da execução fiscal no Distrito Federal**. São Paulo: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2023.

cobrança. A implementação de procedimentos informatizados e de ações coordenadas na esfera administrativa não apenas se mostra necessária, mas essencial para elevar os índices de recuperação da dívida ativa e reduzir o congestionamento do Judiciário.

Em 2024, segundo dados divulgados pela Agência Brasília⁴⁷, o Governo do Distrito Federal arrecadou R\$2,657 bilhões com IPTU e IPVA, sendo R\$1,532 bilhão referentes ao IPVA e R\$1,125 bilhão ao IPTU. Ainda assim, cerca de R\$600 milhões permanecem em aberto, demonstrando a necessidade de estratégias eficientes de cobrança.

Tabela 1 - Síntese comparativa dos três métodos de cobrança utilizados pela PGDF, com base nos dados e análises apresentados

Critério	Negativação de CDA	Protesto	Execução Fiscal
Taxa de recuperação	~20%	~20%	~2%
Custo Médio	Baixo (não informado)	Moderado	R\$ 28.964,00
Tempo Médio	Curto (1-3 meses)	Curto (até 6 meses)	Longo (6 anos e 9 meses)
Impacto ao Contribuinte	Restrição de crédito	Restrição de crédito	Penhora, bloqueio de bens
Uso prioritário	Débitos de pequeno valor	Débitos específicos	Grandes devedores ou falhas nas alternativas

Fonte: Dados sistematizados a partir de CNJ (2024), Agência Brasília (2024), FDRP/USP (2023), Lei nº 6.830/1980 e Lei nº 9.492/1997

2.2 A CDA no Distrito Federal

A inscrição em Dívida Ativa do Distrito Federal, no caso de tributos anuais como o IPTU e o IPVA, ocorre tradicionalmente após o exercício ao qual o tributo se refere, ou seja, no ano subsequente ao vencimento — prática estabelecida pelo ordenamento legal distrital, notadamente pela Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994⁴⁸, que regula a Dívida

⁴⁷ IZEL, Adriana. Cerca de 13% dos contribuintes ainda estão em débito com IPVA e como regularizar. **Agência Brasília**, 18 nov. 2024. Disponível em: https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2024/11/18/cerca-de-13-dos-contribuintes-ainda-estao-debito-com-ipva-e-iptu-veja-como-regularizar/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 20 abr. 2025.

⁴⁸ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994**. Código Tributário do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1994. Disponível em:

Ativa no DF, em seus artigos 37 e 38. Recentemente, entretanto, documentos oficiais da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal mencionam que débitos de IPTU e IPVA podem “ser inscritos em dívida ativa a partir de 90 dias após o vencimento”. Porém, até onde se verificou, essa previsão de “90 dias” não consta ainda de dispositivo legal distrital consolidado (Lei Complementar ou decreto com clareza normativa) modificando a regra tradicional de inscrição após o exercício. Essa questão temporal, ganha ainda mais força diante da reforma tributária.

Além disso, há recente normatização sobre transação de créditos inscritos em Dívida Ativa e políticas de recuperação de tributos, como a Lei Distrital nº 7.684/2025⁴⁹, que dispõe sobre a transação resolutiva de litígios tributários ou não tributários inscritos em dívida ativa no DF, e seu decreto regulamentador, Decreto nº 47.337/2025⁵⁰. Essas normas são relevantes para a gestão dos créditos, mas não estabelecem, até o momento, mudança explícita do prazo legal de inscrição em Dívida Ativa para IPTU/IPVA para 90 dias como regra legal obrigatória.

Entretanto, sob a perspectiva financeira dos entes federados — Estados, Municípios e Distrito Federal, os efeitos da Resolução CNJ nº 547/2024, revelam-se mais complexos⁵¹. O maior volume de execuções concentra-se em valores inferiores a R\$ 10.000,00, correspondentes principalmente a IPTU, IPVA e outros tributos de pequeno montante. A inviabilidade prática de ajuizar execuções para tais créditos implica que muitos débitos, embora inscritos em Dívida Ativa, tornem-se de difícil arrecadação, impactando negativamente a receita pública e exigindo investimentos adicionais em métodos extrajudiciais, cuja efetividade ainda apresenta limitações. Assim, a Resolução CNJ nº 547/2024⁵², evidencia o dilema entre a eficiência do sistema de justiça e a arrecadação tributária dos entes federados, exigindo estratégias alternativas que assegurem a efetividade da cobrança sem sobrecarregar o Judiciário.

<https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-complementar-4-de-30-de-dezembro-de-1994>. Acesso em 01 fev 2025.

⁴⁹ DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Lei nº 7.684, de 5 de junho de 2025**. Dispõe sobre a transação resolutiva de litígio de natureza tributária ou não tributária. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 6 jun. 2025. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=78815cb646f64826aae6fe14a6747684. Acesso em 02 mar. 2025.

⁵⁰ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025**. Regulamenta a Lei distrital nº 7.684, de 05 de junho de 2025, que dispõe sobre a transação resolutiva de litígio de natureza tributária ou não tributária, por meio do Programa Negocia-DF, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, ano 104, n. 110, p 11, 13 jun. 2025. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoDiario.aspx?id_file=6199b5ee-a55b-3de1-b689-f35c0c116a90. Acesso em: 01 fev. 2025.

⁵¹ BRASIL, ref. 14.

⁵² *ibid.*

Nesse contexto, a pesquisa acadêmica assume papel crucial ao fornecer subsídios teóricos e práticos para a formulação de políticas públicas e estratégias de recuperação de créditos. Deste modo, esta dissertação contribui para que Estados, Municípios e o Distrito Federal estruturarem uma **régua de cobrança eficiente**, capaz de equilibrar a necessidade de arrecadação com a justiça fiscal, especialmente diante das novas diretrizes da Resolução CNJ nº 547/2024⁵³. O conhecimento consolidado apoiará os gestores públicos na adoção de medidas extrajudiciais mais céleres e economicamente viáveis, minimizando perdas decorrentes de créditos de baixo valor e fortalecendo a gestão tributária local.

2.3 IPTU e IPVA

Para o IPTU e o IPVA, a reforma tributária trouxe mudanças mais sutis, mas igualmente significativas. A alteração no IPVA, por exemplo, pode afetar a forma como os Estados estabelecem as alíquotas e a base de cálculo do imposto, incluindo agora veículos de maior valor agregado, como aeronaves e embarcações⁵⁴. Além disso, a reforma prevê a possibilidade de adoção de critérios ambientais na definição das alíquotas, incentivando o uso de veículos menos poluentes e afetando diretamente a arrecadação e a cobrança de IPVA.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, de competência dos Estados e do Distrito Federal (art. 155, III, da Constituição Federal de 1988)⁵⁵, é um tributo de natureza predominantemente fiscal, destinado a incrementar a arrecadação. Sem uma lei complementar federal específica que detalhe seus elementos, cabe aos Estados e ao DF, no exercício da competência legislativa plena (art. 24, §3º, da Constituição Federal⁵⁶), definir seus contornos. O fato gerador é a propriedade de veículo automotor, ocorrendo no ato da aquisição para veículos novos e em 1º de janeiro de cada exercício para os usados. A base de cálculo corresponde ao valor venal do veículo, fixado em tabelas oficiais anuais, observando-se os limites do Senado (art. 155, §6º, I, da Constituição Federal⁵⁷).

O IPTU, de competência municipal (art. 156, I, da Constituição Federal⁵⁸), também possui finalidade arrecadatória, tendo como fato gerador a propriedade, domínio útil ou posse de imóvel urbano (art. 32 do Código Tributário Nacional⁵⁹). A definição de zona urbana é feita

⁵³ BRASIL, ref. 14.

⁵⁴ LIMA, C. S. A reforma do IPVA e os impactos na arrecadação estadual. **Revista de Direito Tributário e Fiscal**, [S.l.], v. 14, n. 2, p. 120-135, 2023.

⁵⁵ BRASIL, ref. 4.

⁵⁶ *ibid.*

⁵⁷ BRASIL, ref. 4.

⁵⁸ BRASIL, ref. 4.

⁵⁹ BRASIL, ref. 8.

em lei municipal, a partir de critérios de infraestrutura mínima. O contribuinte é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor (art. 34 do Código Tributário Nacional⁶⁰), e a base de cálculo é o valor venal do imóvel. À semelhança do IPVA, o IPTU também admite atualização da base de cálculo sem observância da anterioridade nonagesimal, por força do art. 150, §1º, I, da Constituição Federal⁶¹.

A inscrição em Dívida Ativa dos tributos IPTU e IPVA constitui o marco que autoriza o início da cobrança pelo Estado, seja pela via administrativa, seja pela judicial. Nesse cenário, a **Resolução nº 547, de 22 de março de 2024, do Conselho Nacional de Justiça**⁶², desempenha papel relevante.

Nesse contexto, a Resolução favorece a eficiência da cobrança do IPTU e do IPVA inscritos em Dívida Ativa no Distrito Federal, ao estimular que a via judicial seja utilizada apenas como último recurso, após tentativas prévias de recuperação administrativa⁶³. Assim, além de reduzir a sobrecarga do Judiciário, promove-se maior racionalidade na gestão da dívida ativa, privilegiando mecanismos mais céleres e menos onerosos para o Estado e para o contribuinte.

Em complemento, a Resolução nº 547/2024 do CNJ⁶⁴ passou a orientar os tribunais a não movimentarem execuções fiscais abaixo de R\$10 mil que estejam sem diligência há mais de um ano, promovendo o arquivamento com fundamento em eficiência administrativa e custo-benefício.

O Imposto Predial e Territorial Urbano, previsto no art. 156, I, da Constituição Federal, constitui um dos tributos municipais de maior relevância arrecadatória e extrafiscal⁶⁵. Apesar de possuir base constitucional uniforme, sua aplicação prática revela grande heterogeneidade entre os municípios brasileiros, decorrente da autonomia conferida aos entes locais para instituir alíquotas, critérios de cálculo, benefícios fiscais e mecanismos destinados à efetivação da função social da propriedade. Essa diversidade normativa tem sido objeto de amplo debate doutrinário e jurisprudencial, especialmente em razão dos impactos sobre a arrecadação e a política urbana⁶⁶.

Uma primeira particularidade relevante refere-se à determinação do valor venal do imóvel, base de cálculo do IPTU. A Planta Genérica de Valores (PGV) adotada pelos

⁶⁰ *ibid.*

⁶¹ BRASIL, ref. 8.

⁶² BRASIL, ref. 14.

⁶³ *ibid.*

⁶⁴ BRASIL, ref. 14.

⁶⁵ BRASIL, ref. 4.

⁶⁶ HARADA, ref. 25.

municípios pode considerar variáveis como zoneamento, padrão construtivo, valorização imobiliária, georreferenciamento e coeficientes de localização. Tais diferenças metodológicas resultam em expressivas disparidades entre localidades, mesmo entre municípios vizinhos. A atualização da PGV representa tema recorrente no Judiciário, especialmente quando provoca aumentos substanciais do imposto. O Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou entendimento no sentido de que alterações na base de cálculo do IPTU devem observar reserva legal, reafirmando que atos infralegais não podem majorar tributo.

O caráter extrafiscal do IPTU também constitui importante elemento diferenciador. Nos termos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)⁶⁷, o imposto pode ser utilizado como instrumento de política urbana, por meio de mecanismos como o IPTU progressivo no tempo e na alíquota, destinados a combater a ociosidade de imóveis e induzir o cumprimento da função social da propriedade. Harada observa que a progressividade possui fundamento constitucionalmente legítimo, desde que vinculada a políticas de ordenamento territorial⁶⁸. Cidades como São Paulo e Belo Horizonte aplicam alíquotas progressivas para imóveis não edificadas, subutilizados ou abandonados, consolidando o IPTU como mecanismo de indução comportamental no âmbito urbano.

Outra peculiaridade relevante diz respeito aos regimes de isenção. A Constituição permite que a lei municipal estabeleça hipóteses específicas, o que resulta em grande diversidade entre os municípios⁶⁹. Há localidades que concedem isenção para aposentados de baixa renda, imóveis históricos, portadores de doenças graves, templos religiosos e instituições de assistência social (Constituição Federal, art. 150, VI, b e c)⁷⁰. Outras criam incentivos socioambientais, como descontos para imóveis que adotam energia solar, telhados verdes ou sistemas de reúso de água. Essa multiplicidade reflete a dimensão social do imposto, mas também pode gerar renúncia fiscal expressiva quando aplicada sem critérios técnicos adequados.

Do ponto de vista comparado, há significativa variabilidade nas alíquotas municipais. Municípios de grande porte frequentemente adotam alíquotas progressivas que variam entre 0,3% e 1,5% para imóveis residenciais e entre 1% e 3% para imóveis comerciais ou não edificadas. Em contraste, cidades menores tendem a aplicar alíquotas uniformes, muitas vezes

⁶⁷ BRASIL. Senado Federal. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2025.

⁶⁸ HARADA, ref. 25.

⁶⁹ BRASIL, ref. 4.

⁷⁰ *ibid.*

inferiores a 0,5%, em razão de limitações administrativas e políticas locais. Segundo Harada⁷¹, essa disparidade expressa tanto a autonomia municipal quanto as distintas realidades socioeconômicas do país.

Outro ponto curioso refere-se à litigiosidade. O IPTU figura entre os tributos com maior número de ações judiciais relacionadas à revisão de valor venal, progressividade e isenções. Revisões abruptas da PGV costumam gerar forte resistência social, o que torna a atualização gradativa mais adequada à segurança jurídica. A jurisprudência do STJ tem reconhecido que o contribuinte pode impugnar o valor venal quando divergente do valor de mercado, desde que apresente prova suficiente⁷².

No tocante à cobrança, a inadimplência do IPTU é historicamente elevada, sobretudo em períodos de crise econômica. Diversos municípios passaram a adotar mecanismos extrajudiciais, como protesto e negativação, visando aumentar a eficiência arrecadatória e reduzir a judicialização. Harada⁷³ observa que, embora a execução fiscal seja tradicionalmente o instrumento mais utilizado, sua baixa taxa de recuperação — inferior a 20% em muitos municípios — tem estimulado a adoção de alternativas mais céleres e menos onerosas, alinhadas às boas práticas de gestão fiscal contemporânea.

Assim, as particularidades do IPTU evidenciam sua natureza multifacetada — tributária, extrafiscal, social e urbanística —, tornando-o instrumento central da autonomia municipal. A diversidade de práticas revela tanto o potencial do imposto como mecanismo de política pública quanto os desafios administrativos associados à sua gestão, reforçando sua relevância para estudos sobre eficiência arrecadatória, inadimplência fiscal e modernização dos métodos de cobrança.

2.4 Impactos da reforma tributária

A Reforma Tributária (EC nº 132/2023) introduziu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), reorganizando os tributos sobre consumo, sem alterar a competência para a cobrança do IPTU (art. 156, I) e do IPVA (art. 155, III)⁷⁴. A preservação da autonomia subnacional exige dos entes maior eficiência arrecadatória, sobretudo diante da dependência crescente de receitas patrimoniais. A principal mudança reside

⁷¹ HARADA, ref. 25.

⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.826.124 - SC**. Recorrente: Fazenda Nacional, Relator: min. Gurgel de Faria. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1397810336/inteiro-teor-1397810357>. Acesso em: 01 ago. 2025.

⁷³ HARADA, ref. 25.

⁷⁴ BRASIL, ref. 2.

na simplificação dos tributos sobre o consumo, mediante a substituição gradativa do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços pela Contribuição sobre Bens e Serviços, a serem implementados entre 2026 e 2033⁷⁵. Embora essa unificação não atinja diretamente os tributos patrimoniais, repercute na organização federativa ao modificar a forma de repartição de receitas, exigindo dos entes subnacionais maior racionalidade na gestão dos tributos de sua competência, como o IPTU e o IPVA, que permanecem nas esferas municipais, distrital e estaduais. Essa preservação reforça a autonomia financeira dos entes federados (art. 18 da Constituição⁷⁶), assegurando que continuem dispondo de instrumentos próprios de arrecadação.

Quanto ao IPVA, a Reforma ampliou sua incidência para abranger embarcações e aeronaves, corrigindo desigualdade histórica reconhecida pelo STF. Essa ampliação reforça o princípio da capacidade contributiva e contribui para maior justiça fiscal⁷⁷.

O IPVA, embora possua fundamento constitucional uniforme previsto no art. 155, III, da Constituição Federal⁷⁸, apresenta notável heterogeneidade em sua aplicação prática pelos Estados brasileiros. Essa diversidade decorre da autonomia tributária conferida pela Constituição, permitindo às unidades federativas definir alíquotas, critérios de isenção, regras de parcelamento e políticas extrafiscais. O resultado é um cenário descentralizado e assimétrico, no qual a experiência do contribuinte e o potencial arrecadatório variam substancialmente conforme o ente tributante.

Uma das particularidades mais discutidas é a variação expressiva das alíquotas, que pode levar à chamada prática conhecida como “IPVA shopping”, caracterizada pela tentativa de contribuintes registrarem veículos em Estados com tributação reduzida, independentemente de seu domicílio real. O Supremo Tribunal Federal enfrentou essa controvérsia ao firmar entendimento de que o IPVA deve ser recolhido no local do domicílio do proprietário, vedando registros fictícios como forma de planejamento tributário ilícito. A decisão reforça a necessidade de cooperação fiscal entre os entes federativos, uma vez que esse tipo de fraude afeta a arrecadação e distorce a concorrência.

⁷⁵ COSTA, L. M. A Reforma Tributária e seus impactos nos impostos sobre o consumo. **Revista de Economia e Finanças Públicas**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 92-111, 2023.

⁷⁶ BRASIL, ref. 4.

⁷⁷ LIMA, C. S. A reforma do IPVA e os impactos na arrecadação estadual. **Revista de Direito Tributário e Fiscal**, [S.l.], v. 14, n. 2, p. 120-135, 2023.

⁷⁸ BRASIL, ref. 2.

Além das alíquotas diferenciadas, os Estados adotam políticas próprias de incentivo ao adimplemento, o que inclui descontos, programas de fidelidade fiscal e benefícios condicionados ao comportamento do contribuinte. O Distrito Federal, por exemplo, integra o IPVA ao programa Nota Legal; Minas Gerais concede redução para proprietários sem infrações de trânsito; enquanto Amazonas, Maranhão e Paraná implementam incentivos específicos para veículos híbridos ou elétricos, demonstrando o uso do imposto como instrumento extrafiscal voltado à sustentabilidade. Essas políticas revelam que o IPVA não se limita à função arrecadatória, servindo também como mecanismo indutor de comportamentos socialmente desejáveis.

Outra característica singular está nos critérios de isenção por idade do veículo, que variam amplamente no país. Alguns Estados concedem isenção para veículos com quinze anos ou mais, como Distrito Federal⁷⁹, São Paulo⁸⁰, Rio de Janeiro⁸¹, Paraná⁸² e Santa Catarina⁸³. Outros adotam prazos superiores: Minas Gerais⁸⁴ para vinte anos, e Pernambuco⁸⁵, para veículos com mais de trinta anos. Há ainda unidades como a Bahia⁸⁶, que não concedem isenção automática em razão da antiguidade da frota. Essas diferenças impactam, de um lado, a arrecadação e, de outro, a renovação e segurança da frota circulante, criando ambientes regulatórios bastante distintos.

⁷⁹ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda. **Portaria n. 443, de 19 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a isenção do IPVA para veículos com 15 anos ou mais. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/portarias/2017/Portaria_443_2017.pdf Acesso em 01 maio 2025.

⁸⁰ SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008**. Estabelece o tratamento tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção 1, São Paulo, v. 118, n. 243, 24 dez. 2008. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/147435>. Acesso em: 20 dez. 2025.

⁸¹ RIO DE JANEIRO. **Lei n. 2.877, de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o IPVA no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 22 dez. 1997. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/legislacao/leis/lei_2877_97.pdf. Acesso 01 maio 2025.

⁸² PARANÁ. **Lei n. 14.260, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o IPVA no Estado do Paraná. Curitiba, 22 dez. 2003. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=7019> Acesso 01 maio 2025.

⁸³ SANTA CATARINA. **Lei n. 7.543, de 30 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre o IPVA no Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 30 dez. 1988. Disponível em: <https://leis.ale.sc.gov.br/visualizar/lei/7543> Acesso 01 maio 2025.

⁸⁴ MINAS GERAIS. **Lei n. 14.937, de 23 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o IPVA no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 23 dez. 2003. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nome.html?ano=2003&num=14937&tp=Lei> Acesso 01 maio 2025.

⁸⁵ PERNAMBUCO. **Lei n. 10.849, de 28 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o IPVA no Estado de Pernambuco. Recife, 28 dez. 1992. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=683&tipo=TEXTOORIGINAL> Acesso 01 maio 2025.

⁸⁶ BAHIA. **Lei n. 8.821, de 27 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o IPVA no Estado da Bahia. Salvador, 27 dez. 2003. Disponível em: http://www.sefaz.ba.gov.br/conteudos/legislacao/tributaria/leis/8821_2003.pdf Acesso 01 maio 2025.

A diversidade interestadual também se manifesta nas condições de parcelamento. Estados como São Paulo, Minas Gerais e Paraná permitem que o contribuinte parcele o IPVA ao longo de todo o ano, com até doze parcelas, enquanto outros limitam o pagamento a três ou quatro prestações mensais. Essas escolhas influenciam diretamente a inadimplência e a recuperação de créditos, demonstrando que a gestão operacional do imposto é tão relevante quanto a definição das alíquotas.

A arrecadação do IPVA também reflete desigualdades estruturais: São Paulo supera R\$ 20 bilhões anuais, enquanto Estados do Norte apresentam valores muito inferiores, em função da composição da frota, do perfil de renda e da capacidade fiscal das administrações locais. A inadimplência, por sua vez, também não é homogênea; unidades como Rio de Janeiro e Distrito Federal apresentam índices historicamente elevados, enquanto Santa Catarina e Paraná figuram entre as menores taxas, atribuídas à eficiência administrativa e à adoção de estratégias de cobrança mais estruturadas.

Por fim, as diferenças se tornam ainda mais evidentes quando se comparam as alíquotas vigentes nos Estados. Há unidades com alíquotas relativamente moderadas, como Espírito Santo (2%) e Santa Catarina (2%), ao passo que Minas Gerais e São Paulo adotam percentuais que chegam a 4% para determinados veículos. Há também políticas ambientais significativas, como as do Amazonas e do Maranhão, que isentam veículos elétricos, refletindo tendências contemporâneas de sustentabilidade.

Tabela 2 - Comparativo das alíquotas de IPVA por Estado (2024/2025)

Estado	Automóveis (gasolina/flex)	Veículos elétricos/híbridos	Moto	Comentários relevantes
AC	2%	1%	1%	Incentivos ambientais modestos.
AL	3%	1%	2%	Política estável nos últimos 5 anos.
AM	3%	0% para híbridos e elétricos	2%	Forte incentivo à descarbonização.
AP	3%	3%	1%	Sem diferencial ambiental.
BA	2,5%	2,5%	1%	Não concede isenção por idade do veículo.
CE	3%	3%	2%	Benefícios a veículos sem multas.
DF	3%	1%	2%	Integração com o programa Nota Legal.
ES	2%	1%	1%	Alíquotas das mais baixas do país.
GO	3,45%	1,75%	2,5%	Uma das maiores alíquotas para veículos flex.
MA	2,5%	0% para elétricos	1%	Política ambiental agressiva.

Estado	Automóveis (gasolina/flex)	Veículos elétricos/híbridos	Moto	Comentários relevantes
MG	4%	1%	2%	Uma das alíquotas mais altas do país.
MS	3%	1%	1%	Modelo estável.
MT	3%	1%	2%	Sem incentivos expressivos.
PA	2,5%	2,5%	1%	Arrecadação crescente.
PB	2,5%	2,5%	1%	Modelo tradicional.
PE	2,5%	1%	2%	Isenção somente para veículos com +30 anos.
PI	2%	1%	1%	Descontos condicionados ao bom comportamento no trânsito.
PR	3,5%	1%	1%	Parcelamento em até 12 vezes.
RJ	4%	1%	2%	Uma das maiores arrecadações.
RN	3%	3%	1%	Sem benefícios ambientais relevantes.
RO	2%	2%	1%	Programa tímido de incentivos.
RR	3%	3%	1%	Sem isenção por antiguidade.
RS	3%	3%	2%	Revisando políticas pós-desastres naturais em 2024.
SC	2%	1%	1%	Uma das menores inadimplências do país.
SE	2,5%	2,5%	2%	Alíquotas medianas.
SP	4%	1,5%	2%	Maior arrecadação do Brasil.
TO	2%	2%	1%	Estrutura tributária estável.

Fonte: Elaboração própria. Secretarias Estaduais de Fazenda (SEFAZ), publicações oficiais de 2024 e 2025.

Assim, a análise conjunta das particularidades do IPVA no território nacional evidencia que, embora o imposto tenha estrutura constitucional homogênea, sua execução revela forte influência das escolhas políticas e da capacidade administrativa de cada ente federativo. Esse contexto plural reforça a importância de estudos comparativos e destaca a relevância da arrecadação do IPVA no debate sobre eficiência fiscal, justiça tributária e coordenação federativa — elementos essenciais para a compreensão do cenário tributário brasileiro, especialmente diante das transformações introduzidas pela Reforma Tributária de 2023.

No IPTU, destaca-se a necessidade de atualização periódica da Planta Genérica de Valores (PGV), elemento essencial para justiça fiscal e arrecadação equilibrada, conforme apontado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal⁸⁷. A Reforma instituiu ainda o Cadastro Nacional de Imóveis, instrumento que moderniza o controle patrimonial e aprimora a cobrança.

⁸⁷ DISTRITO FEDERAL. **Relatório analítico sobre as contas do governo do Distrito Federal**: exercício de 2019. Brasília: Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2019.

A criação do Cadastro Nacional de Imóveis, permitirá centralizar e padronizar informações em uma base interoperável, acessível a todos os entes federativos. A medida busca reduzir fraudes, combater evasão e conferir maior transparência e confiabilidade à tributação imobiliária.

No campo da eficiência, o Conselho Nacional de Justiça vem orientando a adoção de mecanismos de desjudicialização da execução fiscal, com a criação de Centrais de Execução Fiscal, uso de automação para triagem de devedores e priorização de execuções viáveis. Além disso, estimula-se a utilização de instrumentos extrajudiciais como protesto de CDAs, negativação em cadastros de crédito e transações tributárias, medidas que reduzem o estoque processual e aumentam a eficiência arrecadatória.

No âmbito do IPTU, destaca-se a centralidade da Planta Genérica de Valores, instrumento essencial para a determinação do valor venal dos imóveis e, conseqüentemente, para a conformidade do tributo com a capacidade contributiva e a justiça fiscal. A ausência de revisões periódicas compromete a equidade e a eficiência arrecadatória, motivo pelo qual tribunais de contas têm reiterado a necessidade de atualizações regulares das plantas de valores para evitar distorções estruturais na base tributária. Experiências municipais demonstram que processos de revisão amplos e abruptos podem gerar resistência social e judicialização, como ocorreu em São Paulo, onde o reajuste do IPTU em 2013 foi objeto de intensa controvérsia política e acabou suspenso pelo Tribunal de Justiça paulista⁸⁸ após ações judiciais propostas por partidos políticos e entidades da sociedade civil⁸⁹. Esses episódios evidenciam que a atualização periódica da PGV é medida indispensável, mas que deve ser conduzida com planejamento, transparência e instrumentos de mitigação de impactos, a fim de assegurar legitimidade social e estabilidade fiscal⁹⁰. A função extrafiscal⁹¹ desses tributos também merece destaque.

⁸⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0160719-20.2013.8.26.0000**. Relator: Des. José Hartmann. São Paulo, 27 nov. 2013. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br> Acesso 01 set. 2025.

⁸⁹ JUSTIÇA suspende reajuste do IPTU em São Paulo. **Globo**, 06 nov. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/11/justica-suspende-aumento-do-iptu-em-sao-paulo.html> Acesso 01 set. 2025.

⁹⁰ JUSTIÇA barra aumento do IPTU em São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/11/1373585-justica-barra-aumento-do-iptu-em-sao-paulo.shtml> Acesso 01 set. 2025.

⁹¹ A função extrafiscal dos tributos exprime a dimensão instrumental da tributação enquanto mecanismo de intervenção estatal na ordem econômica, social e ambiental, deslocando o foco tradicional da arrecadação para a indução de comportamentos e a conformação de políticas públicas. No IPTU, tal função manifesta-se de forma particularmente robusta, na medida em que o tributo é utilizado para promover a função social da propriedade urbana, orientar o aproveitamento adequado do solo e desestimular a ociosidade imobiliária, em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade. No âmbito do IPVA, a extrafiscalidade se evidencia na possibilidade de calibrar alíquotas e isenções com vistas à renovação da frota, à mitigação de externalidades negativas — como poluição e insegurança viária — e à promoção de padrões de mobilidade mais sustentáveis. Assim, a extrafiscalidade revela a capacidade do tributo de operar como instrumento regulatório sofisticado, capaz de articular objetivos arrecadatórios e finalidades de política pública em um mesmo desenho normativo.

O IPTU progressivo no tempo e no valor, previsto no art. 182, §4º da Constituição Federal⁹² e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, é instrumento de indução ao cumprimento da função social da propriedade. Já o IPVA ambientalmente diferenciado, com alíquotas menores para veículos híbridos e elétricos, é exemplo de como esse tributo pode ser utilizado para estimular políticas de sustentabilidade. Tais instrumentos reforçam que IPTU e IPVA não devem ser vistos apenas sob a ótica arrecadatória, mas também como mecanismos de justiça social e de indução a comportamentos desejáveis.

Assim, ao consolidar a importância da PGV, instituir o Cadastro Nacional de Imóveis, valorizar a função extrafiscal de IPTU e IPVA, e estender a tributação a embarcações e aeronaves, a Reforma Tributária moderniza o sistema de cobrança, corrige desigualdades históricas e fortalece a sustentabilidade fiscal dos entes federativos. Mais do que um ajuste técnico, trata-se de um avanço estrutural que concilia eficiência, transparência, justiça social e autonomia federativa no Brasil contemporâneo.

A abordagem metodológica da pesquisa é predominantemente qualitativa, com suporte quantitativo, de modo a permitir uma análise abrangente tanto dos dados normativos e institucionais quanto dos dados estatísticos de arrecadação. A abordagem qualitativa é necessária para interpretar criticamente os elementos normativos, doutrinários e jurisprudenciais relacionados aos métodos de cobrança tributária, conforme defende Ferreira Filho⁹³ ao tratar do método jurídico-dogmático. Já a análise quantitativa, com foco em dados estatísticos de recuperação de créditos, contribui para uma avaliação empírica da eficiência dos métodos adotados.

A metodologia jurídica pode incorporar dados empíricos como forma de enriquecer a compreensão dos institutos jurídicos à luz de sua funcionalidade social e administrativa. Neste trabalho, a análise empírica será utilizada de forma subsidiária à reflexão jurídico-institucional, em consonância com a proposta do mestrado profissional.

A pesquisa utilizou dados secundários oficiais, obtidos por meio de relatórios e bancos de dados públicos disponibilizados pela PGDF, pela Secretaria de Economia do Distrito Federal, pelo Tesouro Nacional, pelo Tribunal de Contas do DF e outras fontes institucionais pertinentes.

A delimitação do objeto foi restrita à cobrança de créditos referentes ao IPTU e ao IPVA no âmbito do Distrito Federal, por se tratarem de tributos relevantes tanto em termos de

⁹² BRASIL, ref. 4.

⁹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

arrecadação quanto de litigiosidade, conforme apontam estudos como os de Moraes⁹⁴ e Gavião⁹⁵.

A pesquisa utilizou duas técnicas principais de análise. A Análise documental normativa e institucional, com base na legislação aplicável (Código Tributário Nacional, Lei de Execução Fiscal, normas distritais), na doutrina jurídica e em decisões judiciais e pareceres administrativos. O objetivo é compreender o arcabouço normativo que fundamenta as modalidades de cobrança e suas limitações constitucionais e legais, conforme a metodologia jurídico-dogmática tradicional, tal como definida por Bobbio⁹⁶ e Reale⁹⁷. E a Análise estatística descritiva, que será aplicada aos dados obtidos junto aos órgãos públicos apurar o desempenho dos métodos de cobrança, especialmente em termos de arrecadação, celeridade, custo-benefício e alcance social. A análise permitirá verificar, por exemplo, se o protesto e a negativação apresentam maior retorno financeiro com menor custo e tempo, conforme sugerido por Oliveira⁹⁸ em estudo sobre métodos alternativos de cobrança fiscal.

Além disso, foi elaborado um **quadro comparativo**, sistematizando os dados obtidos em relação a critérios como:

- Taxa de sucesso (efetividade na recuperação do crédito);
- Tempo médio de cobrança;
- Custo estimado por processo;
- Grau de litigiosidade;

A revisão bibliográfica é composta por obras doutrinárias clássicas e contemporâneas sobre Direito Tributário, Execução Fiscal, Administração Pública e métodos de cobrança de dívida ativa. Serão utilizados autores como:

- Kiyoshi Harada e Luciano Amaro, para os fundamentos gerais do Direito Tributário;
- Heleno Taveira Torres sobre eficiência tributária e cobrança administrativa;
- Leandro Paulsen para os aspectos processuais da execução fiscal;
- Kiyoshi Harada para conceitos e aspectos do IPTU e Gustavo Molina para o IPVA.

Essa revisão tem por objetivo situar a pesquisa no panorama atual da discussão jurídica sobre o modelo de cobrança tributária brasileiro, com atenção especial às inovações

⁹⁴ MORAES, Bruno Affonso de. Eficiência na cobrança da dívida ativa tributária: protesto e execução fiscal em perspectiva comparada. **Revista de Direito Tributário Atual**, [S.l.], n. 36, 2015.

⁹⁵ GAVIÃO, Marcelo. Cobrança administrativa da dívida ativa: protesto e negativações. **Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo**, São Paulo, n. 278, 2019.

⁹⁶ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

⁹⁷ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

⁹⁸ OLIVEIRA, Rafael B. Cobrança de créditos públicos: novas tendências. **Revista Brasileira de Direito Público**, [S.l.], n. 69, 2020.

administrativas adotadas por entes federativos.

2.5 Instrumentos administrativos e judiciais aplicados ao IPTU e IPVA

A cobrança do IPTU e do IPVA envolve diferentes **instrumentos**, entendidos como os meios formais que o Estado utiliza para recuperar créditos tributários, tanto na esfera administrativa quanto na judicial. No âmbito administrativo, destacam-se a inscrição em dívida ativa, a emissão da Certidão de Dívida Ativa, o protesto extrajudicial e a negativação do contribuinte. Já na esfera judicial, o principal mecanismo é a execução fiscal prevista na Lei nº 6.830/1980. A análise conjunta desses instrumentos permite compreender quais deles proporcionam maior rapidez, segurança e economicidade para a Administração Pública, especialmente na cobrança das dívidas de IPTU e IPVA.

A criação de uma régua de cobrança contribui para organizar e padronizar as etapas de recuperação do crédito tributário, estabelecendo um fluxo contínuo de notificações, lembretes, oportunidades de regularização e medidas subsequentes, o que reduz a inadimplência e evita a adoção prematura de procedimentos mais onerosos, como o protesto ou a execução fiscal. Ao sistematizar o percurso que o contribuinte percorre desde o vencimento até eventuais medidas coercitivas, a régua promove maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica, além de favorecer a economicidade administrativa e diminuir casos de judicialização desnecessária, melhorando a gestão da dívida e a comunicação entre o Fisco e o contribuinte.

A implementação de uma régua de cobrança também apoia o modelo de *split payment*⁹⁹, na medida em que estrutura fluxos claros de comunicação, controle e acompanhamento das obrigações principais e acessórias relacionadas ao recolhimento dos tributos. Ao estabelecer etapas padronizadas de verificação, notificação e regularização, a régua reduz falhas operacionais, atrasos e inconsistências que poderiam comprometer o correto repasse automático dos valores retidos na origem. A incorporação do uso sistemático de dados e da expertise para

⁹⁹ O *split payment* consiste em um modelo de arrecadação em que o valor do tributo é automaticamente separado no momento da transação e transferido diretamente ao Fisco, impedindo que o contribuinte receba o montante bruto para depois recolher o imposto. Essa sistemática reduz inadimplência, limita práticas de sonegação, aumenta a rastreabilidade das operações e confere maior transparência ao fluxo financeiro tributável. Entre suas principais vantagens destacam-se a previsibilidade de receitas e a automação do recolhimento, enquanto suas críticas se concentram na necessidade de investimentos tecnológicos, na adaptação contábil e no impacto sobre o fluxo de caixa dos contribuintes. O sistema também apresenta riscos relacionados a erros de parametrização, falhas sistêmicas e exigências elevadas de governança de dados. Embora mais comum em tributos incidentes sobre operações, a lógica do *split payment* influencia positivamente a gestão de IPTU e IPVA ao estimular integração tecnológica, melhoria cadastral, rastreabilidade e práticas de cobrança mais inteligentes, especialmente quando combinada com ferramentas como régua de cobrança e segmentação de devedores.

segmentação de devedores — considerando perfis de risco, histórico de adimplência e capacidade contributiva — potencializa esse processo, permitindo intervenções mais precisas, personalizadas e tempestivas. Dessa forma, a gestão da dívida ativa se torna mais inteligente e direcionada, fortalecendo a previsibilidade e a integridade informacional necessárias para a efetividade do *split payment*, cuja lógica depende da rastreabilidade e da correta vinculação dos valores tributários às operações realizadas.

2.5.1 Segmentação de devedores

A segmentação de devedores configura-se como técnica contemporânea de gestão fiscal que visa classificar contribuintes inadimplentes a partir de critérios objetivos — comportamentais, econômicos, patrimoniais e históricos — com a finalidade de orientar estratégias de cobrança mais precisas, proporcionais e baseadas em evidências. Em contraste com o modelo tradicional da Administração Pública, marcado por abordagens uniformes e reativas, a segmentação introduz uma lógica analítica, própria da cultura organizacional orientada por dados, permitindo que o Estado compreenda diferentes perfis de inadimplência e adote respostas diferenciadas para cada grupo.

Sua origem remonta ao setor privado, especialmente às áreas de análise de crédito, gestão de risco e cobrança, onde técnicas de scoring e classificação de carteira são amplamente utilizadas para mensurar propensão ao pagamento e direcionar esforços de recuperação. Esse arcabouço analítico foi gradualmente incorporado à administração tributária, destacando-se no âmbito federal com a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que institucionalizou modelos de avaliação de recuperabilidade.

No plano federal, a PGFN passou, a partir de 2018, a empregar sistemas de rating de recuperabilidade e de avaliação da capacidade de pagamento, classificando créditos inscritos em dívida ativa conforme indicadores econômico-fiscais, financeiros, cadastrais e patrimoniais dos contribuintes. Conforme o relatório *PGFN em Números 2023*¹⁰⁰, cada variável integrante do modelo recebe um peso proporcional à sua relevância para estimar a probabilidade de recuperação, permitindo o enquadramento dos créditos em classes de risco (“A”, “B”, “C” e “D”). A segmentação deixa, assim, de ser mero instrumento operacional para assumir papel estratégico na formulação das políticas de cobrança, ao orientar a destinação racional dos

¹⁰⁰ BRASIL. **PGFN em números 2023**: dados de 2022. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2025.

recursos administrativos para casos com maior potencial de retorno e ao reduzir esforços em créditos com baixa recuperabilidade ou marcados por esgotamento de meios coercitivos.

Esses modelos dialogam diretamente com o conceito de capacidade de pagamento, utilizado pela PGFN como parâmetro central para concessão de benefícios em transações tributárias. A capacidade de pagamento é estimada a partir de dados cadastrais, declarações fiscais, informações patrimoniais, sinais de riqueza, histórico de adimplência e indicadores econômico-financeiros. Sua classificação em quatro níveis permite calibrar descontos, prazos, exigência de garantias e modalidades de negociação, como explicitado em editais recentes, a exemplo do PGDAU n. 11/2025¹⁰¹, que estabelece condições mais vantajosas para contribuintes enquadrados nas categorias “C” e “D”, justamente aqueles com menor probabilidade de regularização espontânea. Assim, a segmentação atua como instrumento de justiça fiscal ao adaptar o esforço de cobrança às características individuais do devedor, mitigando assimetrias informacionais e promovendo maior aderência entre cobrança e capacidade contributiva.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, a segmentação assume relevância ao permitir que o Estado diferencie perfis de inadimplência, tais como inadimplentes eventuais, reincidentes, contribuintes de baixa capacidade contributiva, grandes devedores estruturais e devedores contumazes. Essa distinção possibilita a adoção de medidas proporcionais e relevantes, evitando tanto a aplicação indiscriminada de instrumentos coercitivos quanto a utilização de meios custosos em situações nas quais a eficiência arrecadatória é reduzida. Além de reforçar os princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade (art. 37, caput, Constituição¹⁰²), a segmentação contribui para aprimorar a governança fiscal e fortalecer políticas públicas voltadas à gestão sustentável da dívida ativa.

Nesse contexto, a utilização do *score* — entendido como modelo analítico que sintetiza, por meio de algoritmos e pesos estatísticos, a probabilidade de pagamento — constitui elemento estruturante da segmentação. O *score* permite identificar padrões de comportamento, prever o grau de risco, selecionar os instrumentos de cobrança mais adequados e estabelecer a intensidade das medidas aplicadas. Na PGFN, o *score* subsidia a distinção entre créditos recuperáveis e irrecuperáveis, orienta o uso de medidas preventivas (como monitoramento e comunicação), define critérios objetivos para a adoção de atos de cobrança e fundamenta

¹⁰¹ BRASIL. **Edital PGDAU nº 11, de 30 de maio de 2025**. Divulga possibilidade de regularização de débitos inscritos em dívida ativa da União por adesão à proposta de transação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio das modalidades de transação por capacidade de pagamento, transação de débitos de difícil recuperação, transação de pequeno valor e transação relativa a débitos garantidos por seguro garantia ou carta fiança. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 jun. 2025.

¹⁰² BRASIL, ref. 4.

decisões de inclusão ou exclusão de contribuintes em programas de negociação. De acordo com documentos oficiais, esse método assegura maior racionalidade, economicidade e previsibilidade às escolhas estatais, além de conferir segurança jurídica e transparência ao processo decisório.

No plano operacional, a integração entre segmentação e *score* viabiliza ações como: (i) priorização de carteiras com maior retorno potencial; (ii) seleção estratégica de instrumentos extrajudiciais — protesto, negativação, notificações automatizadas — conforme o perfil do devedor; (iii) construção de réguas de comunicação segmentadas, baseadas em gatilhos e fluxos automatizados; (iv) redução de custos associados à execução fiscal e mitigação de congestionamento do Judiciário; e (v) institucionalização de práticas de governança orientadas por dados. A PGFN enfatiza, em seu relatório anual, que esses instrumentos promovem uma cobrança fiscal mais racional e tecnicamente fundamentada, ampliando a eficiência arrecadatória sem comprometer direitos dos contribuintes.

Nesse cenário, a adoção da segmentação de devedores e do *score* representa inovação alinhada às tendências contemporâneas de gestão fiscal baseada em dados, integrando-se às diretrizes de modernização administrativa reforçadas pela **EC nº 132/2023** e pelas discussões atuais acerca da governança da arrecadação no **PLP nº 108/2024**. Ao permitir que a Administração Tributária trate a inadimplência com granularidade e proporcionalidade, essas ferramentas contribuem para o fortalecimento da eficiência arrecadatória, para a redução da judicialização e para o aprimoramento da relação entre Estado e contribuinte — fundamentos centrais da régua de cobrança analisada nesta dissertação.

2.5.2 Eficiência Arrecadatória

A eficiência arrecadatória corresponde à capacidade da Administração Tributária de transformar créditos tributários constituídos em receita efetivamente arrecadada, por meio de procedimentos de cobrança que produzam o maior retorno possível com o menor custo administrativo. Esse conceito deriva diretamente do princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, que impõe à Administração o dever de maximizar resultados e racionalizar meios.

Na literatura especializada, Ricardo Lobo Torres define eficiência tributária como a busca por “melhores resultados arrecadatórios com o emprego racional dos meios

administrativos, evitando-se desperdícios, repetição de procedimentos e mecanismos de cobrança que não gerem retorno efetivo¹⁰³”.

No mesmo sentido, Leandro Paulsen afirma que eficiência arrecadatória se expressa na “capacidade de o Estado recuperar créditos com o menor custo e desgaste possível, mediante seleção adequada dos instrumentos legais, evitando acionar meios onerosos quando existirem alternativas menos custosas e igualmente eficazes¹⁰⁴”.

O TCU também utiliza o termo em sentido operacional, ao constatar que “a execução fiscal, quando aplicada de forma indiscriminada, revela baixíssima eficiência arrecadatória, com custo superior ao valor recuperado na maior parte dos casos¹⁰⁵”. O acórdão destaca que, em média, “apenas 1,3% dos valores executados são efetivamente recuperados¹⁰⁶”, reforçando a necessidade de métodos extrajudiciais mais eficientes.

De maneira convergente, o CNJ, no relatório *Justiça em Números 2023*, registra que as execuções fiscais representam quase 40% dos processos em tramitação no país, mas apresentam os piores índices de recuperação, configurando “o segmento de mais baixa eficiência da Justiça brasileira¹⁰⁷”. Tal constatação justifica a adoção de instrumentos como negativação, protesto e régua de cobrança administrativa.

No plano normativo, o CTN reforça a necessidade de proporcionalidade na escolha dos meios de cobrança, quando estabelece que a exigência tributária deve observar limites de razoabilidade e motivação adequadas (CTN, arts. 112, 113 e 142¹⁰⁸). Esses dispositivos, interpretados em conjunto com o art. 37 da Constituição¹⁰⁹, sustentam a adoção de instrumentos que aumentem a eficiência arrecadatória e reduzam a judicialização excessiva.

A PGFN utiliza o termo “eficiência na recuperação de créditos” como fundamento para seus modelos de rating e capacidade de pagamento, definindo que os esforços de cobrança devem ser direcionados “para onde há maior probabilidade de retorno, assegurando

¹⁰³ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.

¹⁰⁴ PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

¹⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de relação 1200/2019 - segunda câmara**. Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso VIII, 143, inciso II, 259, inciso II, e 260 do Regimento Interno/TCU, em considerar legais, para fins de registro, os atos de concessão de reforma constantes deste processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos. Relator: Marcos BemQuerer. Brasília, maio 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1200%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 5 jun. 2025.

¹⁰⁶ *ibid.*, (n.p.)

¹⁰⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, ref. 45, p. 146-148.

¹⁰⁸ BRASIL, ref. 8.

¹⁰⁹ BRASIL, ref. 4.

racionalidade, economicidade e transparência¹¹⁰”. O órgão destaca que o uso de dados, analytics e segmentação de devedores aumenta diretamente a eficiência arrecadatória, permitindo ao Estado recuperar créditos de menor valor sem recorrer ao processo judicial.

Por fim, a Reforma Tributária (EC nº 132/2023) reforça a centralidade da eficiência arrecadatória ao determinar, no art. 156-A¹¹¹, a necessidade de uma administração tributária moderna, integrada e orientada por dados, especialmente no contexto da cobrança do IBS e da CBS. Já o PLP 108/2024, ainda em discussão, trata da governança da arrecadação e da cobrança fiscal, prevendo mecanismos digitais de acompanhamento e gestão que pretendem aumentar a eficiência administrativa no novo modelo¹¹².

Assim, a eficiência arrecadatória pode ser entendida como a capacidade estatal de recuperar créditos de forma racional, proporcional e sustentada por dados, evitando custos excessivos, privilegiando meios extrajudiciais modernos e assegurando que a cobrança tributária seja ao mesmo tempo eficaz, legítima e economicamente vantajosa para o Estado.

2.5.3 Protesto extrajudicial

O protesto extrajudicial encontra fundamento jurídico na Lei nº 9.492/1997¹¹³, que disciplina o procedimento e os efeitos do protesto de títulos e outros documentos de dívida, complementada pelas Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça. Trata-se de um ato formal e solene destinado a comprovar a inadimplência e o descumprimento de obrigação representada por títulos de crédito, documentos de dívida ou Certidões de Dívida Ativa pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas autarquias e fundações. Nos termos do artigo 1º da referida lei, o protesto constitui atividade de competência exclusiva do Tabela de Protesto de Títulos, que exerce função pública delegada pelo Poder Judiciário¹¹⁴.

A análise do Provimento nº 86/2019¹¹⁵ é relevante quando abordamos o assunto protesto

¹¹⁰ BRASIL, ref. 100, (n.p.).

¹¹¹ BRASIL, ref. 2.

¹¹² BRASIL, ref. 3.

¹¹³ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 20152, 11 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

¹¹⁴ BRASIL, ref. 113.

¹¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 86, de 29 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a uniformização dos procedimentos relativos ao protesto de certidões de dívida ativa. Brasília, DF, 29 ago. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Provimento-86-2019.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.

porque ele representa etapa importante na evolução do protesto extrajudicial, sobretudo no que se refere aos emolumentos — despesas legais inerentes ao ato. Editado pelo então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Humberto Martins, o provimento regulamenta a possibilidade de postergação do pagamento de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas relativas à apresentação de títulos ou documentos de dívida a protesto, alinhando-se ao art. 37, §1º, da Lei nº 9.492/1997¹¹⁶ e ao art. 325 do Código Civil¹¹⁷.

O ato normativo autoriza a postergação para instituições financeiras, concessionárias de serviços públicos e credores de decisões judiciais transitadas em julgado, independentemente da data de vencimento do título; aos demais credores, a postergação é limitada a documentos cujo vencimento não ultrapasse um ano. Assim, os custos do protesto recaem exclusivamente sobre o devedor inadimplente, ampliando o acesso ao serviço e reduzindo a litigiosidade judicial.

Embora somente formalizado nacionalmente em 2019, o modelo já era adotado em diversos Estados — como São Paulo, onde vigora há mais de dezoito anos — e reforça a racionalização do protesto como instrumento de recuperação de crédito.¹¹⁸

2.5.4 Negativação

A negativação constitui, na prática contemporânea da gestão fiscal, um instrumento extrajudicial de coerção indireta que consiste na inscrição do nome do devedor em cadastros de proteção ao crédito em razão de débitos fiscais regularmente constituídos. A sua legitimação jurídica encontra respaldo na presunção de certeza e liquidez conferida à Certidão de Dívida Ativa e em vasto cabedal jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça que admite, em linhas gerais, a inclusão de débitos tributários em cadastros restritivos, desde que observadas as garantias processuais mínimas e os requisitos formais aplicáveis (STJ – jurisprudência em teses sobre cadastro de inadimplentes).

Do ponto de vista da eficácia operacional, a negativação apresenta vantagens claras: é medida de baixo custo, rapidez de implementação e elevada capacidade indutora de regularização em prazos curtos quando comparada à execução fiscal. Relatórios institucionais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional registram aumento significativo no volume e na

¹¹⁶ BRASIL, ref. 113.

¹¹⁷ BRASIL. Senado Federal. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 9. ed. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações, 2016. Disponível em: [39https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517855/CPC_9ed_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517855/CPC_9ed_2016.pdf). Acesso em: 5 nov. 2025.

¹¹⁸ BRASIL, ref. 115.

eficiência de medidas extrajudiciais de recuperação, destacando que instrumentos como o rating de recuperabilidade, a definição da capacidade de pagamento e a inscrição em cadastros restritivos contribuíram para aumento expressivo nos resultados de recuperação em 2022–2023.

Em contrapartida, os diagnósticos do Conselho Nacional de Justiça evidenciam que as execuções fiscais continuam ocupando parcela substancial do contencioso e respondendo por indicadores de baixa eficiência relativa, o que reforça a necessidade de políticas que privilegiem medidas administrativas e extrajudiciais para créditos de menor valor.

No plano local, o Distrito Federal demonstra movimentos práticos coerentes com essa orientação: o Tribunal de Justiça do DF e Territórios e o próprio corpo técnico da administração pública têm apontado, em relatórios de gestão e análises de contas, a necessidade de combinar mecanismos de cobrança com melhor qualidade cadastral e comunicação eficaz com o contribuinte, de modo a maximizar a recuperação sem incorrer em custos judiciais elevados. O Relatório de Gestão do TJDF e estudos do Tribunal de Contas do DF sublinham a importância de políticas integradas de cobrança que articulem negativação, protesto, negociação e ações tecnológicas voltadas à atualização cadastral¹¹⁹.

Ademais, a Secretaria de Economia do Distrito Federal¹²⁰ vem ampliando canais digitais de comunicação e notificação — incluindo o uso oficial de WhatsApp institucional, SMS e e-mail — como mecanismo complementar à negativação, o que visa reduzir a incidência de protestos indevidos e aumentar a eficácia da recuperação administrativa.

Como já dito, a negativação não é isenta de limitações e riscos jurídicos e sociais: quando aplicada sem critérios de segmentação e sem garantias de notificação adequada, pode ensejar protestos indevidos, demandas por indenização por danos morais e críticas quanto à proporcionalidade da medida, sobretudo em face de contribuintes de baixa capacidade contributiva. Até então, é recomendado, que a negativação seja empregada como parte de um conjunto de ferramentas integradas, orientadas por segmentação de devedores e por modelos de *score* de recuperabilidade. Leandro Paulsen¹²¹ destaca que a escolha do instrumento de cobrança deve atender ao princípio da eficiência e à exigência de economicidade, evitando-se o acionamento de meios onerosos quando existirem alternativas extrajudiciais menos custosas

¹¹⁹ DISTRITO FEDERAL. **Relatório de gestão**. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 2023.

¹²⁰ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Portaria nº 404, de 29 de novembro de 2021**. Institui os canais digitais oficiais de comunicação da Secretaria de Economia, incluindo WhatsApp institucional, SMS e e-mail, para fins de notificação e comunicação com contribuintes. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1., Brasília, DF, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Portaria-404-2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2025.

¹²¹ PAULSEN, ref. 104.

e igualmente eficazes; Kiyoshi Harada¹²², por sua vez, ressalta os efeitos redistributivos e urbanos das políticas tributárias locais, o que impõe cautela no emprego de medidas que possam agravar vulnerabilidades sociais.

Em síntese, a negatização de tributos figura como instrumento moderno e eficiente quando adotado com critérios técnicos: a experiência federal (PGFN) e as orientações do CNJ demonstram ganhos mensuráveis de eficiência quando a negatização é integrada a modelos de segmentação e a processos automatizados de comunicação; contudo, sua utilização exige salvaguardas — cadastros atualizados, prévia notificação adequada, possibilidade de regularização célere e parâmetros de proporcionalidade — para mitigar riscos de judicialização e de impactos desproporcionais sobre contribuintes vulneráveis.

2.5.5 Certidão de Dívida Ativa

A Certidão de Dívida Ativa constitui título executivo que confere certeza e liquidez ao crédito inscrito, seja ele tributário ou não tributário. A possibilidade de protesto da CDA, introduzida com a Lei nº 9.492/1997¹²³, inicialmente suscitou intenso debate doutrinário e jurisprudencial. As correntes contrárias defendiam que, por já ser dotada de presunção de certeza e liquidez, a CDA não necessitaria do protesto para reforçar sua exigibilidade, o que gerou forte controvérsia quanto à legitimidade dessa prática.

Com o passar dos anos, entretanto, o protesto extrajudicial consolidou-se como instrumento eficiente de recuperação de créditos e de estímulo à adimplência, especialmente pela atuação conjunta entre credores, devedores e o Poder Judiciário, que passaram a reconhecer nos Tabelionatos de Protesto uma via célere e menos onerosa para resolução de conflitos creditórios. Na prática, a maior parte dos títulos e documentos apresentados a protesto é paga dentro do tríduo legal, e significativa parcela das CDAs protestadas é posteriormente cancelada após a quitação do débito perante o credor, evidenciando sua utilidade como mecanismo de cobrança e redução da litigiosidade judicial.

O protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa consolidou-se, na doutrina e na prática, como instrumento moderno e eficiente de recuperação de créditos públicos, destacando-se pela celeridade, simplicidade procedimental e elevada taxa de adimplência no tríduo legal. Diferentemente da execução fiscal — tradicionalmente marcada por morosidade e altos custos administrativos — o protesto proporciona resposta rápida do devedor e reduz

¹²² HARADA, ref. 25.

¹²³ BRASIL, ref. 113.

significativamente a litigiosidade. Para Nicolas Oliveira¹²⁴, o protesto de CDAs representa “uma inflexão necessária no modelo estatal de cobrança¹²⁵”, ao conferir efetividade imediata à exigibilidade do crédito sem comprometer garantias do contribuinte. A doutrina reforça que a adoção do protesto se insere no movimento de modernização da cobrança fiscal, alinhado à busca por eficiência arrecadatória e racionalidade procedimental. Nesse contexto, Juliana Costa Araújo e Paulo Conrado¹²⁶ destacam que as inovações nos mecanismos de cobrança, sobretudo as extrajudiciais, contribuem para “um sistema fiscal mais responsivo, proporcional e orientado por resultados”. A evolução normativa foi fortalecida pelo Provimento nº 86/2019¹²⁷ do Conselho Nacional de Justiça, que regulamentou a postergação de emolumentos e ampliou a acessibilidade ao protesto, consolidando-o como ferramenta eficaz de gestão da dívida ativa¹²⁸.

2.5.6 Execução fiscal

A execução fiscal constitui o instrumento judicial destinado à cobrança coercitiva dos créditos inscritos em dívida ativa, disciplinado pela Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais – LEF)¹²⁹ e aplicada subsidiariamente pelo Código de Processo Civil¹³⁰. Trata-se de procedimento formal, estruturado em fases rigidamente delimitadas — citação, garantia do juízo, penhora, avaliação e expropriação — voltado a assegurar ao Estado a realização forçada de seus créditos. Apesar de sua centralidade histórica na cobrança tributária, a literatura jurídica e os diagnósticos institucionais convergem ao apontar a baixa eficiência estrutural desse mecanismo, especialmente no que se refere à cobrança de débitos de pequeno valor.

Dados do Conselho Nacional de Justiça demonstram que as execuções fiscais representam aproximadamente 40% de todo o acervo processual nacional, figurando entre as classes com menores índices de produtividade do Judiciário, com taxa média de recuperação inferior a 2% e tempo de tramitação que frequentemente ultrapassa seis anos¹³¹. Esse cenário evidencia um modelo de cobrança judicial que, além de moroso, gera impactos sistêmicos relevantes, como congestionamento do Poder Judiciário, elevação do custo institucional da cobrança e redução da efetividade da tutela executiva.

Sob a perspectiva econômica, a execução fiscal revela-se, em muitos casos,

¹²⁴ OLIVEIRA, ref. 98.

¹²⁵ *ibid.*, p. 100.

¹²⁶ ARAÚJO; CONRADO, ref. 34.

¹²⁷ BRASIL, ref. 115.

¹²⁸ BRASIL. **Lei nº 4.548, de 20 de novembro de 2009**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) no Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, 20 nov. 2009.

¹²⁹ BRASIL, ref. 11.

¹³⁰ BRASIL, ref. 117.

¹³¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA., ref. 45.

antieconômica. Relatórios da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional indicam que o custo médio de um processo de execução fiscal frequentemente supera o valor do próprio crédito executado, sobretudo no estoque de débitos de pequeno valor¹³². Essa realidade é agravada pela dificuldade recorrente de localização de bens penhoráveis, pela diluição patrimonial dos devedores e pela ocorrência de prescrição intercorrente, que resulta na extinção do crédito sem retorno financeiro ao erário.

Outro fator crítico é a inadequação procedimental da LEF frente ao perfil contemporâneo da inadimplência tributária. Concebida em contexto histórico distinto, a execução fiscal apresenta excessiva formalização e múltiplas oportunidades de incidentes processuais, o que prolonga artificialmente a duração do processo e favorece comportamentos estratégicos de inadimplência, especialmente por parte de devedores estruturados ou contumazes. Nesses casos, a execução judicial tende a se mostrar pouco eficaz, uma vez que o patrimônio já se encontra previamente protegido ou ocultado, esvaziando o potencial construtivo da via judicial¹³³.

A doutrina majoritária reconhece, assim, que a execução fiscal, embora indispensável em hipóteses de inadimplência qualificada ou quando presentes indícios de capacidade patrimonial relevante, não deve constituir resposta automática e indiferenciada do Estado. Leandro Paulsen¹³⁴ sustenta que a tutela executiva judicial deve ser reservada como instrumento de última ratio, enquanto Misabel Derzi¹³⁵ ressalta que a eficiência arrecadatória exige a priorização de meios administrativos menos onerosos e mais céleres, em consonância com o art. 37, caput, da Constituição Federal¹³⁶.

Nesse sentido, observa-se crescente consenso quanto à necessidade de reposicionar a execução fiscal dentro de uma política pública integrada de cobrança, baseada em critérios de seletividade, segmentação por perfil de risco e racionalização do uso da via judicial. Instrumentos extrajudiciais — como protesto, negativação e programas de autorregularização — demonstram maior efetividade para a inadimplência eventual, permitindo que o aparato judicial seja direcionado prioritariamente aos casos de maior relevância econômica ou de inadimplência estruturada.

¹³² BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Relatório da Dívida Ativa da União: 2023**. Brasília: PGFN, 2023.

¹³³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico das Execuções Fiscais no Poder Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

¹³⁴ PAULSEN, ref. 104.

¹³⁵ DERZI, Misabel Abreu Machado. **Modificações da jurisprudência no direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2016.

¹³⁶ BRASIL, ref. 4.

Assim, a execução fiscal permanece juridicamente relevante, mas sua efetividade depende de uma aplicação estratégica, proporcional e integrada, articulada com modelos modernos de gestão da dívida ativa, sob pena de perpetuar um modelo oneroso, moroso e de baixo retorno arrecadatário.

2.6 Fatores socioeconômicos e capacidade de pagamento

A gestão da dívida ativa é uma das principais funções das Procuradorias Gerais dos Estados e Municípios, sendo uma parte fundamental da administração fiscal. De acordo com o Código Tributário Nacional¹³⁷, a inscrição em dívida ativa é um dos primeiros passos para a efetiva cobrança dos tributos devidos. A gestão eficaz da dívida ativa envolve, além da cobrança, a análise do perfil dos devedores, a utilização de métodos adequados de cobrança e a adoção de políticas públicas para evitar o aumento da inadimplência.

Estudos recentes indicam que a gestão da dívida ativa nos entes públicos enfrenta desafios como a alta reincidência¹³⁸ de inadimplentes e o aumento das dívidas de pequeno valor, o que torna a recuperação de créditos mais complexa e menos lucrativa. A busca por métodos mais eficientes, como o uso de tecnologias para facilitar a identificação e localização dos devedores, tem sido uma das estratégias adotadas pelas procuradorias para melhorar a gestão fiscal¹³⁹.

O Perfil da dívida ativa, valores, faixas, reincidência¹⁴⁰ e inadimplência são fatores críticos de sucesso para nossa proposta de melhoria para a cobrança por tipo de tributo. A automação dos processos de cobrança, especialmente para o envio de notificações e a análise de dados de inadimplência, pode aumentar significativamente a eficiência do processo. O uso de ferramentas de big data e inteligência artificial pode ajudar a identificar padrões de inadimplência e otimizar as estratégias de cobrança.

¹³⁷ BRASIL, ref. 8.

¹³⁸ CARVALHO, ref. 10.

¹³⁹ ALVARENGA, R. A. Gestão da dívida ativa no Brasil: desafios e estratégias. **Revista de Administração Fiscal**, [S.l.], v. 21, n. 4, p. 34-51, 2022.

¹⁴⁰ **Reincidência no Direito Tributário.** No âmbito do Direito Tributário, a reincidência pode ser compreendida como a **reiteração do descumprimento de obrigações tributárias, principais ou acessórias, pelo mesmo contribuinte, após a ocorrência de autuação, notificação fiscal, aplicação de penalidade ou outra forma de intervenção administrativa por parte do Fisco.** Trata-se de elemento que evidencia a persistência do comportamento infracional, distinguindo a inadimplência ocasional daquela marcada pela repetição consciente e sistemática.

A reincidência assume especial relevância na atuação da Administração Tributária, pois **autoriza a adoção de medidas mais gravosas de fiscalização, cobrança e sanção**, além de servir como critério para o agravamento de penalidades e para a identificação de perfis de risco, como o do devedor reiterado ou contumaz. Nesse sentido, a doutrina reconhece que a reincidência revela maior grau de reprovabilidade da conduta, na medida em que o contribuinte, mesmo ciente de sua obrigação e das consequências do inadimplemento, opta por reiterar a infração.

Faz-se necessário incentivar o uso de tecnologia e automação para identificar inadimplência e aplicar medidas de cobrança com base em dados. A gestão de dívidas tributárias é um desafio central para as administrações públicas, especialmente em tempos de crise fiscal e crescente endividamento da população. No Brasil, tributos como o Imposto Predial e Territorial Urbano e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores representam fontes importantes de receita, mas frequentemente enfrentam altos índices de inadimplência.

A economia comportamental consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos aportes teóricos mais relevantes para compreender os determinantes psicológicos, sociais e cognitivos que influenciam o comportamento dos contribuintes. A abordagem rompe com o paradigma estritamente racional do modelo econômico clássico e reconhece que decisões tributárias são permeadas por heurísticas, percepções de justiça, reciprocidade e confiança na autoridade fiscal. Nesse cenário, a literatura internacional demonstra que políticas públicas tributárias mais eficazes não dependem apenas do incremento da fiscalização, mas sobretudo da construção de um ambiente institucional capaz de estimular a conformidade voluntária. A integração entre elementos psicológicos e institucionais permite compreender por que contribuintes em condições econômicas semelhantes respondem de forma diversa aos mesmos estímulos legais, revelando a complexidade do fenômeno da inadimplência tributária e a necessidade de estratégias de cobrança mais inteligentes e ajustadas ao comportamento humano.

A perspectiva comportamental do compliance fiscal tem sido amplamente desenvolvida por Erich Kirchler¹⁴¹, cujos estudos estruturam o chamado “*slippery slope framework*”, modelo que articula dois elementos fundamentais: poder da autoridade fiscal e confiança do contribuinte. Segundo Kirchler¹⁴², níveis elevados de confiança geram um ambiente colaborativo que favorece o cumprimento voluntário, enquanto níveis reduzidos de confiança e aumentos de poder tendem a produzir um compliance meramente coercitivo. Essa distinção é relevante porque evidencia que políticas tributárias baseadas exclusivamente em sanções têm alcance limitado e podem, inclusive, reduzir a motivação intrínseca para o cumprimento das obrigações. Ao contrário, quando a administração tributária adota práticas comunicativas claras, mecanismos acessíveis de negociação e instrumentos de resolução cooperativa — como a transação tributária, a cobrança administrativa assistida ou o protesto extrajudicial — reforça-se a percepção de legitimidade e, conseqüentemente, elevam-se os índices de adimplência espontânea.

¹⁴¹ KIRCHLER, Erich. **The Economic Psychology of Tax Behaviour**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

¹⁴² *ibid.*

James Alm¹⁴³, por sua vez, amplia esse debate ao demonstrar que o compliance tributário envolve mais do que cálculos econômicos de risco e benefício. Para ele, fatores como tax morale, percepção de equidade, normas sociais e confiança institucional são decisivos para explicar por que muitos contribuintes pagam tributos mesmo em contextos de baixa fiscalização. Alm¹⁴⁴ argumenta que políticas bem-sucedidas de gestão de dívidas devem combinar mecanismos de aplicação com incentivos comportamentais capazes de fortalecer a moral fiscal e reduzir o custo psicológico da regularização. Sua pesquisa evidencia que administrações tributárias que comunicam de forma transparente, que tratam contribuintes com respeito e que oferecem soluções flexíveis para a regularização — como parcelamentos inteligentes ou sistemas amigáveis de cobrança digital — obtêm índices de recuperação significativamente superior. Assim, as contribuições de Alm e Kirchler convergem ao demonstrar que o futuro da cobrança fiscal passa, necessariamente, pela integração entre tecnologia, inteligência de dados e compreensão refinada do comportamento humano.

2.7 Devedor contumaz

Quando se analisa o fenômeno da inadimplência tributária, a figura do **devedor contumaz** assume papel cada vez mais central no Direito Tributário contemporâneo, sobretudo diante da necessidade de distinguir situações de inadimplemento eventual — frequentemente associadas a crises econômicas, dificuldades financeiras transitórias ou fatores conjunturais — de condutas reiteradas, organizadas e estruturalmente planejadas de não pagamento de tributos, que se inserem como verdadeira estratégia empresarial.

Embora inexista definição expressa no Código Tributário Nacional, a doutrina e a jurisprudência vêm consolidando critérios objetivos e subjetivos para a caracterização do devedor contumaz como aquele que deliberadamente deixa de recolher tributos de forma sistemática, reiterada e dolosa, com finalidade concorrencial ou especulativa, estruturando modelos de inadimplência planejada.

Do ponto de vista doutrinário, Heleno Taveira Torres conceitua o devedor contumaz como “aquele que transforma a inadimplência em modelo de negócio, estruturando sua atividade econômica a partir da sistemática sonegação ou do não pagamento de tributos¹⁴⁵”. No mesmo sentido, Leandro Paulsen destaca que o devedor contumaz “não é o contribuinte que ocasionalmente deixa de pagar tributos, mas aquele que faz da inadimplência seu *modus*

¹⁴³ ALM, James. **What motivates tax compliance?**. New Orleans: Tulane University, 2019.

¹⁴⁴ *ibid.*

¹⁴⁵ TORRES, ref. 103, p. 542

operandi, atuando com vantagem concorrencial ilícita¹⁴⁶”.

A relevância constitucional do tema foi reforçada no julgamento do RE 550.769/DF (Tema 487¹⁴⁷), no qual o Supremo Tribunal Federal diferenciou o inadimplente eventual do devedor contumaz ao declarar constitucional a tipificação penal do não recolhimento reiterado e doloso do ICMS próprio. Na ocasião, o STF assentou que “O inadimplemento contumaz do ICMS representa prática de concorrência desleal e afronta à ordem econômica, não podendo ser equiparado ao mero inadimplemento pontual¹⁴⁸”.

Embora o precedente se situe no campo penal tributário, seu fundamento — proteção da ordem econômica, da concorrência e da isonomia fiscal — projeta-se diretamente sobre a esfera administrativa, legitimando respostas estatais diferenciadas à inadimplência reiterada.

No plano infraconstitucional, diversos entes federativos já haviam avançado na normatização do tema. Destaca-se, por exemplo, a Lei Complementar nº 171/2019¹⁴⁹, que define o devedor contumaz a partir de critérios temporais e comportamentais, bem como a Lei nº 12.766/2012¹⁵⁰, que ampliou o uso de instrumentos extrajudiciais de cobrança da dívida ativa federal, frequentemente associados ao enfrentamento da contumácia.

Esse movimento normativo fora substancialmente reforçado com a aprovação do PLP nº 125, em 18 de dezembro de 2025¹⁵¹, que passou a instituir diretrizes nacionais para a identificação, tratamento diferenciado e repressão ao devedor contumaz, conferindo maior

¹⁴⁶ PAULSEN, ref. 104, p. 841.

¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 487 - Caráter confiscatório da “multa isolada” por descumprimento de obrigação acessória decorrente de dever instrumental**. Recurso Extraordinário em que se discute, à luz do artigo 150, IV, da Constituição Federal, se multa por descumprimento de obrigação acessória decorrente de dever instrumental, aplicada em valor variável entre 5% a 40%, relacionado à operação que não gerou crédito tributário (“multa isolada”) possui, ou não, caráter confiscatório. Relator: min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 17 dez. 2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4071634&numeroProcesso=640452&classeProcesso=RE&numeroTema=487>. Acesso em: 20 dez. 2025.

¹⁴⁸ *ibid.*, (n.p.).

¹⁴⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 171 de 27 de setembro de 2019**. Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para prorrogar prazos em relação à apropriação dos créditos do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 1, 30 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp171.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

¹⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012**. Altera as Leis nº s 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 2, 27 dez. 2012. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112766.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

¹⁵¹ BRASIL. **Projeto de Lei 125/2025**. Altera a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, a fim de fixar parâmetros para a expansão da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Autor: Duda Ramos (MDB/PR). Brasília, Câmara dos Deputados, 03 fev. 2025.

uniformidade e segurança jurídica à atuação dos entes federativos. O texto segue para a sanção presidencial. O diploma estabelece parâmetros objetivos mínimos para caracterização da contumácia, autoriza a adoção de medidas administrativas preventivas e restritivas proporcionais, e reforça a necessidade de integração entre fiscalização, cobrança administrativa e controle concorrential, evitando tanto a arbitrariedade estatal quanto a banalização do conceito.

A aprovação do PLP 125/2025¹⁵² dialoga diretamente com o novo desenho do sistema tributário introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023¹⁵³, especialmente com o art. 156-A, § 2º, que impõe a construção de mecanismos eficazes de combate à evasão fiscal estruturada e à concorrência desleal no contexto do IBS e da CBS. As próprias Diretrizes para o IBS, publicadas pela Comissão de Transição Tributária em 2024, já apontavam o enfrentamento da inadimplência reiterada como condição para a sustentabilidade fiscal e a neutralidade do novo modelo.

Sob a ótica da cobrança, a atuação do devedor contumaz compromete diretamente a eficiência arrecadatória. Dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional indicam que cerca de 1% dos devedores concentram mais de 60% do estoque da dívida ativa federal, revelando elevada concentração em grandes devedores estruturalmente organizados¹⁵⁴. Esse perfil reduz a efetividade dos instrumentos tradicionais de cobrança, como protesto, negativação e execução fiscal, quando aplicados de forma indistinta.

Nesse sentido, Araújo e Conrado ressaltam que “o devedor contumaz não responde aos mecanismos de cobrança ordinários, razão pela qual medidas preventivas, segmentação analítica e intervenções diferenciadas devem ser adotadas¹⁵⁵”. A literatura especializada aponta que a adoção de réguas de cobrança automatizadas, segmentação por perfil de risco e uso de dados comportamentais permite reduzir a inadimplência não estruturada, liberando capacidade institucional para o enfrentamento qualificado da contumácia.

A jurisprudência também tem reconhecido que medidas mais gravosas direcionadas a devedores contumazes não violam o princípio do *non bis in idem*, desde que fundamentadas na gravidade da conduta e na proteção da ordem econômica, como assentado pelo STJ no AgInt no REsp 1.903.406/SC (Rel. Min. Gurgel de Faria, 2021).

Em síntese, o conceito de devedor contumaz consolida-se, especialmente após a

¹⁵² *ibid.*

¹⁵³ BRASIL, ref. 2.

¹⁵⁴ BRASIL, ref. 100.

¹⁵⁵ ARAÚJO; CONRADO, ref. 34, p. 89.

aprovação do PLP 125/2025, como elemento estruturante das políticas públicas de cobrança tributária, ao permitir:

- (i) a diferenciação entre inadimplência eventual e conduta dolosa reiterada;
- (ii) a formulação de respostas estatais proporcionais e juridicamente fundamentadas;
- (iii) a segmentação moderna da cobrança e o uso estratégico de réguas de comunicação; e
- (iv) a legitimação de mecanismos mais firmes contra a inadimplência estruturada, sem afronta às garantias constitucionais.

O enfrentamento ao devedor contumaz revela-se, portanto, eixo estratégico indispensável da modernização da gestão fiscal, sobretudo no contexto da Reforma Tributária e da governança arrecadatória inaugurada pelo PLP nº 125/2025, reforçando a transição de um modelo meramente reativo de cobrança para uma atuação estatal analítica, preventiva e orientada à eficiência¹⁵⁶.

2.8 Síntese parcial

O Capítulo 1 desenvolve um exame aprofundado da gestão da dívida ativa como função essencial das Procuradorias-Gerais dos Estados e Municípios, destacando que a inscrição em dívida ativa “não constitui mero ato administrativo, mas verdadeira etapa constitutiva do procedimento de cobrança¹⁵⁷”. Como enfatiza o autor, o cenário enfrentado pelos entes subnacionais caracteriza-se por “alto volume de créditos de pequeno valor, recorrência de devedores habituais e fragilidade cadastral persistente¹⁵⁸”, fatores que pressionam a capacidade arrecadatória e impõem a necessidade de modernização dos mecanismos de cobrança.

A análise incorpora também os elementos estruturais do IPTU e do IPVA, ressaltando que suas bases de incidência e distribuição federativa geram impactos diretos sobre a formação da dívida ativa e sobre a litigiosidade tributária. As mudanças trazidas pela Reforma Tributária reforçam a orientação para sistemas integrados e para o uso intensivo de dados, especialmente diante da diretriz constitucional de eficiência, consagrada nos tribunais de contas, segundo a qual a Administração deve selecionar instrumentos capazes de produzir o maior retorno arrecadatório com o menor custo administrativo possível.

Nesse contexto, ganha destaque a incorporação das técnicas de segmentação de devedores e score de recuperabilidade, consolidadas na experiência da PGFN. Como aponta o

¹⁵⁶ BRASIL, ref. 151.

¹⁵⁷ ALVARENGA, ref. 139, p. 41.

¹⁵⁸ *ibid.*, p. 57.

órgão, trata-se de metodologia destinada a “otimizar a alocação dos esforços de cobrança segundo o potencial de recuperação de cada crédito inscrito¹⁵⁹”, permitindo calibrar a atuação estatal conforme o perfil do contribuinte e reforçando os princípios da proporcionalidade e da economicidade.

A discussão teórica é aprofundada pela incorporação da economia comportamental aplicada à tributação. Erich Kirchler¹⁶⁰ sustenta que o cumprimento tributário depende da interação entre poder e confiança, afirmando que “contribuintes cooperam mais quando percebem a autoridade fiscal como legítima e confiável, e resistem quando percebem apenas coerção¹⁶¹”. O autor sintetiza essa relação ao afirmar que “o equilíbrio entre trust e power é decisivo para a conformidade fiscal sustentável¹⁶²”.

James Alm¹⁶³, por sua vez, rejeita a explicação tradicional baseada apenas na ameaça de sanções. Em estudo clássico, afirma que “os indivíduos não se comportam como maximizadores estritamente racionais; fatores como moral fiscal, normas sociais e percepção de justiça influenciam profundamente a decisão de pagar tributos¹⁶⁴”. A autora, reforça que “a legitimidade das instituições tributárias é tão importante quanto a estrutura formal de penalidades¹⁶⁵”, demonstrando que a adesão voluntária é maior quando o contribuinte entende o processo de cobrança e percebe tratamento respeitoso e transparente.

Esses aportes teóricos são aplicados à análise dos instrumentos de cobrança — negativação, protesto extrajudicial e execução fiscal. A negativação opera sobre custos reputacionais e riscos de restrição ao crédito, gerando, como descreve a PGFN, “resposta rápida e de baixo custo por parte dos devedores sensíveis às repercussões econômicas e sociais de seu inadimplemento¹⁶⁶”. O protesto extrajudicial, legitimado pela jurisprudência, constitui medida ainda mais célere, capaz de “induzir regularização espontânea por meio de pressão reputacional de alta intensidade¹⁶⁷”. Já a execução fiscal, embora disponha de maior coercitividade, apresenta, segundo dados dos órgãos de controle, “efetividade média inferior a 2%, com elevado custo administrativo e longo tempo de tramitação¹⁶⁸”, o que justifica seu uso como instrumento residual.

¹⁵⁹ DISTRITO FEDERAL.. **Relatório de Gestão e Iniciativas Estratégicas: Cobrança da Dívida Ativa**. Brasília: Procuradoria Geral do Distrito Federal, 2018.

¹⁶⁰ KIRCHLER, ref. 141.

¹⁶¹ *ibid.*, p. 23.

¹⁶² KIRCHLER, ref. 141, p. 29.

¹⁶³ ALM, ref. 143.

¹⁶⁴ *ibid.*, p. 581.

¹⁶⁵ ALM, ref. 143, p. 14.

¹⁶⁶ DISTRITO FEDERAL, ref. 159, p. 37.

¹⁶⁷ DISTRITO FEDERAL, ref. 159, p. 45.

¹⁶⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, ref. 133, p. 7.

A Certidão de Dívida Ativa, consolidada doutrinária e jurisprudencialmente como título executivo, constitui o eixo jurídico que permite a aplicação coordenada desses instrumentos, assegurando coerência entre os fundamentos normativos e os objetivos arrecadatários.

Em síntese, o Capítulo 1 demonstra que a modernização da cobrança tributária exige abordagem integrada que combine técnica jurídica, modelagem administrativa, automação, análise de dados e compreensão aprofundada do comportamento do contribuinte. Ao adotar essa perspectiva multidisciplinar, alinha-se ao entendimento de que “políticas tributárias eficazes dependem tanto de estruturas legais bem desenhadas quanto de estratégias comportamentais adequadas¹⁶⁹”. Esse arcabouço oferece a base teórica necessária para o Capítulo 2, dedicado à análise dos resultados, dos custos administrativos e dos impactos comportamentais dos métodos de cobrança do IPTU e do IPVA no Distrito Federal.

¹⁶⁹ ALM, ref. 143, p. 6.

3 METODOLOGIA

A presente dissertação adota uma metodologia de natureza **qualitativa, exploratória, aplicada e configurada como estudo de caso**, alinhada às finalidades do Mestrado Profissional em Direito. A escolha por uma abordagem qualitativa decorre da necessidade de compreender os fenômenos jurídico-institucionais que estruturam a cobrança da dívida ativa no Distrito Federal, especialmente no tocante aos tributos IPTU e IPVA, cujos métodos de recuperação — negatização de Certidões de Dívida Ativa, protesto extrajudicial e execução fiscal — possuem características normativas, operacionais e comportamentais que não podem ser plenamente apreendidas por métodos puramente quantitativos. Trata-se, portanto, de uma investigação cujo foco recai sobre significados, práticas, percepções e racionalidades institucionais.

A pesquisa assume caráter exploratório porque se propõe a examinar, de maneira sistemática, a eficiência comparada dos instrumentos de cobrança utilizados pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, tema que, embora amplamente debatido em órgãos de controle e em estudos administrativos, ainda carece de sistematização teórica e empírica no âmbito jurídico-acadêmico. Além disso, trata-se de estudo aplicado, orientado à construção de um produto técnico — uma Minuta de Nota Técnica — que materializa as conclusões e recomendações apresentadas, oferecendo aos gestores públicos um instrumento operacional para modernizar e racionalizar o processo de cobrança tributária.

O método adotado combina três eixos de coleta de dados: análise documental, levantamento de dados institucionais e pesquisa empírica. Inicialmente, procedeu-se à análise documental e normativa, abrangendo a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional, a Lei de Execução Fiscal, a Lei de Protesto Extrajudicial, legislação distrital referente à dívida ativa, a Resolução n. 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, bem como os dispositivos da Reforma Tributária (EC n. 132/2023) e do Projeto de Lei Complementar n. 108/2024. Foram examinados, ainda, relatórios institucionais do CNJ, do Ipea, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, da Secretaria de Estado de Economia do DF e documentos públicos da PGDF. Essa etapa permitiu identificar o marco jurídico que delimita as competências, os instrumentos disponíveis, suas bases normativas, seus limites e a evolução institucional da cobrança tributária no Distrito Federal.

No segundo eixo metodológico, realizou-se análise de dados secundários provenientes de bases oficiais. Foram examinados dados de arrecadação, inadimplência, valores inscritos em dívida ativa, quantidade de Certidões de Dívida Ativa, indicadores de recuperação e informações sobre custos operacionais das execuções fiscais, conforme disponibilizados por

órgãos oficiais. A consolidação desses dados possibilitou compreender a estrutura da dívida ativa, os comportamentos de adimplemento e inadimplemento do contribuinte e as repercussões práticas dos métodos de cobrança estudados.

O terceiro eixo metodológico consistiu na realização de pesquisa empírica por meio de um *survey* aplicado pela plataforma Google Forms. O questionário foi distribuído a procuradores, servidores da Secretaria de Economia, advogados tributaristas, contribuintes e representantes de cartórios de protesto, constituindo uma amostra intencional e não probabilística, adequada ao caráter exploratório do estudo. As perguntas foram formuladas de modo a captar a familiaridade dos participantes com os instrumentos de cobrança, suas percepções sobre eficiência, custos, impacto sobre o contribuinte e eventuais sugestões de melhoria institucional. As respostas foram coletadas no período compreendido entre setembro e dezembro de 2025, de forma anônima e voluntária, respeitando os princípios éticos aplicáveis à pesquisa social.

Os dados normativos, institucionais e empíricos foram analisados de maneira integrada. A investigação procedeu inicialmente à interpretação jurídico-dogmática da legislação e da jurisprudência pertinente, seguida pela análise comparativa dos métodos de cobrança a partir de critérios como taxa de recuperação, tempo médio de regularização, custo administrativo, impacto comportamental e compatibilidade com princípios constitucionais, incluindo eficiência, proporcionalidade, legalidade e capacidade contributiva. Os resultados do *survey* foram analisados de forma descritiva, com consolidação percentual das respostas, identificação de tendências e convergências entre percepções dos participantes e os dados oficiais. Optou-se por não empregar testes estatísticos inferenciais, uma vez que a finalidade da pesquisa é exploratória e qualitativa, privilegiando o entendimento das percepções dos agentes envolvidos e a identificação de padrões relevantes para a formulação de políticas públicas.

A metodologia adotada apresenta limitações inerentes ao seu desenho. A amostra não probabilística impede generalizações estatísticas para toda a população de profissionais da área tributária; os dados institucionais, embora oficiais, nem sempre apresentam transparência metodológica quanto à forma de cálculo dos índices de recuperação; e a Reforma Tributária encontra-se em fase de transição normativa, o que limita avaliações precisas acerca de seus impactos definitivos sobre a cobrança do IPTU e do IPVA. Ainda assim, tais limitações não comprometem a validade do estudo, pois a proposta da pesquisa é construir uma análise integrada, robusta e aplicável aos desafios contemporâneos enfrentados pela PGDF e pelos entes federativos em geral.

Por fim, a metodologia encontra sua finalidade na elaboração da Minuta de Nota Técnica, produto que sintetiza os achados teóricos, normativos, empíricos e institucionais, oferecendo diretrizes concretas para a implementação de uma régua de cobrança administrativa baseada em segmentação de contribuintes, fluxo progressivo de medidas, uso intensivo de dados e comunicação eficiente. A articulação entre método, análise e produto reforça a aderência desta dissertação às exigências epistemológicas e aplicadas que caracterizam o mestrado profissional.

4 CAPÍTULO 2: ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo aborda a análises das taxas de recuperação de créditos tributários utilizando os diferentes métodos de cobrança: negativacao, protesto e execução fiscal.

Ao analisar o impacto da arrecadação do IPVA no Distrito Federal, é fundamental considerar o conjunto de isenções legais que incidem sobre o tributo. Essas hipóteses de exclusão fiscal não apenas reduzem a base potencial de arrecadação, mas também refletem escolhas de política pública voltadas à proteção de grupos vulneráveis, ao incentivo de determinadas práticas — como a adoção de veículos elétricos e híbridos — e ao atendimento de finalidades sociais e institucionais, como no caso de entidades beneficentes, veículos oficiais e de transporte escolar. Portanto, mapear e compreender as isenções vigentes é essencial para a avaliação da eficiência arrecadatória, da justiça fiscal e dos efeitos redistributivos da tributação, permitindo identificar o equilíbrio entre a função fiscal e a função extrafiscal do imposto.

A análise das hipóteses de isenção do IPVA no Distrito Federal evidencia que a arrecadação efetiva do tributo sofre impacto direto da amplitude desses benefícios fiscais. Embora cumpram relevante papel social e extrafiscal — como o estímulo à transição energética, a proteção de pessoas com deficiência e o fomento a serviços públicos essenciais —, as isenções reduzem significativamente a base tributável, limitando o potencial de receita disponível para o financiamento das políticas públicas locais. Dessa forma, compreender o alcance e a abrangência dessas dispensas é indispensável para avaliar a eficiência arrecadatória do imposto, bem como para subsidiar debates futuros sobre eventuais ajustes legislativos que preservem o caráter social das isenções, mas que também assegurem a sustentabilidade fiscal do Distrito Federal.

Tabela 3 - Isenções de IPVA no Distrito Federal (2025)

Categoria	Descrição do benefício	Base legal / referência
Veículos novos (zero km)	Isenção no ano da aquisição, desde que adquiridos em concessionária do DF, com nota fiscal regular e inexistência de inscrição em dívida ativa.	Decreto nº 46.799/2025; Decreto nº 34.024/2012
Veículos elétricos e híbridos (novos e usados)	Isenção integral de IPVA, inclusive para seminovos adquiridos por 'venda direta'.	Decreto nº 46.799/2025; Agência Brasília (2025)
Pessoas com deficiência (PCD), pessoas com deficiência visual, física ou mental severa/profunda, autistas, síndrome de Down	Isenção para 1 veículo por beneficiário, dentro de limite de valor venal estabelecido em lei.	Lei nº 4.727/2011; Lei nº 7.591/2024

Veículos com mais de 15 anos de fabricação	Isenção automática a partir do 16º ano de fabricação do veículo.	Lei nº 4.727/2011, art. 5º
Veículos de transporte escolar	Isenção para ônibus, micro-ônibus e vans destinadas ao transporte escolar, registradas no DF.	Lei nº 4.727/2011
Veículos de autoescolas	Isenção para veículos registrados como 'categoria aprendizagem' de propriedade de autoescolas do DF.	Lei nº 6.867/2021
Veículos oficiais	Isenção para veículos da União, DF, autarquias e fundações públicas.	Lei nº 4.727/2011
Entidades sem fins lucrativos	Veículos de propriedade de entidades beneficentes, assistenciais, templos religiosos e instituições educacionais, usados em suas atividades.	Lei nº 4.727/2011
Veículos diplomáticos ou organismos internacionais	Isenção conforme tratados internacionais e legislação federal.	Lei nº 4.727/2011; Decreto nº 34.024/2012

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados públicos

A constituição da dívida ativa ocorre quando o crédito tributário não é pago dentro do prazo estabelecido, e o mesmo é inscrito nos registros da Fazenda Pública, com a possibilidade de cobrança por via administrativa ou judicial. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e outras procuradorias estaduais e municipais, como a Procuradoria Geral do Distrito Federal, desempenham papel fundamental na cobrança de créditos tributários, utilizando métodos como a execução fiscal e a negativação dos contribuintes inadimplentes¹⁷⁰.

Os métodos de cobrança têm se diversificado ao longo dos anos, com o uso de instrumentos jurídicos, como o protesto extrajudicial, que se apresenta como uma alternativa à execução fiscal. Sendo que na maioria dos casos é requisito obrigatório a inscrição em protesto para seguir com a execução. Essa diversificação busca aumentar a eficiência na recuperação das dívidas, mas ao mesmo tempo gera debates sobre a melhor forma de equilibrar a arrecadação e os direitos do contribuinte.

Contudo, reconhece-se que a execução fiscal, como principal via de cobrança, estimula a cultura do inadimplemento. Devedores frequentemente adotam estratégias para postergar o cumprimento de suas obrigações, agravando os custos da cobrança — cujo valor médio pode ultrapassar R\$ 7.000,00 — mesmo diante de débitos significativamente inferiores¹⁷¹. Esse

¹⁷⁰ FONSECA, T. L. A dívida ativa no Brasil: um estudo da recuperação de créditos tributários. **Revista de Direito Administrativo**, [S.l.], v. 36, n. 1, p. 56-75, 2021.

¹⁷¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, ref. 45.

cenário contribui para a sobrecarga do Poder Judiciário, especialmente nas varas de execução fiscal, que apresentam os maiores índices de congestionamento entre todas as classes processuais¹⁷².

Diante da crescente inadimplência e da baixa efetividade da cobrança judicial, a PGDF passou a adotar medidas para reduzir sua dependência desse modelo, à semelhança de outras procuradorias estaduais. Nesse contexto, a promulgação da Lei Complementar nº 904/2015¹⁷³ introduziu diretrizes para uma atuação mais racional, eficiente e econômica na recuperação dos créditos públicos. A norma estabeleceu, como diretriz, a obrigatoriedade de esgotamento da via extrajudicial antes da propositura da execução fiscal, mediante instrumentos como o protesto em cartório e a inclusão do devedor em cadastros de inadimplência¹⁷⁴.

4.1 Perfil dos maiores devedores de IPVA e IPTU no Distrito Federal (2025)

A identificação do perfil dos maiores devedores de IPVA e IPTU no Distrito Federal é essencial para orientar estratégias de cobrança e calibrar políticas de regularização fiscal. À luz dos dados públicos disponíveis — que divulgam valores agregados de dívida ativa e iniciativas de negativação e transação tributária —, é possível construir um quadro inferencial sobre quem concentra os maiores passivos. Esses indícios decorrentes de programas como o Negocia-DF e de medidas de negativação junto a *bureaus* de crédito sugerem concentração de débitos em contribuintes com capacidade econômica significativa, proprietários de bens de elevado valor e com acúmulo de inadimplência ao longo de múltiplos exercícios.

Ainda que inferencial, o abaixo oferece uma base prática para segmentar carteiras, priorizar grandes passivos e selecionar instrumentos de cobrança (negativação, protesto, transação com garantias e monitoração pós-acordo). A combinação de medidas extrajudiciais com melhoria cadastral e comunicação ativa tende a reduzir a inadimplência estrutural e a elevar a eficiência arrecadatória do Distrito Federal.

¹⁷² *ibid.*

¹⁷³ DISTRITO FEDERAL **Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, ano 94, n. 248, p. 40, 29 dez. 2015. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=eb307b019ca8498687f3cc14108d1aac. Acesso em: 11 ago. 2025.

¹⁷⁴ *ibid.*

Tabela 4 - Maiores Devedores de IPVA e IPTU no Distrito Federal

Segmento (inferencial)	Descrição do perfil	Evidências/indicadores observáveis	Risco/impacto na dívida	Fontes indicativas
PF alta renda com veículos de luxo (IPVA)	Proprietários de veículos de alto valor (ex.: esportivos, SUVs premium) com imposto anual elevado.	Acúmulo de IPVA em mais de um exercício; valores nominais altos; negativação escalonada pela PGDF; participação em editais de transação.	Dívidas unitárias altas e crescimento por juros/multas; alto potencial de recuperação via negativação e restrições administrativas.	Economia-DF (Negocia-DF); Metrôpoles (negativação)
PJ com frotas/ativos automotores (IPVA)	Empresas de logística, locação, serviços com múltiplos veículos registrados no DF.	Débitos distribuídos por vários veículos; grande valor agregado; adesão a parcelamentos especiais.	Montantes agregados relevantes; necessidade de acordos escalonados e monitoramento de adimplência pós-transação.	Economia-DF (transação/parcelamento)
Proprietários de imóveis comerciais e de alto padrão (IPTU)	PF/PJ titulares de imóveis em zonas valorizadas, shoppings, salas corporativas, galpões.	Débitos de IPTU/TLP acumulados; incidência de ações de cobrança e inscrição em dívida ativa; expectativa de reajustes anuais.	Alta materialidade por unidade; recuperação depende de garantias e uso de protesto/negativação.	CLDF (valores IPTU 2025); Economia-DF
Multiproprietários e investidores (IPTU)	Contribuintes com múltiplas unidades ou terrenos não edificadas/ociosos.	Diversos cadastros sob o mesmo CPF/CNPJ; inadimplência recorrente; reação a atualizações da PGV.	Montante agregado elevado; requer abordagem por carteira e priorização por valor e idade da dívida.	CLDF (pautas 2025); notas da PGV em DF/SP (contexto)
Devedores crônicos multi-exercício (IPVA/IPTU)	Contribuintes com histórico de longa inadimplência, sem adesão duradoura a parcelamentos.	Inscrição e reinscrição em dívida ativa; cancelamentos de transações por inadimplência; cartas de cobrança/negativação.	Baixa probabilidade de recuperação sem medidas coercitivas; foco em garantias e protesto.	Metrôpoles (negativação); Economia-DF
Entidades com litígios ou cadastros desatualizados (IPTU)	Casos com disputas de titularidade, cadastro imobiliário incompleto ou divergente.	Inconsistências de cadastro; ausência de domicílio fiscal atualizado; processos administrativos abertos.	Risco de prescrição intercorrente; necessidade de saneamento cadastral e uso de meios eletrônicos de citação.	Boas práticas OCDE/TADAT (gestão da dívida)

Fonte: elaboração própria a partir dos dados públicos

4.2 Métodos de cobrança tributária: negativação, protesto e execução

A cobrança tributária no Brasil pode ser realizada de forma administrativa ou judicial, com diferentes métodos que visam garantir a efetividade da arrecadação. Entre os principais métodos de cobrança, destacam-se a negativação, o protesto e a execução fiscal.

A negativação de Certidões de Dívida Ativa (CDAs) é um método extrajudicial que visa dificultar o acesso do contribuinte inadimplente ao crédito, inscrevendo-o nos cadastros de inadimplentes, como o SPC e a Serasa. A negativação é uma medida eficaz para pressionar o contribuinte a regularizar sua situação fiscal, dado o impacto negativo sobre a sua capacidade de obtenção de crédito. No entanto, este método tem sido criticado por sua abordagem punitiva e pelo risco de inclusão indevida de devedores.

No Distrito Federal, a negativação foi autorizada por meio da Lei nº 4.502, de 14 de dezembro de 2010¹⁷⁵, que estabelece a possibilidade de inscrição em dívida ativa e posterior inclusão do contribuinte inadimplente nos cadastros de inadimplentes para os impostos municipais, como o IPTU. Similarmente, o IPVA também pode ser negativado quando há inadimplência, conforme as disposições da Lei nº 4.548, de 20 de novembro de 2009, que regula o imposto sobre a propriedade de veículos no DF¹⁷⁶.

O protesto de dívidas tributárias é um mecanismo extrajudicial mais antigo, previsto na Lei nº 9.492/1997¹⁷⁷, que possibilita a cobrança de débitos sem a necessidade de uma ação judicial. O protesto tem sido utilizado por diversas procuradorias de Estado e municípios, sendo considerado mais ágil e menos oneroso do que a execução fiscal tradicional¹⁷⁸. Contudo, o protesto também gera controvérsias, principalmente em relação aos seus efeitos sobre a imagem do contribuinte e a efetividade na recuperação dos créditos.

A execução fiscal é o principal instrumento de cobrança judicial utilizado para a recuperação de créditos tributários, conforme disposto no Código Tributário Nacional e na Lei nº 6.830/1980. A execução fiscal envolve a busca de bens do devedor para garantir o pagamento do tributo devido. Embora seja o método mais eficaz para a cobrança de créditos tributários, a execução fiscal também é considerada onerosa e demorada, gerando altos custos administrativos para a Procuradoria¹⁷⁹.

¹⁷⁵ DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.502, de 14 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a cobrança de créditos tributários municipais, como o IPTU, e institui a possibilidade de negativação de contribuintes inadimplentes no Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, 14 dez. 2010.

¹⁷⁶ BRASIL, ref. 128.

¹⁷⁷ BRASIL, ref. 113.

¹⁷⁸ MIRANDA, A. M. O protesto extrajudicial na cobrança tributária. **Revista de Direito Tributário e Processual**, [S.l.], v. 22, n. 3, p. 22-39, 2020.

¹⁷⁹ GOMES, R. P. Execução fiscal: análise dos custos administrativos e eficiência na cobrança de tributos. **Revista Brasileira de Direito Tributário**, [S.l.], v. 17, n. 4, p. 28-45, 2019.

A edição da Resolução nº 547/2024¹⁸⁰ pelo Conselho Nacional de Justiça representou um marco relevante na racionalização das execuções fiscais no país. De um lado, a medida contribuiu para desafogar o Poder Judiciário, historicamente sobrecarregado com milhões de processos, muitos deles referentes a créditos de baixo valor e de difícil recuperação, como os tributos IPTU e IPVA. Ao estabelecer diretrizes para que os tribunais priorizem a cobrança administrativa e extrajudicial — incluindo protesto, negativação e transação tributária — antes do ajuizamento da execução fiscal, a norma promove maior eficiência na gestão processual e libera recursos do Judiciário para demandas de maior relevância social.

A pesquisa adota uma metodologia estruturada em etapas sucessivas e interdependentes, voltadas à análise comparativa dos métodos de cobrança de créditos tributários referentes ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Para tanto, serão consideradas as diferentes estratégias de cobrança administrativa (negativação e protesto) e judicial (execução fiscal), com vistas à identificação de seus impactos na eficiência arrecadatória e na racionalidade da gestão tributária pública.

Segundo a AGENCIA BRASILIA, a arrecadação superou as expectativas em 2024, enquanto o IPVA foi de R\$ 1,8 bilhão o IPTU, de R\$ 1,3 bilhão¹⁸¹. De acordo com o O secretário-executivo de Finanças, Orçamento e Planejamento, Thiago Conde:

Nós estamos em busca de eficiência, que significa otimizar a receita e gastar com eficácia. Este resultado remete a uma eficiência muito grande, pois, com a melhoria dos indicadores, também melhoram as políticas públicas¹⁸².

Essa arrecadação reflete a utilização de mecanismos como a segmentação de devedores para o garantir o aumento da arrecadação.

4.3 A negativação de CDAS: efeitos e índices de recuperação

A negativação de certidões de dívida ativa, regulamentada por leis federais como a Lei nº 10.522/2002 e executada com base em convênios entre a PGDF e birôs de crédito, tornou-se uma das principais ferramentas extrajudiciais de cobrança. trata-se da inscrição de devedores nos cadastros de proteção ao crédito (como SERASA E SPC), o que gera efeitos reputacionais imediatos e induz à regularização voluntária dos débitos.

Embora os dados sobre o índice específico de recuperação no DF ainda não estejam amplamente disponíveis, relatório recente do Conselho Nacional de Justiça indica que a média

¹⁸⁰ BRASIL, ref. 14.

¹⁸¹ IZEL, ref. 47.

¹⁸² *ibid.*, (n.p.)

de recuperação via negativação e protesto é de cerca de 20%, número expressivamente superior à média de 2% nas execuções fiscais judiciais¹⁸³.

A negativação substituiu o protesto em grande parte das cobranças desde 2017, com ganhos operacionais e redução de custos, mantendo o impacto sobre a regularidade de crédito dos devedores.

4.4 O protesto extrajudicial como instrumento histórico de cobrança

O protesto extrajudicial de CDAS, amparado pela Lei nº 9.492/1997¹⁸⁴, foi amplamente utilizado pela PGDF até 2017, especialmente para débitos inferiores a R\$ 50 mil. O protesto, lavrado em cartório, resultava na restrição do crédito do contribuinte e constituía título executivo extrajudicial, proporcionando efeitos coercitivos relevantes.

Apesar de eficaz, o protesto envolvia custos operacionais e procedimentos burocráticos que motivaram sua substituição progressiva pela negativação direta. Esta, além de ser mais célere, dispensava a atuação cartorária, reduzindo custos administrativos e aumentando a escala de cobrança.

Ainda assim, o protesto permanece como uma alternativa válida em determinadas faixas de débitos, sobretudo quando há falha na negativação ou necessidade de reforço na cobrança.

4.5 A execução fiscal: limites, custos e judicialização

A execução fiscal, regulamentada pela Lei nº 6.830/1980¹⁸⁵ (LEF), representa o modelo tradicional de cobrança judicial, utilizado quando esgotadas as alternativas administrativas, contudo, enfrenta sérios entraves quanto à morosidade e à relação custo-benefício.

Levantamento da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, em cooperação com a PGDF e o TJDF, indica que o custo médio de um processo de execução fiscal no DF é de R\$ 28.964,00, com tempo médio de tramitação de seis anos e nove meses. Tais números evidenciam a baixa eficiência do modelo para dívidas de pequeno ou médio valor.

A análise demonstra que a negativação de CDAs representa, na atualidade, o método mais eficiente para cobrança em massa de débitos de pequeno e médio valor, aliando baixo custo, alto alcance e impacto imediato. Já a execução fiscal, necessária em casos específicos, deve ser considerada medida de último recurso.

¹⁸³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, ref. 133.

¹⁸⁴ BRASIL, ref. 113.

¹⁸⁵ BRASIL, ref. 11.

Embora as estratégias de negativação e protesto extrajudicial representem avanços significativos na cobrança administrativa de créditos tributários, sua adoção em larga escala não está isenta de implicações jurídicas e econômicas para o Estado. A negativação, ao restringir o acesso do contribuinte ao crédito, pode ser objeto de ações judiciais por parte dos devedores que aleguem irregularidades na inscrição ou na constituição da dívida, especialmente em casos de ausência de notificação prévia ou de contencioso tributário não encerrado.

O protesto, por sua vez, embora seja amparado legalmente pela Lei nº 9.492/1997¹⁸⁶, também tem sido questionado judicialmente quanto à sua compatibilidade com os princípios do devido processo legal e da ampla defesa, sobretudo quando envolve dívidas em discussão administrativa. Além disso, ambas as medidas, quando aplicadas de forma automatizada e sem filtros adequados, podem gerar custos indiretos ao Estado, como a judicialização em massa, a necessidade de defesa em ações indenizatórias e o risco de responsabilização por danos morais em casos de equívoco na inscrição do nome do contribuinte em cadastros restritivos. Portanto, ainda que mais econômicas do que a execução fiscal, essas estratégias exigem critérios técnicos e jurídicos rigorosos para que não onerem o Estado de forma colateral, comprometendo a efetividade buscada na recuperação dos créditos públicos.

4.6 Estudo analítico: recuperação, custo, tempo e impacto sobre o contribuinte

Sob a ótica dos direitos fundamentais, é imperativo que o Estado adote medidas que respeitem a dignidade dos contribuintes, evitando a imposição de sanções desproporcionais. A utilização de métodos extrajudiciais, que proporcionam maior celeridade e menor impacto sobre os indivíduos, pode ser uma alternativa mais adequada e alinhada aos princípios constitucionais.

À luz da teoria do Estado, conforme abordado por Bobbio¹⁸⁷, o poder estatal deve ser exercido de maneira eficiente e justa, respeitando os direitos dos indivíduos e promovendo o bem-estar coletivo. A adoção de métodos de cobrança que conciliem eficiência arrecadatória com respeito aos direitos fundamentais dos contribuintes está em consonância com os princípios constitucionais e com a teoria do Estado democrático de direito.

Além disso, conforme argumentado por Abboud, Carnio e Oliveira¹⁸⁸, a teoria e a filosofia do direito devem orientar a prática jurídica na busca por soluções que equilibrem a necessidade de arrecadação do Estado com a proteção dos direitos dos cidadãos. A utilização

¹⁸⁶ BRASIL, ref. 113.

¹⁸⁷ BOBBIO, ref. 96.

¹⁸⁸ ABOUD, Georges; CARNIO, Henrique Garbellini; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Introdução à teoria e à filosofia do direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

de métodos extrajudiciais, que minimizam os custos e os impactos negativos para os contribuintes, representa uma aplicação prática desses princípios teóricos.

O protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa consolidou-se como um dos principais instrumentos de desjudicialização da cobrança tributária no Brasil, após a edição da Lei nº 12.767/2012, que incluiu o parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 9.492/1997, autorizando expressamente o protesto de títulos executivos fiscais. A constitucionalidade da medida foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal quando a Corte reconheceu a legitimidade do protesto como mecanismo eficiente e menos oneroso de recuperação de créditos públicos, compatível com os princípios da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição Federal) e da capacidade contributiva. A decisão consolidou jurisprudência e conferiu segurança jurídica à adoção do protesto em todo o território nacional.

No Distrito Federal, a utilização do protesto de CDAs antecedeu a decisão do STF, sendo regulamentada pela Lei Complementar nº 904/2015¹⁸⁹, que instituiu a política de racionalização do ajuizamento de execuções fiscais, priorizando medidas extrajudiciais em faixas de menor valor. O marco normativo deu origem ao Decreto nº 38.650/2017, que estabeleceu critérios objetivos para a dispensa do ajuizamento de créditos abaixo de R\$ 15 mil (ICMS) e R\$ 5 mil (demais tributos), consolidando o protesto e a negativação como vias preferenciais para a recuperação da dívida ativa. O Tribunal de Justiça do DF e Territórios registrou, no mesmo período, a baixa de mais de 35 mil execuções fiscais em razão da adoção da política de protesto, reforçando o impacto do modelo na redução do estoque processual.

Tabela 5 - Evolução do uso do protesto de CDAs no Distrito Federal

Período	Características	Efeitos práticos
Até 2012	Controvérsia jurídica sobre possibilidade de protesto de CDAs; ausência de previsão legal expressa.	Cobrança restrita à execução fiscal judicial, com alto custo e baixa eficiência.
2012 – 2015	Lei nº 12.767/2012 autoriza protesto de CDAs; início de regulamentação local.	Primeiras experiências do DF com protesto extrajudicial, ainda sem uniformidade.
2015 – 2017	LC nº 904/2015	Protesto e

¹⁸⁹ DISTRITO FEDERAL, ref. 175.

	institui racionalização do ajuizamento; regulamentação pelo Decreto nº 38.650/2017.	negativação passam a ser meios preferenciais de cobrança de créditos de pequeno valor.
Após 2017	Consolidação da política extrajudicial; STF julga constitucionalidade (ADI 5135).	Redução expressiva de execuções fiscais, maior eficiência arrecadatória e desjudicialização da cobrança.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados públicos

O cenário do Distrito Federal ilustra de forma exemplar o movimento contemporâneo de desjudicialização da cobrança tributária, em consonância com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5135. A priorização de instrumentos extrajudiciais, notadamente a negativação e o protesto de Certidões de Dívida Ativa, permitiu à Procuradoria-Geral do Distrito Federal reduzir significativamente o número de execuções fiscais, diminuir custos operacionais e elevar a eficiência na recuperação de créditos de menor valor. Essa experiência evidencia a relevância da conjugação entre instrumentos jurídicos e administrativos para assegurar a sustentabilidade fiscal e a efetividade da cobrança tributária, alinhando-se às melhores práticas de governança fiscal e de gestão da dívida ativa.

Os resultados desta pesquisa indicam que a PGDF deve considerar a ampliação e o contínuo aprimoramento dos métodos extrajudiciais de cobrança, adotando uma abordagem estratégica orientada pelos princípios da eficiência administrativa, da justiça fiscal e da proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes. Embora a arrecadação seja indispensável ao financiamento de políticas públicas essenciais, a análise empírica demonstra que a execução fiscal tradicional apresenta elevada onerosidade e reduzida efetividade em grande parte dos casos, especialmente quando se consideram créditos de pequeno e médio valor. O crescimento do estoque da dívida ativa, o cenário de superendividamento e o aumento da inadimplência reforçam a necessidade de revisão crítica das práticas adotadas pelos entes públicos.

A análise comparativa dos métodos de cobrança utilizados pela PGDF — negativação de CDAs, protesto extrajudicial e execução fiscal — revelou diferenças substanciais quanto às taxas de recuperação, aos custos administrativos e ao tempo de resposta. Dados do Conselho Nacional de Justiça indicam que a execução fiscal, em média, resulta na recuperação de valores modestos após longos períodos de tramitação, superior a seis anos. No âmbito do Distrito Federal, estudos realizados em parceria entre a FDRP-USP, a PGDF e o TJDFT apontaram que

o custo médio de um processo de execução fiscal ultrapassa R\$ 28 mil, evidenciando a baixa relação custo-benefício desse instrumento quando aplicado indiscriminadamente.

Em contraste, os métodos extrajudiciais demonstraram maior celeridade e economicidade. A negativação de CDAs destacou-se como o mecanismo mais eficiente para a recuperação rápida de créditos relacionados à inadimplência recente, com custos administrativos significativamente inferiores. O protesto extrajudicial, por sua vez, apresentou bons resultados em contextos específicos, funcionando como instrumento intermediário de indução ao pagamento, ainda que com impacto mais sensível sobre o contribuinte do que a simples negativação. A execução fiscal manteve-se relevante para hipóteses de inadimplência prolongada ou de créditos de maior monta, embora com desempenho inferior nos critérios de tempo e custo.

No que se refere aos impactos sobre os contribuintes, verificou-se que a negativação é percebida como medida menos gravosa, ao passo que o protesto e, sobretudo, a execução fiscal produzem efeitos mais intensos, tanto do ponto de vista econômico quanto psicológico. Medidas judiciais coercitivas, como penhoras e bloqueios patrimoniais, podem comprometer a dignidade e a capacidade econômica do devedor, especialmente em situações de menor valor, além de gerar insegurança jurídica em razão da longa duração dos processos. Sob a ótica dos direitos fundamentais, tais constatações reforçam a necessidade de atuação estatal proporcional e racional.

Destaca-se, ainda, a relevância da **reincidência na dívida ativa** como fator determinante para a definição das estratégias de cobrança. Evidências empíricas indicam que contribuintes reincidentes respondem de forma mais positiva a mecanismos céleres e menos onerosos, capazes de induzir o adimplemento antes da judicialização. Em sentido oposto, a execução fiscal lenta e custosa tende a apresentar efeito limitado sobre esse grupo, contribuindo para a sobrecarga do Poder Judiciário sem resultados arrecadatários expressivos.

Dessa forma, os resultados obtidos corroboram a hipótese central da pesquisa de que os métodos extrajudiciais de cobrança são, em regra, mais eficientes, menos onerosos para o Estado e menos prejudiciais aos contribuintes do que a execução fiscal. A combinação racional entre instrumentos administrativos e judiciais, orientada por critérios objetivos como valor do crédito, perfil do inadimplente e reincidência, mostra-se essencial para o aprimoramento da política de cobrança tributária. Além de fortalecer a arrecadação de tributos como IPTU e IPVA — fundamentais para o financiamento de serviços públicos essenciais —, essa abordagem contribui para a redução de litígios, para a melhoria da relação entre fisco e contribuinte e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

4.7 Resultados da pesquisa

A pesquisa empírica realizada por meio de formulário eletrônico (Google Forms) integrou a etapa metodológica deste estudo, com o objetivo de captar percepções qualificadas de atores que participam direta ou indiretamente do ciclo de cobrança tributária no Distrito Federal. O instrumento foi elaborado com base em abordagem qualitativa e quantitativa (método misto), permitindo a coleta simultânea de dados estruturados e narrativas interpretativas. O questionário foi composto por perguntas fechadas, de múltipla escolha e escala Likert, além de questões abertas destinadas à obtenção de contribuições discursivas sobre a Reforma Tributária, a eficiência arrecadatória e a adoção de mecanismos modernos, como a régua de cobrança administrativa.

A pesquisa foi direcionada a cinco grupos estratégicos: procuradores, servidores das Secretarias de Fazenda, advogados tributaristas, contribuintes e representantes de cartórios, selecionados por representarem diferentes perspectivas dentro do ecossistema de cobrança pública. O objetivo central do levantamento foi identificar a percepção dos participantes acerca da eficácia comparada dos métodos de cobrança administrativa e judicial, bem como avaliar o impacto comportamental de instrumentos extrajudiciais — especialmente protesto e negativação — e aferir o potencial de aceitação e utilidade de modelos automatizados de comunicação, como a régua de cobrança. As respostas foram organizadas e tratadas por meio de estatística descritiva, permitindo a consolidação de frequências e tendências, e interpretadas à luz das hipóteses de pesquisa, contribuindo para a construção de um diagnóstico empírico sobre a eficiência dos instrumentos de recuperação de créditos tributários no âmbito do DF.

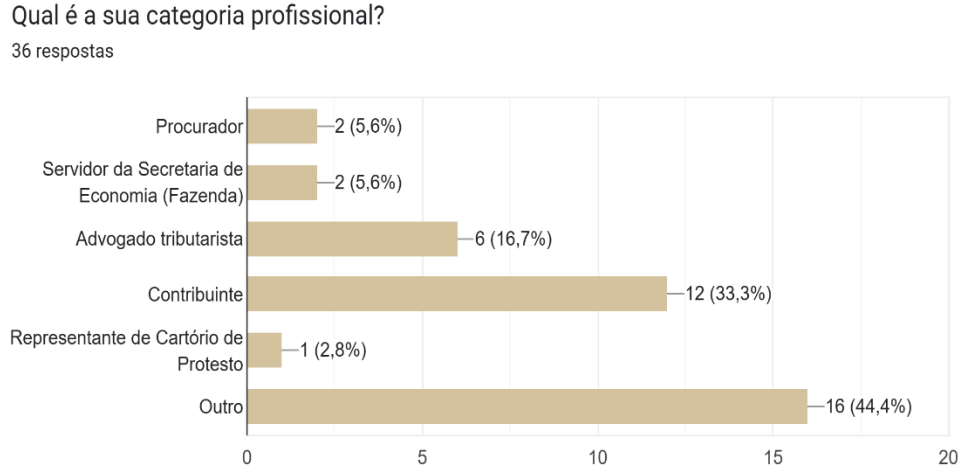
Uma das perguntas realizadas foi “qual é a sua categoria profissional?” Até a apuração final 31/12, 5,6% são procuradores, 5,6% servidores da secretaria de economia, 16,7% advogados tributaristas, 2,8% de representantes de cartório, apenas 33,3% se intitularam como contribuinte e 44,4% de outros.

Contribuinte é a pessoa física ou jurídica que possui relação pessoal e direta com o fato gerador da obrigação tributária, sendo responsável pelo pagamento do tributo em razão de sua vinculação material ao evento tributado. Nos termos do art. 121, parágrafo único, inciso I, do Código Tributário Nacional (CTN), contribuinte é “aquele que tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador¹⁹⁰”. Essa definição distingue-o do responsável

¹⁹⁰ BRASIL, ref. 8, (n.p.).

tributário, cuja obrigação decorre de imposição legal, ainda que não estejam diretamente ligados ao fato gerador.

Figura 1 - Qual é a sua categoria profissional?



Fonte: elaborada pela autora

A doutrina clássica reforça que o contribuinte é o “sujeito passivo natural da relação fiscal¹⁹¹”, pois realiza, provoca ou mantém a situação tributada, sendo essa a razão determinante para sua inclusão na obrigação¹⁹². Luciano Amaro observa que a condição de contribuinte decorre da “imputação objetiva ao realizador do fato gerador¹⁹³”, enquanto Paulo de Barros Carvalho destaca que a posição do contribuinte está relacionada ao “nexo de pertinência objetiva¹⁹⁴” entre o sujeito e a hipótese normativa tributária.

O Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, igualmente afirma que o contribuinte é o sujeito passivo diretamente relacionado ao núcleo da hipótese de incidência. Assim, sua identificação depende da análise da norma de incidência e do vínculo existente entre o sujeito e o fato gerador descrito em lei.

Portanto, o contribuinte é o sujeito passivo originário da obrigação tributária, caracterizado por seu vínculo direto com a situação prescrita em lei como geradora do tributo — seja propriedade, renda, consumo, transmissão ou circulação de bens.

Foi perguntado quanto tempo o cidadão atua na área tributária, e 50% responderam que atuam há mais de 10 anos, 27,8% responderam que atuam há menos de 1 ano, 11,1% atuam de 1 a 3 anos e 11,1% responderam que atuam de 4 a 10 anos.

¹⁹¹ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

¹⁹² HARADA, ref. 25.

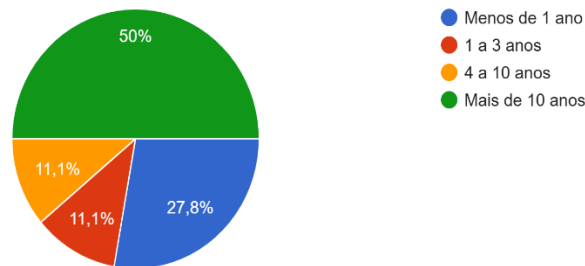
¹⁹³ AMARO, ref. 191, p. 45.

¹⁹⁴ CARVALHO, ref. 10, p. 25.

Figura 2 - Há quanto tempo atua na área tributária (ou convive com processos de cobrança tributária)?

Há quanto tempo atua na área tributária (ou convive com processos de cobrança tributária)?

36 respostas



Fonte: elaborada pela autora

A atuação na área tributária pode ser compreendida, em sentido amplo, como o conjunto de atividades destinadas a interpretar, aplicar, gerir e controlar as normas que regulam a relação jurídica entre o Estado e o contribuinte. Em seu aspecto profissional, essa atuação envolve funções de caráter consultivo, contencioso e gerencial: elaboração de pareceres e orientações técnicas; análise da incidência tributária; acompanhamento de processos administrativos e judiciais; planejamento e conformidade tributária; e participação na formulação ou execução de políticas públicas de arrecadação. Conforme apontam Amaro¹⁹⁵ e Paulo de Barros Carvalho¹⁹⁶, atuar no campo tributário exige domínio sistemático das normas constitucionais e infraconstitucionais que compõem o sistema tributário, bem como compreensão dos mecanismos de lançamento, cobrança, fiscalização e controle fiscal. Trata-se de uma área intrinsecamente interdisciplinar, que combina elementos jurídicos, econômicos, administrativos e, mais recentemente, comportamentais.

Sob a perspectiva do contribuinte, atuar no âmbito tributário significa envolver-se ativamente no cumprimento de suas obrigações principais e acessórias, buscando compreender a estrutura dos tributos que paga, as razões de sua exigência, os direitos que o protegem e os deveres que lhe são impostos. A atuação do contribuinte não se limita à adimplência, mas inclui a busca por informações qualificadas para tomar decisões conscientes, prevenir litígios, contestar cobranças indevidas, identificar benefícios legais e avaliar o impacto tributário de suas atividades econômicas ou patrimoniais. Como destaca Kirchler¹⁹⁷, o comportamento do

¹⁹⁵ AMARO

¹⁹⁶ CARVALHO, ref. 10.

¹⁹⁷ KIRCHLER, ref. 141.

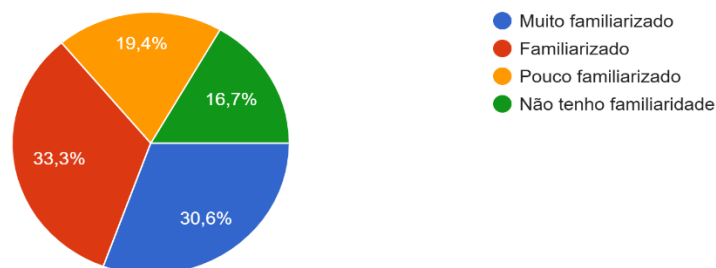
contribuinte é determinado pela interação entre confiança, percepção de justiça fiscal e clareza das informações disponíveis, de modo que o conhecimento tributário não apenas reduz assimetrias entre Estado e cidadão, mas compõe elemento fundamental para a conformidade voluntária e para a eficiência do sistema tributário. Desse modo, “atuar na área tributária” envolve tanto os profissionais que operam tecnicamente o sistema quanto o próprio contribuinte que busca compreender sua carga fiscal e exercer seus direitos e deveres com maior autonomia e racionalidade.

Na pesquisa também foi questionado “Quão familiarizado você é com os mecanismos de cobrança da dívida ativa (negativação, protesto, cobrança administrativa e execução fiscal)”. Dos participantes da pesquisa, 33,3% responderam que são familiarizados, 30,6% responderam que são muito familiarizados, 19,4% são pouco familiarizados e 16,7% não têm familiaridade com o assunto.

Figura 3- – Quão familiarizado você é com os mecanismos de cobrança da dívida ativa (negativação, protesto, cobrança administrativa e execução fiscal)

Quão familiarizado você é com os mecanismos de cobrança da dívida ativa (negativação, protesto, cobrança administrativa e execução fiscal)?

36 respostas



Fonte: elaborada pela autora

A familiaridade do contribuinte com os mecanismos de cobrança da dívida ativa constitui elemento fundamental para o fortalecimento da conformidade fiscal e para a eficiência arrecadatória. Embora instrumentos como negativação, protesto, cobrança administrativa e execução fiscal estejam previstos em lei e integrem o procedimento regular de recuperação de créditos públicos, grande parte dos cidadãos desconhece seu funcionamento, seus prazos e suas consequências jurídicas. Esse desconhecimento aumenta a vulnerabilidade do contribuinte a medidas mais gravosas, reduz a capacidade de defesa e contribui para a escalada desnecessária da inadimplência. Sob a ótica da economia comportamental, Kirchler¹⁹⁸ demonstra que a conformidade fiscal depende não apenas da coercitividade do sistema, mas também da clareza,

¹⁹⁸ KIRCHLER, ref. 141.

acessibilidade e transparência das informações transmitidas pelo Estado.

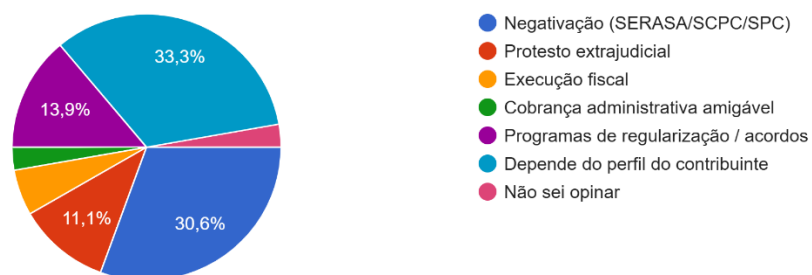
Nesse cenário, é essencial que o poder público adote políticas de comunicação mais didáticas, acessíveis e contínuas, sobretudo em períodos de campanhas de regularização ou renegociação de débitos. Considerando que grande parte dos contribuintes é leiga em matéria tributária, cabe ao governo apresentar os mecanismos de cobrança – e as alternativas de solução – de forma simples e compreensível, utilizando múltiplos canais de comunicação e estratégias de design informacional. E as dúvidas dos contribuintes tendem a aumentar no cenário de alteração legislativa (Reforma Tributária). Além de promover maior engajamento e reduzir a resistência psicológica ao pagamento, a comunicação transparente reforça a confiança no sistema tributário e diminui a judicialização, contribuindo para uma cultura fiscal mais responsável e para a implementação de políticas públicas de cobrança que sejam eficientes, proporcionais e socialmente legítimas.

Foi questionado “Na sua percepção, qual o principal instrumento de cobrança, considerando eficiência como mecanismo que efetivamente gera o pagamento pelo contribuinte acionado?” Dentre os participantes, 33,3% responderam que depende do perfil do contribuinte, 30,6% responderam negatização (SERASA/SCPC/SPC), 13,9% responderam programas de regularização/acordos, 11,1% responderam protesto judicial, com relação aos demais respondentes a amostra não foi significativa.

Figura 4 - Na sua percepção, qual o principal instrumento de cobrança, considerando eficiência como mecanismo que efetivamente gera o pagamento pelo contribuinte acionado?

Na sua percepção, qual o principal instrumento de cobrança, considerando eficiência como o mecanismo que efetivamente gera o pagamento pelo contribuinte acionado?

36 respostas



Fonte: elaborada pela autora

A identificação de qual instrumento de cobrança é percebido como mais eficiente pelos participantes da pesquisa é essencial para qualificar a atuação das Secretarias de Fazenda e das Procuradorias, permitindo que a gestão da dívida ativa se torne mais assertiva, proporcional e racional. A literatura de economia comportamental demonstra que a eficácia de um mecanismo

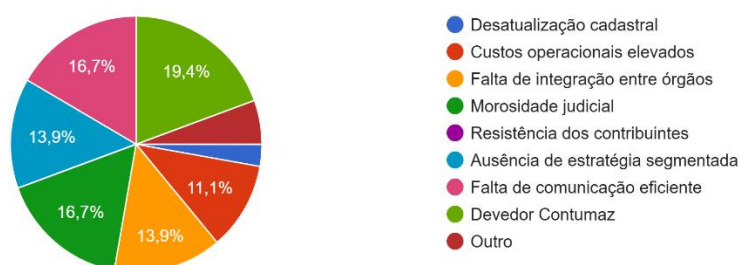
de cobrança depende não apenas de sua força coercitiva, mas também da maneira como o contribuinte compreende seus efeitos, suas consequências e a probabilidade de que seja aplicado¹⁹⁹.

Assim, compreender a percepção dos contribuintes sobre negatização, protesto e execução fiscal fornece insumos valiosos para que o poder público, através dos servidores calibrem suas estratégias, direcionem esforços para instrumentos de maior impacto real e psicológico, e evitem a utilização desnecessária de medidas excessivamente gravosas ou de baixo retorno, como a execução fiscal — amplamente reconhecida por sua baixa eficiência pelo CNJ. Além disso, ao conhecer como o contribuinte reage a cada instrumento, a Administração Tributária consegue estruturar campanhas de comunicação mais claras, ações de cobrança segmentadas e políticas de negociação mais eficazes, resultando em maior eficiência arrecadatória e menor desgaste institucional. Dessa forma, a percepção dos contribuintes não é um dado acessório, mas um elemento estratégico para a modernização e para o aprimoramento das práticas de cobrança no âmbito fazendário e das procuradorias.

Uma das perguntas da pesquisa, foi “ Na sua percepção, qual é o principal obstáculo para a recuperação de créditos tributários.” Como resultado, 19,4% acreditam que é o devedor contumaz, 16,7% acreditam que é a morosidade judicial, 13,9% acreditam na falta de integração entre órgãos, 16,7% acreditam na falta de comunicação eficiente, 13,9% atribuem a ausência de estratégia segmentada e 11,1% creem que os custos operacionais são elevados, com relação aos demais respondentes a amostra não foi significativa.

Figura 5 - Na sua percepção, qual é o principal obstáculo para a recuperação de créditos tributários?

Na sua percepção, qual é o principal obstáculo para a recuperação de créditos tributários?
36 respostas



Fonte: elaborada pela autora

Os resultados do survey reforçam diretamente os achados desta dissertação. A percepção de que o devedor contumaz é o principal obstáculo (19,4%) confirma a necessidade de estratégias segmentadas de cobrança, eixo central da régua de cobrança proposta. A

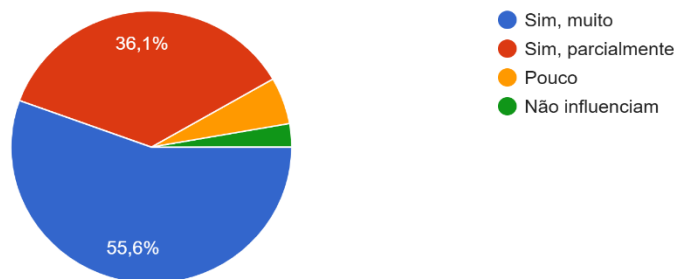
¹⁹⁹ KIRCHLER, ref. 141.

morosidade judicial (16,7%) evidencia a baixa efetividade da execução fiscal e legitima a priorização de mecanismos extrajudiciais. Já a indicação da falta de integração entre órgãos e da comunicação ineficiente corrobora a importância de fluxos padronizados, interoperabilidade de dados e comunicação ativa com o contribuinte. Por fim, as menções à ausência de estratégia segmentada e aos custos operacionais confirmam a necessidade de uma política de cobrança racional, orientada por dados e economicamente eficiente. Assim, os resultados da pesquisa empírica fortalecem o desfecho desta dissertação ao demonstrar que as soluções propostas respondem aos problemas percebidos pelos usuários e agentes envolvidos no processo de cobrança.

Em outra pergunta, foi questionado aos participantes da pesquisa se “Avisos, lembretes e comunicações antecipadas influenciam o comportamento de pagamento do contribuinte”. Do total, 55,6% acreditam que sim, influenciam muito, 36,1% acreditam que parcialmente, com relação aos demais respondentes a amostra não foi significativa.

Figura 6 - Avisos, lembretes e comunicações antecipadas influenciam o comportamento de pagamento do contribuinte?

Avisos, lembretes e comunicações antecipadas influenciam o comportamento de pagamento do contribuinte ?
36 respostas



Fonte: elaborada pela autora

Os resultados do survey revelam que a comunicação exerce papel decisivo no comportamento de pagamento do contribuinte, oferecendo evidências empíricas diretamente alinhadas aos objetivos específicos desta pesquisa. O fato de 55,6% dos respondentes afirmarem que avisos, lembretes e comunicações antecipadas influenciam muito o pagamento, somado aos 36,1% que reconhecem influência parcial, demonstra que a inadimplência não decorre apenas de fatores financeiros, mas também de falhas informacionais e comportamentais. Isso confirma a importância de compreender como o contribuinte reage a estímulos prévios, aspecto central no estudo das estratégias de cobrança avaliadas nesta dissertação.

Esse achado reforça a necessidade de uma régua de cobrança estruturada, segmentada e fundamentada em comunicação ativa, conforme proposto nos objetivos da pesquisa. A

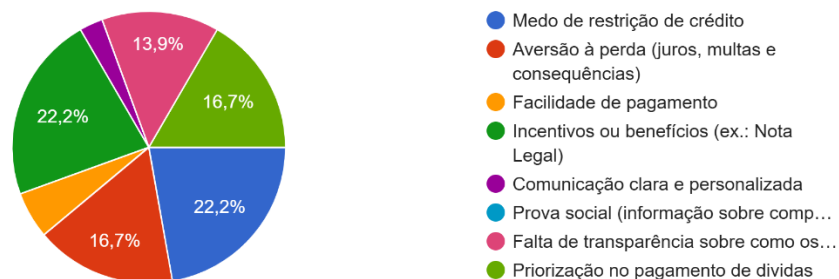
predominância de respostas que reconhecem o impacto da comunicação confirma que mecanismos como notificações antecipadas, lembretes estruturados, mensagens comportamentais e canais digitais facilitam o adimplemento e reduzem a resistência tradicional associada à cobrança fiscal. A partir dessa evidência, fica claro que intervenções simples, de baixo custo e baseadas em economia comportamental podem aumentar significativamente as taxas de regularização.

Além disso, os resultados demonstram que a eficiência dos métodos extrajudiciais — negativação, protesto e comunicação administrativa — depende da existência de fluxos comunicacionais claros, tempestivos e acessíveis ao contribuinte, especialmente considerando que grande parte da população desconhece os instrumentos formais de cobrança. Assim, a pesquisa confirma que a modernização da cobrança tributária não se limita à adoção de ferramentas jurídicas, mas envolve também a qualificação da comunicação entre Estado e contribuinte, elemento indispensável para promover eficiência arrecadatória, reduzir judicialização e aprimorar a gestão da dívida ativa no Distrito Federal.

Figura 7- Na sua opinião, qual fator impacta o pagamento dos tributos?

Na sua opinião, qual fator impacta o pagamento dos tributos?

36 respostas



Fonte: elaborada pela autora

Foi perguntado aos participantes “ Na sua opinião, qual fator impacta o pagamento dos tributos?” De acordo com as respostas, 22,2% atribuíram ao medo de restrição de crédito, 22,2% responderam incentivos ou benefícios (Nota Legal)²⁰⁰, 16,7% responderam aversão a perda (juros, multas e consequências), 16,7% responderam priorização no pagamento de dívidas, 13,9% responderam que falta de transparência sobre como os recursos originados desta receita são utilizados pelo Governo, com relação aos demais respondentes a amostra não foi significativa.

Os resultados obtidos para a pergunta oferecem evidências relevantes para compreender

²⁰⁰ DISTRITO FEDERAL, ref. 37.

os determinantes do comportamento do contribuinte e dialogam diretamente com os pressupostos teóricos da economia comportamental e com os objetivos da presente dissertação.

Observa-se que dos respondentes que indicaram o medo de restrição de crédito como principal fator de estímulo ao pagamento, confirma a eficácia dos instrumentos extrajudiciais — negativação e protesto — ao acionar mecanismos psicológicos associados ao custo reputacional e às barreiras financeiras impostas pela inadimplência. Tal resultado sustenta a importância estratégica de uma régua de cobrança que utilize esses meios de maneira proporcional e segmentada.

A relevância atribuída aos incentivos ou benefícios (22,2%), como o Nota Legal, evidencia que mecanismos positivos têm impacto significativo no comportamento do contribuinte. Isso reforça a literatura que aponta que “recompensas” e estímulos de ganho podem ser tão eficazes quanto sanções, sobretudo para contribuintes eventuais ou de menor risco. Esse achado corrobora a necessidade de políticas de incentivo integradas às estratégias de cobrança.

A aversão à perda, apontada por 16,7% dos participantes, confirma um dos pilares centrais da economia comportamental — a tendência a reagir mais intensamente à possibilidade de perdas (juros, multas, penalidades) do que a ganhos equivalentes. Essa percepção justifica a importância de comunicações claras sobre custos da inadimplência, fortalecendo o papel informacional da régua de cobrança.

A priorização no pagamento de dívidas, igualmente mencionada por 16,7%, sugere que muitos contribuintes realizam escolhas racionais baseadas em custo-benefício, avaliando quais compromissos trazem consequências mais imediatas. Esse dado é essencial para compreender por que métodos coercitivos indiretos (como restrição de crédito) são percebidos como mais eficazes que a execução fiscal.

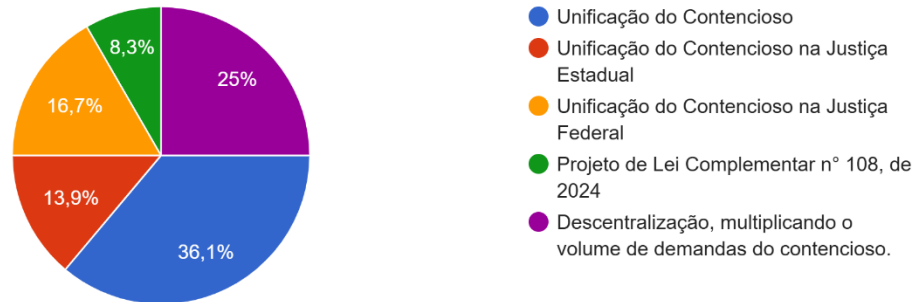
Por fim, 13,9% apontaram a falta de transparência sobre a destinação dos recursos públicos, indicando que a confiança na administração fiscal influencia a disposição de pagar tributos. Esse resultado reforça a importância, tanto ética quanto estratégica, de comunicação institucional clara, pedagógica e recorrente sobre o uso da arrecadação, sobretudo em um contexto de Reforma Tributária e mudanças na governança da cobrança fiscal.

Em conjunto, esses achados fortalecem o argumento central desta pesquisa: uma política de cobrança eficiente deve combinar mecanismos coercitivos proporcionais, incentivos positivos, comunicação clara e transparência, além de considerar a heterogeneidade dos contribuintes, o que justifica a adoção de uma régua de cobrança segmentada e baseada em dados.

Figura 8 - Considerando as mudanças introduzidas pela Reforma Tributária e os métodos atuais de cobrança, qual melhoria você acredita que deveria ser incorporada ao modelo de cobrança para torná-lo mais eficiente e adequado ao novo cenário tributário?

Considerando as mudanças introduzidas pela Reforma Tributária e os métodos atuais de cobrança, qual melhoria você acredita que deveria ser incorpo... eficiente e adequado ao novo cenário tributário?

36 respostas



Fonte: elaborada pela autora

Considerando o retorno dos participantes, 36,1% responderam para Unificação do Contencioso, 25% atribuíram a descentralização, multiplicando o volume de demandas do contencioso, 15,7% responderam pela unificação do contencioso na Justiça Federal, 13,9% responderam pela unificação do contencioso na Justiça Estadual e 8,3% responderam projeto de Lei Complementar n 108/2024.

Os resultados do survey revelam que a maior parcela dos respondentes defende a unificação do contencioso tributário como medida capaz de tornar a cobrança mais eficiente no cenário pós-Reforma Tributária. Embora tal percepção pareça refletir uma expectativa de racionalização institucional, ela também evidencia um distanciamento considerável entre a população e o debate técnico-legislativo, uma vez que a unificação do contencioso tributário não possui, até o momento, desenho normativo consolidado e permanece objeto de discussões fragmentadas no âmbito legislativo e acadêmico. Há iniciativas em tramitação, como o PLP nº 108/2024²⁰¹, que trata da governança da arrecadação no novo sistema tributário, e o PL nº 2.488/2022²⁰², voltado à modernização da cobrança da dívida ativa; contudo, tais propostas não têm recebido ampla divulgação, o que explica por que apenas uma fração reduzida dos participantes demonstrou conhecimento explícito sobre elas.

A preferência majoritária pela unificação, somada aos percentuais atribuídos à descentralização e à transferência do contencioso para esferas federal ou estadual, sugere que

²⁰¹ BRASIL, ref. 3.

²⁰² BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.488, de 2022**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências. Autoria: sen. Rodrigo Pacheco (PSD/MG). Senado Federal: Brasília, 10 dez. 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154742>. Acesso em: 20 dez. 2025.

parte significativa dos respondentes interpreta a eficiência arrecadatória como resultado da simplificação estrutural, ainda que sem plena compreensão técnica das implicações jurídicas e administrativas de cada cenário. Esse comportamento é compatível com o fenômeno da assimetria informacional que caracteriza a relação entre Fisco e contribuinte, em que o desenho institucional das instâncias de cobrança é percebido apenas de forma indireta, a partir dos efeitos práticos sobre celeridade, comunicação e previsibilidade das decisões.

Desse modo, os dados coletados permitem concluir que a percepção social sobre a necessidade de reorganização do modelo de cobrança encontra respaldo em debates legislativos reais — ainda que pouco difundidos — e reforça a pertinência da proposta desta dissertação. A lacuna de compreensão identificada no survey evidencia a necessidade de políticas públicas de comunicação mais transparentes, acessíveis e pedagógicas, especialmente em períodos de transição normativa, como o que decorre da EC nº 132/2023. Assim, a análise das respostas não apenas confirma a relevância do tema, mas também demonstra que a eficiência da cobrança tributária não depende exclusivamente de fatores jurídicos ou econômicos, mas igualmente da capacidade estatal de informar, orientar e envolver os contribuintes no processo de conformidade fiscal.

1. Creio que o modelo existente é bastante. A inadimplência me parece mais ligada à macroeconomia e à política monetária. O contribuinte não paga apenas quando não tem dinheiro. E com o governo absorvendo toda liquidez disponível, o custo de capital afeta os preços. Com menos dinheiro e mais endividamento, o contribuinte incorre em mora, ainda que involuntária.
2. O contribuinte deveria ser esclarecido com: Demonstração clara de uso dos recursos em educação, saneamento básico, saúde
3. Integração entre os órgãos e desenvolvimento de mecanismos e canais de atendimento especializados por profissionais capacitados.
4. Acredito que deveriam ser incorporadas cobranças mais eficientes por meio de integração de cadastros e sistemas entre municípios, estados e outros órgãos (isso permitiria dados atualizados e cobrança mais ajustada), digitalização completa da comunicação e notificação e a segmentação dos devedores e uso de ferramentas de negociação, como a transação tributária, para resolver débitos de forma mais rápida e evitar judicializações. Isso, pensando somente na melhoria da arrecadação.
5. Integração de dados das bases municipal, estadual e federal, modernização de dados, da cobrança, do pagamento e da contestação. Ajustes nas bases de cálculo, ex: quanto ao IPVA - incentivos de menor alíquota a carros menos poluentes etc.

6. Divisão do valor em 12 parcelas, com vencimento de janeiro a dezembro.
7. Ter um valor conforme ao retorno, pagamos por o que não retorna no mesmo o nível
8. Cadastros unificados e atualizados, cobrança mais justa, valores mais reais e transparentes das cobranças, pagamentos simples de forma digital, quando ocorrer atualização de valores, que seja de forma suave a não impactar no bolso de forma agressiva ao contribuinte, utilizando a regra de quem tem menos pena menos, escalonando os valores por faixa etária de renda e bens.
9. Débito em conta corrente, pagamento com cartão de crédito e pix, envios de boletos pelo WhatsApp
10. Os impostos devem ser enviados para e-mail do contribuinte, com desconto no Nota Legal.
11. Em relação ao IPTU, sugiro implementar geotecnologias como imagens de satélite e drones que possam monitorar e atualizar automaticamente o valor venal dos imóveis. Para o IPVA, sugiro a criação de um "IPVA Sustentável" com a redução de alíquotas em relação a veículos elétricos, híbridos ou com pouca emissão de poluentes.
12. Considerando as mudanças introduzidas pela Reforma Tributária, entendo que a cobrança de IPTU e IPVA precisa evoluir em três grandes frentes: base de dados, modelo de cálculo e forma de relacionamento com o contribuinte.
13. Desconto maiores para contribuintes sem débitos estaduais ou federais.
14. Reduções atrativas nas antecipações dos pagamentos.
15. Acredito que a criação do comitê gestor do IBS trará um novo rumo ao mercado Brasileiro no que tange à unificação dos tributos tanto Federal quanto municipal, inclusive o mercado que trata do Comércio digital. Uma ideia de que gosto e defendo é única plataforma que demonstrasse o contribuinte versus dívidas, bem como uma única central de arrecadação e por consequência a transferência desses recursos a respectivas secretarias.
16. A exemplo do que acontecerá com o IBS e a CBS, no que se refere ao *split payment*, a cobrança do IPTU e do IPVA deveria ser aprimorada para que ocorra de forma automática. Assim se evitaria a movimentação da máquina estatal para cobranças posteriores ao ano de lançamento desses tributos, ou seja, não seria necessário a inscrição em dívida ativa, tampouco o protesto ou a execução fiscal.
17. Em primeiro lugar, vejo um enorme espaço para integração de cadastros e interoperabilidade entre Fiscos, registros públicos e demais bases oficiais. No caso do IPTU, a atualização da base imobiliária ainda é, em muitos municípios,

fragmentada e manual. A conexão em tempo quase real entre registros de imóveis, registros de títulos e documentos, registro civil de pessoas jurídicas, cadastro municipal e SERP permitiria uma planta genérica de valores mais aderente à realidade, com menos defasagem e menor litigiosidade. No IPVA, a integração mais profunda entre registro de veículos, bases de trânsito, dados ambientais (emissão, categoria de uso) e informações econômicas do contribuinte permitiria um desenho mais racional de alíquotas e isenções. Em segundo lugar, a Reforma Tributária, ao redesenhar a tributação sobre o consumo, reforça a necessidade de que os tributos patrimoniais cumpram melhor sua função de justiça fiscal. Isso passa por aperfeiçoar a progressividade e a seletividade: IPTU diferenciado para imóveis subutilizados em áreas centrais, grandes glebas urbanas ociosas e imóveis de alto padrão, combinado com tratamento favorecido para habitação de interesse social. No IPVA, vejo como desejável avançar para um modelo que combine valor de mercado, impacto ambiental e uso do bem (por exemplo, veículos de uso profissional essencial ou baixa emissão) em vez de depender quase exclusivamente de tabelas genéricas de valor venal. Em terceiro lugar, considero indispensável modernizar a experiência de cobrança. O cenário tributário pós-Reforma exige que a relação Fisco-contribuinte seja mais transparente, digital e preditiva. Adoção ampla de portais unificados, notificações eletrônicas, cobrança integrada com outros tributos, meios de pagamento instantâneo (como Pix) e opções de parcelamento inteligente pode reduzir inadimplência sem aumentar a litigiosidade. A utilização de analytics e inteligência artificial para identificar inconsistências cadastrais, sugerir correções e prevenir autuações desnecessárias também caminha na linha da eficiência. Por fim, como alguém que atua no ambiente dos serviços notariais e registrais, entendo que uma inovação importante seria consolidar, em nível nacional, um modelo de cooperação estruturada entre Fisco e cartórios, com padrões técnicos, APIs abertas e governança clara, e não apenas convênios pontuais. Isso permitiria que o ganho de informação gerado nos registros fosse revertido diretamente em melhoria da base tributária, sem renunciar à descentralização e da segurança jurídica que caracterizam o sistema brasileiro. Em síntese, a Reforma Tributária abre uma oportunidade rara: alinhar IPTU e IPVA a um modelo mais integrado, inteligente e socialmente justo, em que tecnologia e interoperabilidade deixam de ser acessório e passam a ser eixo central do desenho da cobrança.

18. Desconto maiores para contribuintes sem débitos estaduais ou federais.

19. Reduções atrativas nas antecipações dos pagamentos.

As respostas abertas revelam uma percepção ampla e multifacetada acerca das melhorias necessárias no modelo de cobrança de IPTU e IPVA diante das transformações introduzidas pela Reforma Tributária. Em primeiro lugar, observa-se o entendimento de que a inadimplência não decorre exclusivamente de falhas do sistema de cobrança, mas também de fatores macroeconômicos, especialmente aqueles relacionados à política monetária, à restrição de liquidez e ao endividamento crescente das famílias — circunstâncias que reduzem a capacidade de pagamento e ampliam a incidência de mora involuntária. Paralelamente, verifica-se forte demanda por maior transparência fiscal, notadamente no que diz respeito à divulgação do destino dos recursos arrecadados, elemento crucial para o fortalecimento da confiança do contribuinte e para a percepção de legitimidade tributária.

As sugestões também convergem para a necessidade de integração de dados, interoperabilidade de cadastros e modernização tecnológica, com ênfase na digitalização das comunicações, na simplificação dos canais de atendimento e na adoção de meios eletrônicos de pagamento, como PIX, cartão de crédito e débito automático. Ademais, destacam-se propostas em linha com práticas consolidadas de gestão tributária contemporânea, tais como segmentação de devedores, uso de modelos de capacidade de pagamento, transação tributária, personalização de estratégias de cobrança e atualização inteligente das bases imobiliárias mediante geotecnologias.

Os participantes mencionam ainda a relevância de incentivos comportamentais — como descontos por adimplência, parcelamentos mais longos e ajustes graduais em majorações — bem como mecanismos que reduzam o impacto financeiro sobre contribuintes em situação de vulnerabilidade econômica. Por fim, surgem propostas estruturais inspiradas no novo desenho institucional decorrente da EC nº 132/2023, incluindo plataformas unificadas de acompanhamento de débitos, sistemas automáticos de recolhimento semelhantes ao *split payment* e estruturas de governança comparáveis às previstas para o IBS, indicando que parte significativa do público enxerga a reforma como oportunidade para reconfigurar a gestão da arrecadação dos tributos patrimoniais.

As percepções coletadas reforçam três eixos centrais:

- (i) a necessidade de modernização tecnológica e integração sistêmica;
- (ii) a importância da comunicação clara, acessível e pedagógica com o contribuinte;
- e
- (iii) a busca por um modelo de cobrança mais justo, automatizado e aderente à

capacidade de pagamento, em consonância com os princípios de eficiência, racionalidade e proporcionalidade que orientam esta dissertação. Essas contribuições reforçam os achados empíricos da pesquisa e corroboram a pertinência da régua de cobrança proposta, demonstrando a convergência entre as percepções sociais e os avanços necessários para a modernização da dívida ativa.

4.8 Avaliação do cumprimento dos objetivos

Os objetivos específicos da pesquisa foram plenamente atingidos, conforme demonstrado a seguir:

1. Avaliação das taxas de recuperação de créditos tributários: Constatou-se que a negativação de CDAs foi a mais eficiente em termos de recuperação rápida de créditos. A execução fiscal, embora essencial para certos casos, apresentou uma taxa de recuperação mais baixa em comparação aos custos elevados;
2. Investigação dos custos administrativos envolvidos: Os custos administrativos do processo de execução fiscal foram os mais elevados, principalmente devido aos custos judiciais e operacionais. A negativação de CDAs e o protesto extrajudicial apresentaram custos muito menores, com bons resultados em situações de inadimplência mais simples;
3. Análise dos impactos sobre os contribuintes: A negativação foi percebida como uma ação mais branda, enquanto o protesto e a execução fiscal geraram maiores impactos, tanto do ponto de vista psicológico quanto financeiro, para os contribuintes. O protesto extrajudicial, embora não tão gravoso quanto a execução fiscal, foi percebido como uma ameaça de maior rigor; e
4. Estudo dos fatores socioeconômicos: Os fatores socioeconômicos demonstraram ser determinantes na capacidade de pagamento dos contribuintes, com devedores de baixa renda apresentando maior dificuldade em regularizar suas pendências. A análise de cada método de cobrança e seu impacto sobre essas populações ajudou a sugerir soluções mais justas, como a possibilidade de parcelamentos diferenciados.

4.9 Elaboração de uma minuta de nota técnica para a construção de uma régua de cobrança eficiente

No Brasil temos 27 Unidades Federativas (26 Estados e Distrito Federal) e 5.570 Municípios. Diante desse panorama, temos a necessidade de entender o modelo de cobrança mais eficiente em cada tipo de tributo para que seja possível a replicação de boas práticas para todos os interessados.

Como um dos principais objetivos desta pesquisa, foi elaborada uma Minuta de Nota Técnica para a construção de uma régua de cobrança eficiente para o IPTU e o IPVA. Este modelo visa proporcionar uma abordagem estruturada e escalonada para a cobrança desses tributos, combinando métodos administrativos e judiciais, conforme a necessidade de cada caso. Nos próximos tópicos estão as diretrizes e recomendações para a construção da régua de cobrança

4.9.1 Diretrizes para a construção da régua de cobrança eficiente

1. Segmentação de contribuintes: A construção da régua de cobrança começa com a segmentação dos contribuintes de acordo com seu perfil e histórico de inadimplência. Essa segmentação deve considerar fatores como o valor da dívida, o tempo de inadimplência, e as características socioeconômicas dos devedores, para aplicar medidas mais personalizadas e eficazes.;
2. Definição de faixas de inadimplência e ações correlatas: O próximo passo é estabelecer faixas de inadimplência e associar cada faixa a uma ação específica de cobrança. Para contribuintes com inadimplência recente ou de baixo valor, a negativação de CDAs deve ser a medida inicial. Para aqueles que não regularizarem a dívida após a negativação, o protesto extrajudicial pode ser utilizado. A execução fiscal deve ser reservada para casos de inadimplência crônica ou de valores mais elevados;
3. Consideração dos custos administrativos: A régua de cobrança deve considerar os custos administrativos de cada método, buscando otimizar recursos. A negativação e o protesto extrajudicial são as formas mais econômicas, e sua aplicação deve ser priorizada nas primeiras etapas de cobrança;
4. Tecnologias e automação: A automação dos processos de cobrança, especialmente para o envio de notificações e a análise de dados de inadimplência, pode aumentar significativamente a eficiência do processo. O uso de ferramentas de big data e inteligência artificial pode ajudar a identificar padrões de inadimplência e otimizar as estratégias de cobrança;

5. Educação fiscal e transparência: Implementar campanhas educativas e garantir a transparência nas informações sobre o processo de cobrança também são essenciais. Isso ajuda a aumentar a conscientização dos contribuintes e incentiva o pagamento voluntário, além de melhorar a relação entre a administração pública e o contribuinte; e
6. Atualização da base de dados com dados de contato do contribuinte inadimplente.

Segundo Branco²⁰³ a vantagem do uso dos dados, afirma, é que as informações permitem identificar a melhor forma de recuperar determinado crédito.

A proposta final é a implementação de um modelo híbrido de cobrança, no qual a negativação de CDAs e o protesto extrajudicial são priorizados, com a execução fiscal sendo utilizada apenas em casos mais complexos. Esse modelo visa equilibrar a eficiência na recuperação de tributos com a minimização de custos e impactos negativos para os contribuintes.

4.9.2 Recomendações para otimização dos processos de cobrança

1. Adoção de um modelo escalonado, começando com ações extrajudiciais e avançando para a execução fiscal apenas quando necessário;
2. Investimento em tecnologias de automação para otimizar o acompanhamento das dívidas e acelerar os processos de cobrança;
3. Criação de um portal digital de regularização de débitos que facilite o pagamento e a comunicação com o contribuinte; e
4. Fortalecimento da educação fiscal por meio de campanhas contínuas de conscientização, promovendo a regularização antes da aplicação de medidas mais rigorosas.

4.10 Sugestões para futuras pesquisas

Futuras pesquisas podem aprofundar o estudo do impacto das novas tecnologias na cobrança de tributos e testar a eficiência de modelos preditivos para melhorar a identificação de inadimplentes. Também seria interessante investigar a transação tributária como alternativa à execução fiscal, promovendo soluções mais flexíveis para os contribuintes e para o Estado.

²⁰³ BRANCO, M. Ciência de Dados e transação tributária estão por trás de recuperação recorde da PGFN. *Revista Jota*, [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/pgfn-ciencia-dados-transacao-tributaria-recuperacao-recorde-02022022>. Acesso em 15 fev. 2025.

Bassan e Oliveira²⁰⁴ em 2023 já pregavam que no contexto das transformações decorrentes das novas tecnologias dita as regras do futuro que se experimenta e do que está por vir. A velocidade com que se apresentam, assim como a profundidade de suas atuações, rompe com antigas práticas e modos de viver e de uso e amplia a margem de incidência dessa revolução. Os benefícios da utilização de novas técnicas provocam e clamam por mudanças significativas e estruturais.

4.11 Síntese parcial

O Capítulo 2 dedica-se à análise crítica dos mecanismos de recuperação de créditos tributários adotados no Distrito Federal, com ênfase comparativa entre os procedimentos extrajudiciais (negativação e protesto) e a execução fiscal, aplicados aos tributos IPTU e IPVA. Parte-se da premissa de que as hipóteses de exclusão do IPVA — tais como isenções concedidas a pessoas com deficiência, veículos oficiais, transporte escolar, veículos com idade superior a quinze anos e, mais recentemente, benefícios a veículos elétricos e híbridos — operam simultaneamente como instrumentos de política fiscal e extrafiscal, reduzindo a base tributável e impactando a capacidade arrecadatória do ente local. Assim, a compreensão do alcance, fundamento legal e efeitos distributivos dessas isenções revela-se imprescindível para avaliar a eficiência arrecadatória e a justiça fiscal do sistema.

No plano procedimental, o capítulo distingue a natureza, as finalidades e os custos dos principais instrumentos de cobrança. Demonstra-se que a execução fiscal, embora constitua meio jurídico essencial para a satisfação do crédito tributário em casos de inadimplência persistente ou de elevada materialidade, revela limitações práticas significativas: morosidade processual, elevada onerosidade administrativa e judicial, e efeitos contraproducentes sobre a efetividade arrecadatória quando aplicada de forma massiva a débitos de reduzido valor. Em contraposição, os mecanismos extrajudiciais — notadamente a negativação em cadastros de proteção ao crédito e o protesto em cartório — apresentam vantagens operacionais e econômicas, tendo sido incorporados por políticas públicas locais como instrumentos prioritários de esgotamento prévio da via judicial, conforme diretrizes normativas e administrativas adotadas nos últimos anos.

O estudo aprofunda, ainda, o conceito de *devedor contumaz* como categoria relevante para o desenho de políticas de cobrança diferenciadas. Define-se o devedor contumaz como

²⁰⁴ BASSAN, Richard; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. **Execuções fiscais e eficiência na cobrança de créditos tributários municipais: big data e inteligência artificial em perspectiva**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

aquele cujo comportamento de inadimplemento se apresenta reiterado, sistemático e instrumentalizado em vantagem concorrencial ou especulativa, exigindo, portanto, respostas segmentadas e medidas que superem as práticas ordinárias de cobrança. A análise empírica e doutrinária demonstra que uma parcela reduzida de devedores concentra parcela substancial do estoque da dívida ativa, implicando a necessidade de instrumentos específicos — preventivos, sancionatórios e de responsabilização patrimonial — adequados à complexidade dessas situações.

A investigação empírica da pesquisa, construída a partir de um inquérito dirigido a atores estratégicos do ecossistema de cobrança (procuradores, servidores das secretarias de fazenda, advogados tributaristas, contribuintes e representantes cartoriais), corrobora as inferências teóricas. Os resultados parciais indicam que a negativação é percebida como um instrumento de recuperação eficiente e proporcional para inadimplências recentes ou de menor vulto, que o protesto mantém utilidade em faixas específicas de débito e que a execução fiscal, embora necessária em determinados contextos, apresenta baixa relação custo-benefício quando empregada como mecanismo predominante. Ademais, as evidências apontam para o papel decisivo das comunicações preventivas (avisos e lembretes) e das intervenções inspiradas na economia comportamental na promoção do adimplemento voluntário.

Com base na análise comparativa de eficiência, custo, tempo de resposta e impacto sobre o contribuinte, o capítulo apresenta uma proposta operacional: a implementação de uma régua de cobrança híbrida e segmentada. Essa régua estabelece (i) a segmentação dos contribuintes por perfil de risco, valor do débito e histórico de inadimplência; (ii) a priorização de medidas extrajudiciais e de comunicação automatizada nas primeiras fases de inadimplência; (iii) o emprego do protesto como reforço coercitivo em situações específicas; (iv) a preservação da execução fiscal para hipóteses de inadimplência crônica ou elevada materialidade; e (v) o investimento em automação, interoperabilidade cadastral e programas de educação fiscal. Sublinha-se, ainda, a imprescindibilidade de critérios jurídicos e controles processuais rigorosos para evitar inclusões indevidas e a consequente judicialização em massa.

Por fim, o capítulo identifica lacunas e agendas para pesquisas futuras, destacando a necessidade de estudos sobre modelos preditivos aplicáveis à gestão da dívida ativa, a avaliação empírica da eficácia da transação tributária como alternativa à execução e o impacto das novas tecnologias na governança arrecadatória. Conclui-se que a modernização da cobrança tributária no Distrito Federal exige conciliação entre eficiência arrecadatória, economicidade administrativa e observância dos direitos fundamentais dos contribuintes, bem como transparência quanto à destinação dos recursos arrecadados, como condições para legitimar e

tornar sustentáveis as políticas de recuperação de créditos públicos.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo desta dissertação evidencia que a Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, embora concebida primordialmente para reorganizar a estrutura impositiva nacional, projeta efeitos muito mais amplos sobre a gestão da dívida ativa e os modelos de cobrança tributária. O novo arranjo constitucional inaugura um paradigma orientado pela eficiência arrecadatória, pela racionalidade administrativa, pela integração institucional e pelo uso intensivo de tecnologia e dados, deslocando progressivamente o eixo da cobrança de um modelo predominantemente judicial para estratégias administrativas, extrajudiciais e preventivas, alinhadas aos princípios constitucionais da eficiência, proporcionalidade e economicidade previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

O objetivo geral da pesquisa — analisar juridicamente os principais métodos de cobrança utilizados pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal na recuperação de créditos de IPTU e IPVA, avaliando sua efetividade, custos administrativos e impactos sobre o contribuinte, culminando na elaboração de uma Minuta de Nota Técnica voltada à modernização da gestão da dívida ativa — foi plenamente alcançado. O estudo de caso da PGDF demonstrou, com base empírica e normativa, que a adoção de modelos híbridos, estruturados e segmentados de cobrança não constitui apenas uma alternativa, mas uma necessidade institucional diante do esgotamento do modelo tradicional de judicialização em massa.

A Minuta de Nota Técnica proposta consolida os achados da pesquisa e apresenta diretrizes operacionais, fundamentos jurídicos e evidências empíricas que podem ser replicadas por outros entes federativos, bem como para outros tipos de tributos. Embora aplicada, neste trabalho, aos tributos IPTU e IPVA, a régua de cobrança administrativa delineada mostra-se plenamente adaptável a outros tributos patrimoniais, como o ITBI e o ITCD, cujas características — valor médio elevado, forte vinculação a eventos patrimoniais e maior sensibilidade econômica — recomendam ainda mais a adoção de estratégias preventivas, comunicação tempestiva e segmentação por perfil de risco.

Os objetivos específicos igualmente foram atendidos. A análise das taxas de recuperação evidenciou que a negatização de Certidões de Dívida Ativa apresenta desempenho superior ao protesto extrajudicial, sobretudo no que se refere aos créditos de pequeno e médio valor, combinando maior alcance, menor custo operacional e impacto comportamental mais imediato. A execução fiscal, por sua vez, revelou-se o instrumento menos eficiente, especialmente quando

considerados seu elevado custo processual, sua longa duração e sua reduzida taxa de recuperação, em consonância com os dados do CNJ, da PGFN e de estudos acadêmicos recentes.

A avaliação comparativa dos custos administrativos confirmou que a negativação é o mecanismo menos oneroso para o Estado, seguida pelo protesto extrajudicial, enquanto a execução fiscal se apresenta como um instrumento ineficiente, demonstrando maior custo e menor retorno, especialmente para créditos de baixa materialidade. Esse achado reforça a necessidade de reposicionar a execução fiscal como medida residual, restrita a situações de inadimplência qualificada, elevada materialidade ou devedores contumazes com capacidade patrimonial identificável.

A pesquisa empírica também permitiu identificar impactos diferenciados sobre os contribuintes. Os dados revelaram que a negativação, embora restritiva, é percebida socialmente como menos gravosa do que o protesto e incomparavelmente menos prejudicial do que a execução fiscal, a qual gera estigmatização, insegurança jurídica e elevado custo de regularização. A análise dos fatores socioeconômicos, corroborada pelas respostas do survey, evidenciou que variáveis como renda, nível de endividamento, confiança no Estado, percepção de justiça fiscal, transparência e existência de incentivos positivos influenciam diretamente a capacidade de pagamento e a propensão à regularização espontânea, confirmando integralmente a quarta hipótese da pesquisa.

Dessa forma, todas as hipóteses formuladas foram confirmadas:

- (i) a negativação apresenta desempenho superior ao protesto, em razão de seu menor custo, maior capilaridade e efeito comportamental mais imediato;
- (ii) a execução fiscal demonstrou baixa eficiência para créditos de pequeno valor, reforçando sua inadequação como instrumento central da política de cobrança;
- (iii) o protesto extrajudicial revelou eficácia intermediária, mais adequada como mecanismo complementar e seletivo;
- (iv) fatores socioeconômicos e comportamentais exercem influência significativa sobre a regularização, legitimando estratégias segmentadas e orientadas por dados.

A incorporação da economia comportamental ao arcabouço analítico revelou-se decisiva para a compreensão do fenômeno da inadimplência. As contribuições de Kirchler, Alm, James e outros autores demonstram que o cumprimento tributário não decorre exclusivamente da coerção, mas da interação entre incentivos, percepção de justiça fiscal, confiança institucional e clareza comunicacional. Esse entendimento foi confirmado empiricamente, uma vez que mais de 90% dos participantes indicaram que avisos, lembretes e

comunicações prévias influenciam positivamente sua decisão de pagamento.

Os resultados também evidenciaram que a sociedade associa a eficiência da cobrança tributária à simplificação institucional, à integração entre órgãos e ao uso de tecnologia, percepção alinhada às diretrizes da Reforma Tributária e às disposições do PLP nº 108/2024, que reforçam a governança compartilhada, a padronização procedimental e a redução da litigiosidade no novo sistema tributário.

Nesse contexto, a régua de cobrança administrativa proposta constitui elemento central da contribuição prática desta dissertação. Trata-se de um modelo dinâmico, capaz de se ajustar às oscilações da atividade econômica, a cenários de crise ou expansão, e às mudanças no perfil de risco dos contribuintes, por meio de segmentação analítica, automação de comunicações e escalonamento proporcional dos instrumentos de cobrança. Essa flexibilidade é fundamental para garantir sustentabilidade arrecadatória sem agravar a inadimplência conjuntural nem penalizar excessivamente contribuintes ocasionais.

Por fim, a pesquisa conduz a uma conclusão estrutural: o sistema tradicional de execução fiscal encontra-se falido, arcaico e incompatível com a realidade contemporânea da gestão tributária. Sua manutenção como eixo central da cobrança representa não apenas ineficiência arrecadatória, mas também desperdício de recursos públicos, congestionamento do Judiciário e deterioração da relação entre Estado e contribuinte. A superação desse modelo exige a substituição progressiva da execução fiscal massificada por instrumentos administrativos inteligentes, extrajudiciais e orientados por dados, reservando a tutela judicial para hipóteses excepcionais e estrategicamente justificadas.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; CARNIO, Henrique Garbellini; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Introdução à teoria e à filosofia do direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ALM, James. **What motivates tax compliance?**. New Orleans: Tulane University, 2019.

ALMEIDA, F. P. Reforma tributária: novos desafios e oportunidades para o Brasil. **Revista de Direito Tributário Brasileiro**, [S.l.], v. 35, n. 2, p. 115-135, 2023.

ALVARENGA, R. A. Gestão da dívida ativa no Brasil: desafios e estratégias. **Revista de Administração Fiscal**, [S.l.], v. 21, n. 4, p. 34-51, 2022.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

ARAÚJO, Juliana Conta; CONRADO, Paulo. **Inovações na cobrança do crédito tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BAHIA. **Lei n. 8.821, de 27 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o IPVA no Estado da Bahia. Salvador, 27 dez. 2003. Disponível em: http://www.sefaz.ba.gov.br/conteudos/legislacao/tributaria/leis/8821_2003.pdf Acesso 01 maio 2025.

BASSAN, Richard; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. **Execuções fiscais e eficiência na cobrança de créditos tributários municipais: big data e inteligência artificial em perspectiva**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BRANCO, M. Ciência de Dados e transação tributária estão por trás de recuperação recorde da PGFN. **Revista Jota**, [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/pgfn-ciencia-dados-transacao-tributaria-recuperacao-recorde-02022022>. Acesso em 15 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 30, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 86, de 29 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a uniformização dos procedimentos relativos ao protesto de certidões de dívida ativa. Brasília, DF, 29 ago. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Provimento-86-2019.pdf>. Acesso em: 6 dez.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária)**. Altera o Sistema Tributário Nacional. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, . Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 171 de 27 de setembro de 2019**. Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para prorrogar prazos em relação à apropriação dos créditos do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 1, 30 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp171.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.548, de 20 de novembro de 2009**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) no Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, 20 nov. 2009.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012**. Altera as Leis nº s 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, p. 2, 27 dez. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12766.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **PGFN em números 2023: dados de 2022**. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei 125/2025**. Altera a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, a fim de fixar parâmetros para a expansão da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Autor: Duda Ramos (MDB/PR). Brasília, Câmara dos Deputados, 03 fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 20152, 11 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 set. 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em 01 ago. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Relatório da dívida ativa da União: 2023**. Brasília: PGFN, 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.488, de 2022**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos

Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências. Autoria: sen. Rodrigo Pacheco (PSD/MG). Senado Federal: Brasília, 10 dez. 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154742>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 108/2024**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 05 jun. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 9. ed. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517855/CPC_9ed_2016.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.795.347 -RS (2020)**. Agravante: Fazenda Nacional, Agravado: Marano Automoveis LTDA. Relator: min. Gurgel de Faria, 09 jun. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1172729472/decisao-monocratica-1172729482..> Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.686.659 – SP (2017/0179200-2)**. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 948 E 949 DO CPC/2015. NÃO CONFIGURAÇÃO. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA. PROTESTO. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.492/1997, COM A REDAÇÃO DA LEI 12.767/2012. LEGALIDADE. Recorrente: Fazenda do Estado de São Paulo, Relator: min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=90232347&tipo=5&nreg=201701792002&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20190311&formato=PDF&salvar=false> Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.826.124 - SC**. Recorrente: Fazenda Nacional, Relator: min. Gurgel de Faria. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1397810336/inteiro-teor-1397810357>. Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.838.988- MT**. Relator: min. Raul Araújo. Brasília, DF, 30 set. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/4386752964/inteiro-teor-4386752965> Segunda. Acesso em 10 de mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.208/DF**. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 1º, II, 2º, 5º, XXXV, 18 e 150, I e § 6º, da Constituição Federal a possibilidade de extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as

certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial considerando os princípios da inafastabilidade da jurisdição, da separação dos poderes e da autonomia dos entes federados. Relatora: min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 10 out. 2025. Acesso em 01 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 487 - Caráter confiscatório da “multa isolada” por descumprimento de obrigação acessória decorrente de dever instrumental.** Recurso Extraordinário em que se discute, à luz do artigo 150, IV, da Constituição Federal, se multa por descumprimento de obrigação acessória decorrente de dever instrumental, aplicada em valor variável entre 5% a 40%, relacionado à operação que não gerou crédito tributário (“multa isolada”) possui, ou não, caráter confiscatório. Relator: min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 17 dez. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4071634&numeroProcesso=640452&classeProcesso=RE&numeroTema=487>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de relação 1200/2019 - segunda câmara.** Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso VIII, 143, inciso II, 259, inciso II, e 260 do Regimento Interno/TCU, em considerar legais, para fins de registro, os atos de concessão de reforma constantes deste processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos. Relator: Marcos BemQuerer. Brasília, maio 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1200%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIAD%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 5 jun. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário.** 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **Texto para discussão.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

COSTA, L. M. A Reforma Tributária e seus impactos nos impostos sobre o consumo. **Revista de Economia e Finanças Públicas**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 92-111, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico das execuções fiscais no Poder Judiciário.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números: 2024.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 de julho de 2025.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Modificações da jurisprudência no direito tributário.** 3. ed. São Paulo: Noeses, 2016.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Lei nº 7.684, de 5 de junho de 2025.** Dispõe sobre a transação resolutive de litígio de natureza tributária ou não tributária. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 6 jun. 2025. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=78815cb646f64826aae6fe14a6747684. Acesso em 02 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025.** Regulamenta a Lei distrital nº 7.684, de 05 de junho de 2025, que dispõe sobre a transação resolutive de litígio de natureza tributária ou não tributária, por meio do Programa Negocia-DF, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito

Federal, Brasília, DF, ano 104, n. 110, p 11, 13 jun. 2025. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoDiario.aspx?id_file=6199b5ee-a55b-3de1-b689-f35c0c116a90. Acesso em: 01 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994**. Código Tributário do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1,, Brasília, DF, 31 dez. 1994. Disponível em:
<https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-complementar-4-de-30-de-dezembro-de-1994>. Acesso em 01 fev 2025.

DISTRITO FEDERAL **Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, ano 94, n. 248, p. 40, 29 dez. 2015. Disponível em:
https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=eb307b019ca8498687f3cc14108d1aae. Acesso em: 11 ago. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.502, de 14 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a cobrança de créditos tributários municipais, como o IPTU, e institui a possibilidade de negativação de contribuintes inadimplentes no Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, 14 dez. 2010.

DISTRITO FEDERAL. Os benefícios. **Nota Legal**, [S./], 2025. Disponível em:
<https://www.notalegal.df.gov.br/beneficios>. Acesso em: 19 dez. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Relatório analítico sobre as contas do governo do Distrito Federal: exercício de 2019**. Brasília: Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Relatório de gestão**. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 2023.

DISTRITO FEDERAL.. **Relatório de gestão e iniciativas estratégicas: cobrança da dívida ativa**. Brasília: Procuradoria Geral do Distrito Federal, 2018.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Portaria nº 404, de 29 de novembro de 2021**. Institui os canais digitais oficiais de comunicação da Secretaria de Economia, incluindo WhatsApp institucional, SMS e e-mail, para fins de notificação e comunicação com contribuintes. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1,, Brasília, DF, 29 nov. 2021. Disponível em:
<https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Portaria-404-2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda. **Portaria n. 443, de 19 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a isenção do IPVA para veículos com 15 anos ou mais. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, 2017. Disponível em:
https://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/portarias/2017/Portaria_443_2017.pdf Acesso em 01 maio 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FONSECA, T. L. A dívida ativa no Brasil: um estudo da recuperação de créditos tributários. **Revista de Direito Administrativo**, [S./], v. 36, n. 1, p. 56-75, 2021.

FROIS, Rebecca de Araujo . **Proteção de Dados Pessoais e os Impactos da LGPD**. Brasília: Centro Universitário de Brasília (CEUB), 2021.

GAVIÃO, Marcelo. Cobrança administrativa da dívida ativa: protesto e negativas. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, São Paulo, n. 278, 2019.

GOMES, R. P. Execução fiscal: análise dos custos administrativos e eficiência na cobrança de tributos. **Revista Brasileira de Direito Tributário**, [S.l.], v. 17, n. 4, p. 28-45, 2019.

HARADA, Kiyoshi. **IPTU doutrina e prática**. 2. ed. São Paulo: Editora D'Plácido, 2023.

IZEL, Adriana. Cerca de 13% dos contribuintes ainda estão em débito com IPVA e como regularizar. **Agência Brasília**, 18 nov. 2024. Disponível em: https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2024/11/18/cerca-de-13-dos-contribuintes-ainda-estao-debito-com-ipva-e-iptu-veja-como-regularizar/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 20 abr. 2025.

JUSTIÇA barra aumento do IPTU em São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/11/1373585-justica-barra-aumento-do-iptu-em-sao-paulo.shtml> Acesso 01 set. 2025.

JUSTIÇA suspende reajuste do IPTU em São Paulo. **Globo**, 06 nov. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/11/justica-suspende-aumento-do-iptu-em-sao-paulo.html> Acesso 01 set. 2025.

KIRCHLER, Erich. **The economic psychology of tax behaviour**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LIMA, C. S. A reforma do IPVA e os impactos na arrecadação estadual. **Revista de Direito Tributário e Fiscal**, [S.l.], v. 14, n. 2, p. 120-135, 2023.

MACHADO, P. L. Tributação no Brasil: aspectos históricos e desafios contemporâneos. **Revista de Direito Constitucional e Administrativo**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 130-148, 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n. 14.937, de 23 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o IPVA no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 23 dez. 2003. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nome.html?ano=2003&num=14937&tp=Lei> Acesso 01 maio 2025.

MIRANDA, A. M. O protesto extrajudicial na cobrança tributária. **Revista de Direito Tributário e Processual**, [S.l.], v. 22, n. 3, p. 22-39, 2020.

MOLINA, Gustavo. **IPVA: histórico, aspectos gerais e abrangência sobre veículos automotores contemporâneos**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

MORAES, Bruno Affonso de. Eficiência na cobrança da dívida ativa tributária: protesto e execução fiscal em perspectiva comparada. **Revista de Direito Tributário Atual**, [S.l.], n. 36, 2015.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama. **A cobrança da dívida ativa: alternativas extrajudiciais e racionalização da execução fiscal**. São Paulo: Fórum, 2016.

OLIVEIRA, Nicolas Jaguaribe Soares de. **Competência da Fazenda Pública protestar as certidões de dívida ativa**. Joinville: Editora Guedes Jus, 2023.

OLIVEIRA, Rafael B. Cobrança de créditos públicos: novas tendências. **Revista Brasileira de Direito Público**, [S.l.], n. 69, 2020.

PARANÁ. **Lei n. 14.260, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o IPVA no Estado do Paraná. Curitiba, 22 dez. 2003. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=7019> Acesso 01 maio 2025.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

PERNAMBUCO. **Lei n. 10.849, de 28 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o IPVA no Estado de Pernambuco. Recife, 28 dez. 1992. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=683&tipo=TEXTTOORIGINAL> Acesso 01 maio 2025.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 2.877, de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o IPVA no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 22 dez. 1997. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/legislacao/l eis/lei_2877_97.pdf. Acesso 01 maio 2025.

SANTA CATARINA. **Lei n. 7.543, de 30 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre o IPVA no Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 30 dez. 1988. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/visualizar/lei/7543> Acesso 01 maio 2025.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008**. Estabelece o tratamento tributário do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção 1, São Paulo, v. 118, n. 243, 24 dez. 2008. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/147435>. Acesso em: 20 dez. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0160719-20.2013.8.26.0000**. Relator: Des. José Hartmann. São Paulo, 27 nov. 2013. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br> Acesso 01 set. 2025.

SOUZA JUNIOR, Elio Ferreira de. **O ciclo de vida da inovação no setor público: uma análise do novo modelo de cobrança da dívida ativa do governo federal brasileiro**. 2020. 105 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). **Análise de custo e efetividade da execução fiscal no Distrito Federal**. São Paulo: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2023.

ANEXO A - PLANEJAMENTO DE IMPACTO DA PESQUISA

1. Objetivo Central do Estudo

Organizar um evento e um e-book para apresentar ao público alvo e disponibilizar gratuitamente os resultados da dissertação, apresentando a avaliação e comparação dos métodos de cobrança de IPTU e IPVA pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), sugerindo um modelo mais eficiente, sustentável e com menor custo social e administrativo, por meio da construção de uma régua de cobrança baseada em evidências.

O público alvo são interlocutores dos órgãos das secretarias de fazenda, procuradorias estaduais e municipais, gestores da dívida ativa e membros do CONFAZ.

O momento será feito após a defesa da tese e a conclusão da etapa acadêmica.

2. Impactos Esperados

Categoria de Impacto	Descrição
Administrativo	Otimização dos processos de cobrança da dívida ativa no DF, com priorização de métodos extrajudiciais (como negativação e protesto), resultando em maior arrecadação com menor custo.
Jurídico-institucional	Contribuição à racionalização do uso da execução fiscal como medida excepcional, em linha com as orientações do CNJ (Resolução nº 547/2024), fortalecendo a eficiência do Judiciário.
Orçamentário	Redução significativa dos gastos públicos com execuções fiscais ineficientes (com custo médio superior a R\$ 28 mil), liberando recursos para políticas públicas essenciais.
Social	Diminuição dos efeitos negativos sobre os contribuintes, ao evitar medidas coercitivas e facilitar a regularização fiscal com instrumentos mais ágeis e menos onerosos.
Política Pública	Base para formulação de diretrizes normativas para uma cobrança mais justa, escalonada e baseada em evidências empíricas (write paper técnico).

3. Beneficiários Diretos e Indiretos

Tipo Beneficiários

Diretos PGDF, Secretaria de Economia do DF, TJDF, gestores da dívida ativa.

Indiretos Contribuintes do DF (pessoas físicas e jurídicas), municípios que possam replicar o modelo, sociedade em geral (por meio da melhoria da gestão fiscal).

4. Principais Recomendações e Produtos Esperados

- Implementação de **régua de cobrança escalonada**, priorizando negativação e protesto extrajudicial antes da execução fiscal.
- Criação de **modelo híbrido de cobrança**, com segmentação dos contribuintes por faixa de dívida e perfil socioeconômico.
- Elaboração de **nota técnica** com diretrizes para divulgação através de e-book e adoção por outros entes federativos.
- Incentivo ao uso de **tecnologia e automação** para identificar inadimplência e aplicar medidas de cobrança com base em dados.

5. Desafios à Implementação

Desafio	Estratégia de Superação
Resistência institucional à mudança	Oficinas de sensibilização com procuradores e gestores fiscais
Ausência de cultura de análise empírica	Fortalecimento do uso de dados e estatísticas no planejamento
Riscos de judicialização de medidas extrajudiciais (negativação, protesto)	Definição de protocolos jurídicos padronizados, com notificação prévia e ampla defesa

6. Indicadores de Avaliação Pós-Implementação

- Aumento da taxa de recuperação de créditos via métodos extrajudiciais.
- Redução do número de novas execuções fiscais ajuizadas.
- Queda no custo médio por processo de cobrança.
- Redução do tempo médio de regularização fiscal.
- Diminuição de ações judiciais contra a PGDF por cobrança indevida.

ANEXO B – MINUTA DE NOTA TÉCNICA

(Papel timbrado do Órgão/Instituição)

NOTA TÉCNICA N° ___/2025/[SIGLA]

PARA: Autoridade Competente

DE: Unidade Emitente

DATA: Brasília-DF, ___ de _____ de 2025

ASSUNTO: Diretrizes para implementação de régua de cobrança administrativa de IPTU e IPVA visando ao aprimoramento da recuperação de créditos tributários

PROCESSO: [se houver]

1. OBJETO

Submeter à apreciação superior proposta de implementação de régua de cobrança administrativa aplicável aos créditos tributários de IPTU e IPVA, com fundamento em análise jurídica e empírica dos instrumentos de cobrança adotados no âmbito da PGDF, com a finalidade de aumentar a recuperação de créditos, reduzir custos operacionais e racionalizar o uso da execução fiscal.

2. CONTEXTO E PROBLEMA ADMINISTRATIVO

A cobrança da dívida ativa tributária, em especial de IPTU e IPVA, apresenta elevado volume de créditos inscritos e baixos índices de recuperação quando submetida, de forma predominante, à execução fiscal judicial. A experiência institucional demonstra que a via judicial é onerosa, morosa e pouco eficiente para créditos de pequeno e médio valor, comprometendo a relação custo-benefício da cobrança. Nos últimos exercícios, a PGDF passou a utilizar instrumentos administrativos e extrajudiciais, como o protesto de Certidões de Dívida Ativa e, posteriormente, a negatização de créditos tributários, com resultados superiores à cobrança judicial tradicional. Entretanto, a ausência de padronização sequencial e de critérios objetivos de priorização limita o potencial de recuperação dos créditos.

A EC nº 132/2023 reforça a necessidade de atuação administrativa eficiente, integrada e orientada a resultados, demandando a adoção de modelos de cobrança baseados em planejamento, uso de dados e seletividade.

3. ANÁLISE TÉCNICA E IMPACTO NA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS

A análise dos dados institucionais e da experiência operacional evidenciam que a negatização de Certidões de Dívida Ativa apresenta maior taxa de recuperação, menor custo administrativo e resposta mais célere do contribuinte em comparação ao protesto extrajudicial e à execução fiscal. O protesto, embora juridicamente consolidado, apresenta eficiência intermediária e custos cartorários associados. A execução fiscal, por sua vez, demonstra baixo retorno em créditos de reduzida materialidade econômica. Verifica-se, ainda, que a recuperação de créditos tributários é influenciada por fatores como histórico de

adimplência, capacidade de pagamento, clareza das comunicações institucionais e previsibilidade das consequências do inadimplemento. A utilização de segmentação por score, aliada à comunicação automatizada, permite direcionar os instrumentos de cobrança com maior precisão, aumentando a regularização espontânea e reduzindo a necessidade de judicialização.

Dessa forma, a adoção de uma régua de cobrança administrativa possibilita concentrar esforços nos créditos com maior probabilidade de recuperação, reduzir o estoque de execuções fiscais de baixo resultado e otimizar a alocação dos recursos humanos e financeiros envolvidos na cobrança.

4. PRODUTO TÉCNICO PROPOSTO – RÉGUA DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA

Propõe-se a implementação de régua de cobrança administrativa estruturada e escalonada, orientada por critérios objetivos, com aplicação sequencial dos instrumentos de cobrança. O fluxo deverá iniciar-se com etapa informativa, mediante comunicações automatizadas e padronizadas, com estímulo à regularização voluntária e oferta de parcelamento por meios digitais.

Na persistência da inadimplência, recomenda-se a priorização da negatização de Certidões de Dívida Ativa como instrumento preferencial de recuperação de créditos, admitindo-se o protesto extrajudicial de forma subsidiária e seletiva. A execução fiscal deverá constituir etapa posterior e residual, direcionada a créditos de maior materialidade econômica ou a contribuintes reiteradamente inadimplentes.

A régua deverá ser operacionalizada com integração de bases de dados, automação dos fluxos de cobrança e monitoramento contínuo por indicadores de desempenho, tais como taxa de recuperação por método, custo por crédito recuperado, tempo médio de regularização e volume de judicialização.

5. RESULTADOS ESPERADOS

A implementação da régua de cobrança administrativa tende a produzir os seguintes impactos positivos na recuperação de créditos tributários: aumento da regularização espontânea dos débitos; incremento da taxa de recuperação de créditos de pequeno e médio valor; redução do custo médio da cobrança; diminuição do ajuizamento de execuções fiscais de baixo retorno; e aprimoramento da eficiência operacional da PGDF e da SEEC.

6. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, conclui-se que a adoção da régua de cobrança administrativa proposta apresenta viabilidade técnica, jurídica e operacional, além de capacidade comprovada de melhorar os resultados da recuperação de créditos tributários, em especial de IPTU e IPVA.

Submete-se a presente Nota Técnica à consideração superior, com proposta de aprovação das diretrizes apresentadas e posterior encaminhamento aos órgãos competentes para fins de implementação e eventual disseminação da prática a outros entes federativos.

**ANEXO C – RECUPERAÇÃO EXTRAJUDICIAL E LEVANTAMENTO DO CRÉDITO
(DIREC)**



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito
Federal Procuradoria-Geral da
Fazenda Distrital
Gabinete do Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Distrital

Memorando Nº 6/2025 - PGDF/PGFAZ/ADJUNTO Brasília-DF, 11 de março de 2025. À
Diretoria de),
À Ouvidoria,

Assunto: Deferimento de Recurso. Pedido de Informações/Dados no âmbito da PGFAZ.

Trata-se de solicitação de informações, relatórios, formulada pela interessada REBECCA DE ARAUJO FROIS (163720154), com vistas a subsidiar a tese da mestranda, intitulada "Avaliação dos Métodos de Cobrança de Dívidas Tributárias na PGDF".

O requerimento foi indeferido em primeira instância administrativa, conforme o Memorando Nº 63/2025 - PGDF/PGFAZ/DIFAZ (165128430).

Posteriormente, inconformado, a requerente recorreu nos seguintes termos:

"Assim, reformulo o pedido para solicitar: 1. *Listagem de CDAs de IPTU e IPVA negativadas desde 2018* – Caso não haja um consolidado, há registros individuais ou acesso a um banco de dados parcial? 2. *Registro de CDAs protestadas até 2017* – Ainda que não estejam organizados, há documentos ou planilhas com essas informações? 3. *Relatórios internos ou estudos técnicos sobre os métodos de cobrança* – Se houver análises, pareceres ou documentos que abordem a eficácia, custo ou impactos desses métodos, mesmo que não sejam publicações oficiais. 4. *Fonte alternativa*."

Quanto ao mérito do recurso administrativo, de início, vale destacar que acesso à informação é direito fundamental garantido no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988 (CR/88), bem como no art. 22, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, sendo a publicidade das informações regra na Administração Pública.

Nesses termos, encaminho o Relatório elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, com informações e/ou dados relacionados ao custo, ao tempo médio de processamento judicial das execuções fiscais no âmbito das Varas de Execuções Fiscais de Brasília/DF (165338035).

No mais, à luz das competências internas de cada Unidade desta Casa Jurídica, o fornecimento das demais informações relacionadas aos itens 1 e 2 (165197123): (i) *Listagem de CDAs de IPTU e IPVA negativadas desde 2018* – Caso não haja um consolidado, há registros individuais ou acesso a um banco de dados parcial?, e (ii) *Registro de CDAs protestadas até 2017* – Ainda que não estejam organizados, há documentos ou planilhas com essas informações, são atribuições da alçada da Diretoria de Recuperação Extrajudicial e Levantamento do Crédito - DIREC.

Sendo essas as informações disponíveis por esta Procuradoria da Fazenda Distrital - PGFAZ (165338035), encaminho os autos à d. Ouvidoria.

Oportunamente, remeto os autos à d. DIREC, para conhecimento e providências que julgar pertinentes em relação aos itens 1 e 2 do pedido da interessada.

Ressalto que o prazo de resposta assinalado pela Ouvidoria se encerra em **17/03/2025, às 23 horas**.

Atenciosamente,

[Digite aqui]



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO PAIVA DA FONSECA - Matr.0171657- 3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) da Fazenda Distrital**, em 12/03/2025, às 14:34, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador= 165207982 código CRC= 22F1F01C.](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=165207982&codigo_CRC=22F1F01C)

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000
- DF Telefone(s):
Sítio - www.pg.df.gov.br

00020-00009937/2025-32
165207982

Doc.

SEI/GDF

Projeto Custo Unitário da Execução Fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal (VEF)

Cooperação interinstitucional

Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)

Apoio

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Realização

Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP)

Coordenação

Camilo Zufelato

Equipe Técnica

[Digite aqui]

Davi Correa Rennó
 Paulo Eduardo Alves da Silva
 Séfora Maelly de Sousa

Equipe de Apoio
 Amanda Caroline Siqueira Batista
 Isabelle Fernanda dos Santos
 José de Jesus
 Filho Uesley Cesar Santos de
 Oliveira

Maio de 2021

Introdução

“A justiça, sem dúvida, não tem preço. (...) Contudo, da perspectiva da atividade estatal, sua produção tem um custo.” A frase que, introduz o relatório “Custo Unitário da Execução Fiscal na Justiça Federal”¹ (IPEA em 2011) sintetiza a premissa que está à base do presente estudo. A metodologia que embasou a realização daquele referencial levantamento empírico também orientou os caminhos trilhados na execução deste projeto.

Passados dez anos daquela publicação, o gerenciamento dos processos de execução fiscal e a gestão das varas especializadas nesse tipo de procedimento mudaram visivelmente. A articulação entre as instituições estatais envolvidas na cobrança judicial da dívida ativa intensificou-se, normas administrativas internas estabeleceram limites mínimos para a propositura das ações, determinados atos processuais foram centralizados em estruturas especializadas, entre outras mudanças apontadas naquele estudo.

O processamento judicial das execuções fiscais aprimorou-se sensivelmente - inclusive por conta da ampla adoção dos processos eletrônicos. Ainda assim, essa categoria processual ainda representa uma parcela numerosa do acervo da Justiça e ocupa um contingente considerável de servidores públicos especializados - dentre juízes, técnicos e analistas judiciais, advogados públicos e servidores administrativos, além, claro, dos estagiários.

Este relatório sintetiza informações produzidas em um levantamento dos fatores associados ao custo de processamento judicial das execuções fiscais no âmbito da Vara de Execuções Fiscais de Brasília/DF. Realizado por cooperação entre o Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT) e a Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), este estudo reproduz, dez anos depois e com foco em uma única vara especializada, a metodologia desenvolvida pioneiramente pela equipe da Diest/Ipea para o custeio unitário do procedimento executivo fiscal.

O relatório está organizado, além desta introdução, na apresentação da metodologia utilizada (especialmente, as adaptações necessárias à matriz usada pelo Ipea em 2011), a síntese dos principais dados produzidos e uma conclusão.

¹ Realizado pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em cooperação com o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sob coordenação de Alexandre dos Santos Cunha e participação de Bernardo de Abreu Medeiros, Elisa Sardão Colares, Luseni Cordeiro de Aquino e Paulo Eduardo Alves da Silva.

Planejamento metodológico em função do objeto da pesquisa

O “Custo Unitário da Execução Fiscal na Justiça Federal” (IPEA, 2011) baseia-se em um arranjo metodológico central que serviu de base para o presente levantamento.

O custo do processo judicial, no levantamento do IPEA em 2010 e também neste, foi calculado pela combinação de três fatores determinantes para o custeio dos serviços de jurisdição: os tempos dos atos processuais, as atividades administrativas desempenhadas e os respectivos insumos.

Para tanto, escolheu-se um desenho metodológico próprio para o custeio de serviços (o método ABC²); e, atrelado a ele, operadas duas ferramentas de extração de dados: análise de uma amostra de processos judiciais e entrevistas com servidores (método *Delphi*).

As informações foram organizadas em torno de um tipo ideal de procedimento executivo, o “PEFM” (processo de execução fiscal médio), ao qual foram equacionados dados de frequência, tempo e custo das atividades desempenhadas. Desse modelo matemático chegou-se ao custo de um processo de execução fiscal.

Esta pesquisa manteve este desenho geral e incorporou-lhe as adaptações necessárias às circunstâncias do contexto observado. Os levantamentos exploratórios iniciais identificaram rapidamente peculiaridades no cenário atual da Vara de Execuções Fiscais do DF (VEF/DF) que tornaram necessária a concepção de atualizações no desenho metodológico original.

As mudanças implementadas nos últimos dez anos na gestão da VEF/DF alteraram sensivelmente o padrão de processamento das execuções fiscais que havia sido observado por todo o país em 2010 pela equipe do IPEA. O próprio conhecimento do custo unitário desse procedimento, principal resultado daquele trabalho, permitiu aos tribunais definir trilhos procedimentais específicos às execuções fiscais conforme as peculiaridades materiais do caso - evidente exemplo de gerenciamento de processos judiciais. Na VEF/DF, por exemplo, as execuções fiscais, assim que distribuídas, passam por uma triagem que define o direcionamento adequado ao feito conforme o montante dos valores cobrados.

Além disso, o TJDFT aderiu a iniciativas de reorganização das estruturas internas dos fóruns, com a criação de órgãos centrais especializados na realização de determinadas rotinas para todas as varas - as centrais de mandados, centrais de publicação, centrais de leilão, entre outras.

² Como explica aquele relatório, o Método ABC está baseado em: “*i*) elaboração de uma matriz de atividades e dos tempos de cada uma das tarefas que as compõem; *ii*) definição do nível de complexidade e detalhe a ser considerado no modelo (se macro ou micro-atividades); *iii*) eleição dos termos de referência do custo; *iv*) descrição das atividades por meio de uma “árvore funcional”, com identificação dos custos a serem considerados; e *v*) escolha dos vetores de custo (NAK- AGAWA, 1995)”. Cf. IPEA, 2011, p.

Em atenção à “Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos”, definida pelo Conselho Nacional de Justiça em 2010 (Res. 125/2010), o TJDFT também estruturou os “Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania” (Cejusc), incumbidos de promover as tentativas de conciliação e mediação judiciais. A VEF viu-se especialmente contemplada pela criação de um Cejusc especializado em processos fiscais – o Cejusc Fiscal.

Essas mudanças, dentre outras, conferiram um novo padrão de processamento dos executivos fiscais, diferente daquele praticado há dez anos, o que exigiu adaptação no desenho metodológico dessa pesquisa, particularmente para o levantamento das informações relativas à tramitação processual.

A estrutura e funcionamento de varas e secretarias também perceberam significativas mudanças nos últimos anos. As mais impactantes parecem ser aquelas derivadas da informatização do sistema de justiça. O caso da VEF, também neste aspecto, é particularmente relevante.

Em 2019, ano predefinido como referência temporal da pesquisa, a VEF/DF atravessou um laborioso processo de digitalização integral do seu acervo, o que criou dois cenários de estrutura e funcionamento distintos dentro de um mesmo ano. De janeiro a junho, a VEF processava feitos físicos; entre julho e agosto, o contingente de servidores dividiu-se entre o expediente ordinário e as atividades de preparação da digitalização dos processos – a cargo de empresa contratada pelo Tribunal; desde setembro de 2019, a VEF processa feitos quase todos em formato digital.

A conjunção desses fatores, dentre outros, desencadeou algumas mudanças na metodologia originalmente planejada.

A primeira delas, definida pela coordenação do projeto tão logo recebidos os resultados do levantamento exploratório, foi a redefinição do recorte temporal que pautou a seleção da amostra de processos objeto da análise documental. Em lugar da amostra inicialmente definida, baseada no contingente de processos sentenciados durante todo o ano de 2019, foi extraída uma segunda, restrita aos processos sentenciados no último quadrimestre de 2019 – precisamente, entre 01/09/2019 e 31/12/2019. Em termos estatísticos, a mudança é pouco significativa; em termos metodológicos, ela garantiu padrões seguros de coerência entre as diferentes fontes dos dados – a descrição das rotinas praticadas, referentes ao cenário pós setembro de 2019, e o exame dos processos judiciais, culminantes no mesmo período.³

³ Amostra extraída entre os processos sentenciados entre 01/09/2019 e 31/12/2019, com variação máxima para proporções de 0,25, nível de confiança de 95%, erro amostral de 0,05, resultando numa quantidade aproximada de 400 processos.

A segunda grande modificação em relação ao desenho original, tentada inclusive pelas possibilidades abertas pela informatização da Justiça, era a de realizar o levantamento dos dados processuais diretamente nas bases de dados do sistema, o que dispensaria a análise dos processos judiciais – permitindo a excepcional realização de uma pesquisa deste porte em período demasiadamente exíguo.

Os levantamentos exploratórios nessa frente da pesquisa revelaram, todavia, que o modo como são registradas as informações no sistema de acompanhamento dos processos – em categorias de movimentos processuais definidas pelo CNJ, que não necessariamente refletem as rotinas e expedientes praticados pelos servidores nas secretarias –, somado às irregularidades ou mesmo ausência de preenchimentos, impediu concretizar este plano. Diante dessa contingência, o projeto teve de retomar o modelo original de levantamento de dados processuais junto aos próprios autos. Para tanto, foi preciso selecionar e realizar treinamento de equipe de pesquisadores de campo, elaborar e programar instrumento eletrônico de coleta de dados, monitorar a coleta e, ao final, realizar a limpeza e recategorização dos dados levantados.

O desenho metodológico definitivo restou estruturado em quatro levantamentos independentemente e articulados: i) coleta de dados de movimentação processual nos autos da amostra selecionada; ii) apuração dos tempos das rotinas praticadas pela VEF na condução das execuções fiscais; iii) seleção e reunião de dados orçamentários (recursos humanos, despesas, arrecadação) do TJFDT e da VEF; iv) sistematização de dados de movimentação processual diretamente no sistema de acompanhamento de processos.

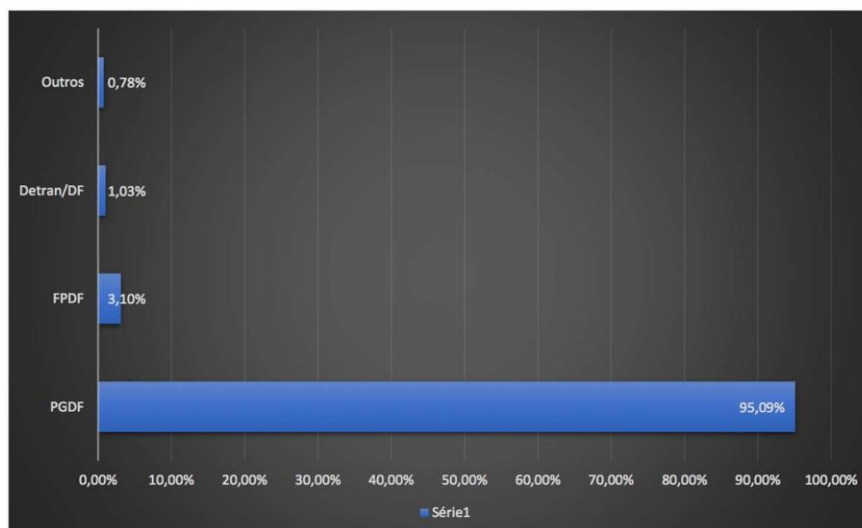
Cada uma dessas frentes envolveu equipes distintas, trabalhando concomitantemente a fim de reduzir o prazo total do projeto. Levantadas as informações, elas foram auditadas e reorganizadas para permitir o tratamento conjunto. Foram então reunidas em função do eixo metodológico original, o PEFM, bem como as frequências, tempos e custos parciais dos atos que o compõem.

Os itens abaixo sintetizam o resultado agregado dessas etapas de levantamento e sistematização dos dados, organizados em direção ao resultado principal – a quantificação do custo unitário do processo de execução fiscal na VEF/DF.

Resultados

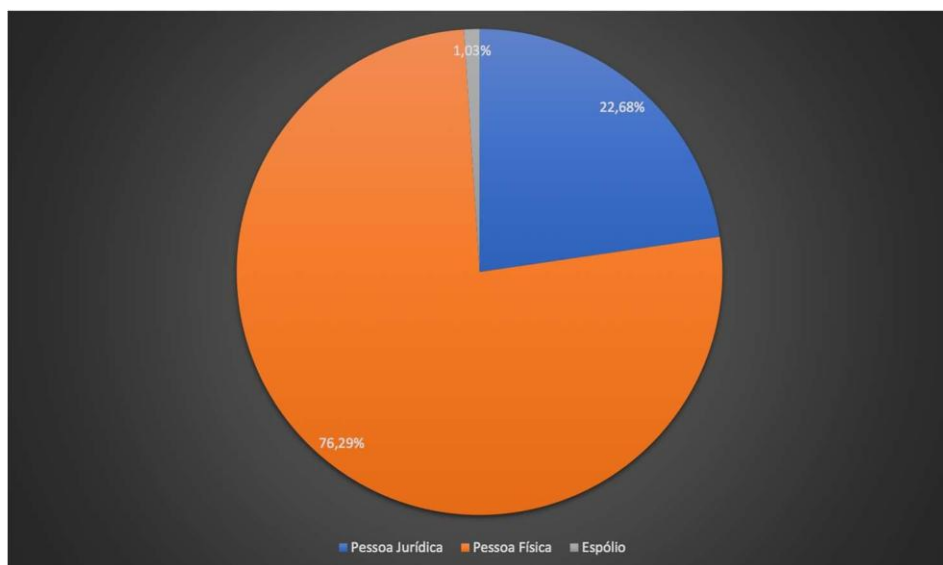
As execuções fiscais da VEF/DF no período definido no ano de 2019 envolveram basicamente, a Procuradoria Geral do Distrito Federal no pólo ativo (95,09%) contra executados pessoas físicas (76,29%) – e em menor proporção, pessoas jurídicas (22,68%) e apenas 1% de espólios.

Figura: Perfil do pólo ativo na execução fiscal na VEF/DF em 2019



[Digite aqui]

Figura: Perfil do pólo passivo na execução fiscal na VEF/DF em 2019



A base da metodologia de custeio unitário de processos judiciais desenvolvida pelo IPEA (2011) é o chamado “processo de execução fiscal médio”. O PEFM, como foi chamado, é uma representação idealizada média dos processos de execução fiscal em trâmite nas varas objeto da pesquisa durante o período do levantamento. Neste caso, é a síntese dos processos de execução fiscal da VEF/DF sentenciados no ano de 2019, precisamente no último quadrimestre daquele ano.

O PEFM é construído a partir de três elementos básicos: *i*) o fluxo procedimental dos processos (sequência típica de atos processuais praticados nos processos); *ii*) os tempos totais por cada atividade processual e *iii*) frequência dessas atividades.

Esses dados – sequência, tempos e frequência – são medidos em relação a uma amostra dos processos de execução fiscal e, complementarmente, a cada um dos atos que integram o procedimento tipo.

O PEFM pode ser representado pela seguinte fórmula, adotada pela pesquisa IPEA (2011), em que: t =tempo, w =frequência, z =custo e a, b, c, \dots são os atos processuais realizados no processo (a =autuação, b =despacho inicial, c =citação, e assim por diante).⁴

$$PEFM = \Delta twz(a) + \Delta twz(b) + \Delta twz(c) + \Delta twz(d) + \Delta twz(e) + \Delta twz(f) + \Delta twz(g) + \Delta twz(h) + \Delta twz(i) + \Delta twz(j) + \Delta twz(k) + \Delta twz(l) + \Delta twz(m) + \Delta twz(n) + \Delta twz(o)$$

Fluxo dos atos integrantes do procedimento da execução fiscal na VEF/DF em 2019

A metodologia de custeio unitário de processos judiciais elaborada pelo IPEA (2011) ancora-se na articulação dos dados levantados em dois principais indicadores. O primeiro é a chamada “carga de trabalho ponderada”, calculada com base nos atos praticados e seus responsáveis, frequência e tempo médio dedicado a ela.⁵

⁴ Mais precisamente, Δt = intervalo de tempo médio medido em minutos; w = frequência média de determinada etapa; z

= valor médio por minuto da remuneração dos servidores envolvidos na etapa (a) = autuação; (b) = despacho inicial; (c)

= citação pelo correio (AR); (d) = citação por oficial de justiça; (e) = citação por edital; (f) = mandado de penhora e avaliação; (g) = leilão; (h) = vista ao exequente; (i) = objeção de preexecutividade; (j) = embargo do devedor ou de terceiros; (k) = agravo; (l) = apelação; (m) = recurso especial ou extraordinário; (n) = sentença; (o) = baixa definitiva. No processo típico da VEF em 2019, a sequência dos atos sofre alguma variação, como é explicado abaixo.

⁵ Segundo sintetiza aquele relatório, “*A partir da análise de uma amostra de autos processuais findos, identificam-se os atos praticados e seus responsáveis, mede-se a sua frequência e estima-se o tempo médio que o servidor lhes dedica*”. (IPEA, 2010, p. 12)

Do ponto de vista normativo, o procedimento da execução fiscal pode ser representado com base em dados de duas fontes principais: a própria Lei 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal, LEF) e, no caso específico da VEF, um fluxograma divulgado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF) em seu sítio eletrônico. Elaborado inicialmente para uso interno, o fluxograma da execução fiscal da PGDF é uma referência bastante adequada no trabalho de aproximação da sequência definida em lei (na LEF, em 1981) à realidade contemporânea da VEF/DF.

Na prática, porém, a sequência e, sobretudo, a frequência dos atos praticados nas execuções fiscais é diferente da expectativa normativa – o que já fora captado pelo IPEA há dez anos (IPEA, 2011)⁶ e, mais recentemente, pelo fluxograma geral da Execução Fiscal da PGDF.⁷

No contexto da VEF/DF em 2019, a baixa frequência dos atos intermediários da execução fiscal afetou sensivelmente o molde previsto em lei. Embora os processos sigam, no geral, a sequência da lei, a baixa ocorrência dos atos que integram o procedimento produziu um processo médio bastante peculiar.

Tabela: Frequência dos atos do processo de execução fiscal médio (PEFM) da VEF/DF em 2019

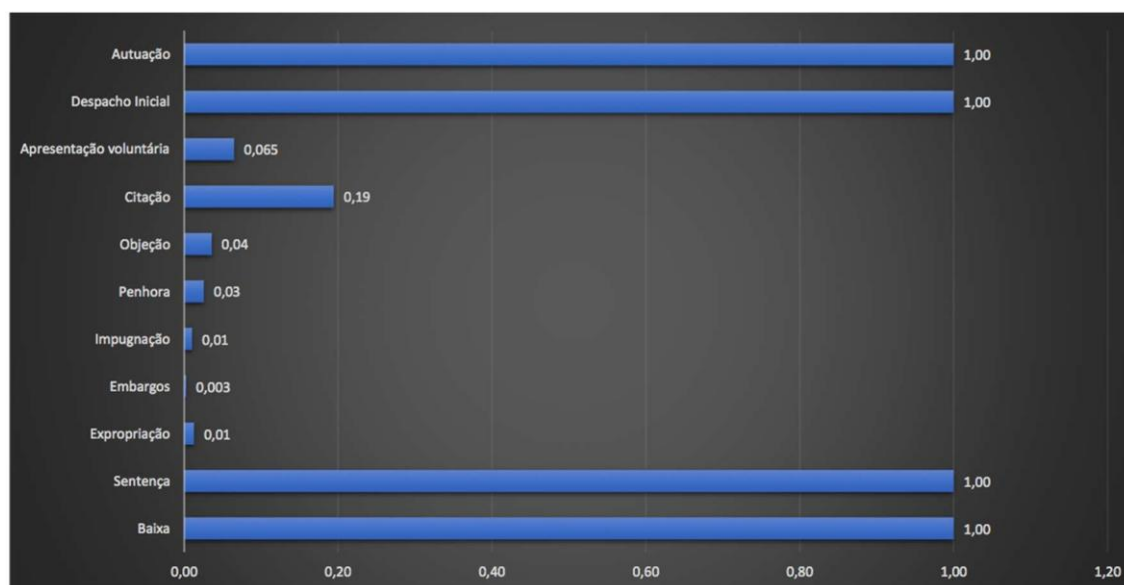
		Frequências
Autuação	a	1,00
Despacho Inicial	b	1,00
Citação	c	0,19
Objeção	d	0,04
Penhora	e	0,03
Impugnação	f	0,01
Embargos	g	0,003
Expropriação	h	0,01
Sentença	i	1,00
Baixa	j	1,00

⁶ A sequência de um procedimento da execução fiscal segundo considerado no desenho metodológico desenvolvido pelo IPEA (2011) é a seguinte: Autuação > Despacho inicial > Citação pelo correio (AR) > Citação por oficial > Citação por edital > Objeção de pre-executividade > Penhora > Impugnação > Embargos à Execução > Avaliação > Adjudicação > Hasta Pública > Sentença > Baixa.

⁷ Cf. http://www.pg.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Fluxo_Geral_Execucao_Fiscal_Eletronica.jpeg, acesso em março de 2021. O fluxograma da PGDF reflete muito bem as diferenças entre o procedimento normatizado e aquele que acontece em função das atividades realizadas pelos atores envolvidos no processamento das execuções fiscais, inclusive o agente público exequente.

Apenas os atos que abrem e que fecham o procedimento registram uma ocorrência integral por processo. Os demais todos acontecem em proporções ínfimas, em menos de 10% dos casos. O ato processual intermediário com a maior frequência proporcional foi a citação, registrada em 19% dos casos – podendo alcançar 25,5% se consideradas apresentações voluntárias do executado. A penhora não chegou a 3% de frequência, e a expropriação, 1%.

Figura: Frequência dos atos praticados no processo de execução fiscal médio (PEFM) da VEF/DF em 2019



A peculiar distribuição de frequência dos atos realizados nos processos de execução fiscal da VEF/DF em 2019 tornou necessária a adaptação na equação do PEFMipea, com a eliminação e agregação dos atos com participação desprezível. O PEFMvef, portanto, é integrado pela sequência de atos listados na tabela acima, representado pela seguinte fórmula:

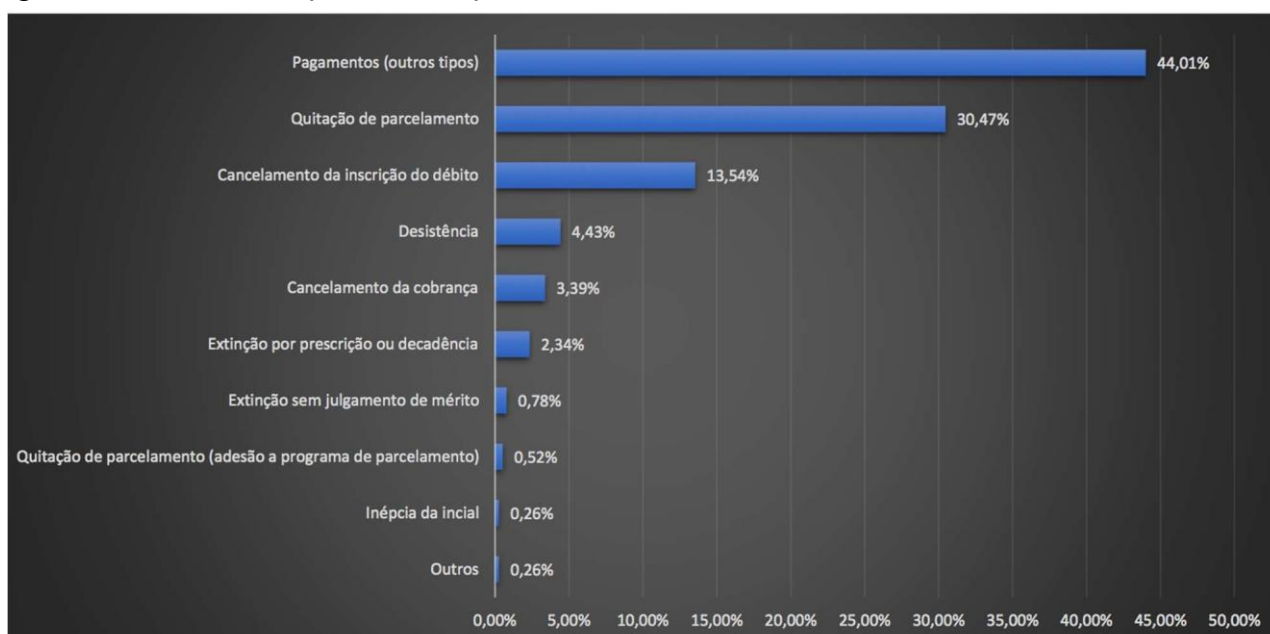
$$\text{PEFMvef} = \Delta\text{twz}(a) + \Delta\text{twz}(b) + \Delta\text{twz}(c) + \Delta\text{twz}(d) + \Delta\text{twz}(e) + \Delta\text{twz}(f) + \Delta\text{twz}(g) + \Delta\text{twz}(h) + \Delta\text{twz}(i) + \Delta\text{twz}(j)$$

Adotando-se os passos do custeio da execução fiscal federal realizado pelo IPEA (2011), chega-se à seguinte fórmula do fluxo dos processos sentenciados da VEF/DF em 2019:

$$< \text{PEFM}_{\text{vef}} = \mathbf{a} + \mathbf{b} + \mathbf{0,19c} + \mathbf{0,04d} + \mathbf{0,03e} + \mathbf{0,001f} + \mathbf{0,003g} + \mathbf{0,01h} + \mathbf{i} + \mathbf{j} >$$

A despeito da escassa frequência de atos processuais intermediários praticados na execução fiscal média, o grau de satisfação desses processos pode ser considerado alto – ainda maior do que o observado no levantamento nacional em 2009. Os processos extintos por pagamentos genéricos registraram 44% de ocorrência, seguidos dos casos de baixa por quitação de parcelamento (30,47% e 0,52%). Somados, o grau de satisfação chega a exatos 75%. Se forem consideradas como satisfação as extinções de processos fundadas em cancelamento da inscrição do débito, desistência e cancelamento da cobrança – que podem ter sido motivadas por pagamentos – o grau de satisfação chega a impressionantes 96,36%.

Figura: Motivos de extinção de execuções fiscais na VEF/DF em 2019

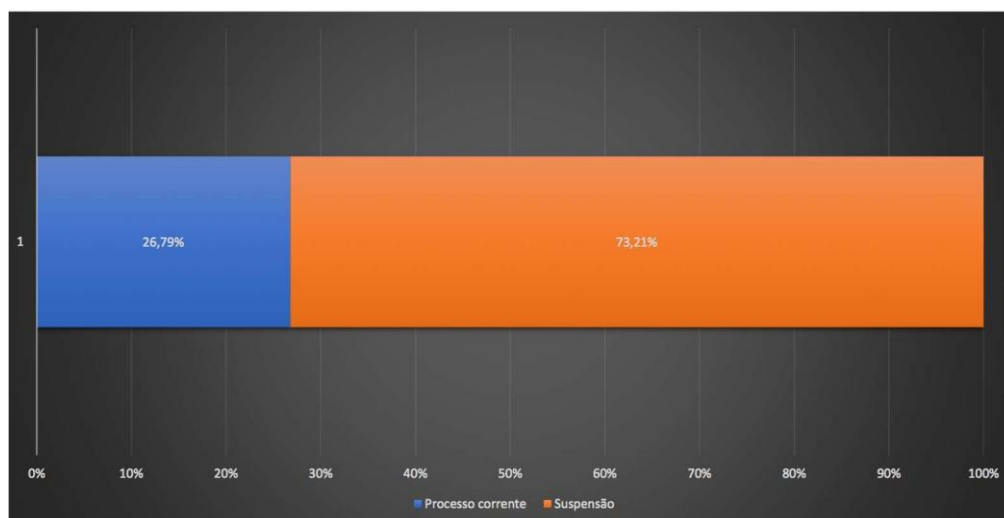


Outro destaque do fluxo das execuções fiscais na VEF/DF em 2019 é a frequência de suspensões de andamento dos processos. Mais da metade dos casos analisados (56,25%) experimentaram suspensões, geralmente de 365 dias. No geral, essas suspensões ocuparam mais de 1/4 (26,79%) do tempo médio total dos processos.⁸

⁸ Segundo apurou-se nas entrevistas, a prática está associada ao gerenciamento processual das execuções fiscais segundo a probabilidade de efetividade, dimensionada pelos valores envolvidos e a existência de informações sobre o devedor. A referência normativa é o Provimento TJDFT n.º. 13, de 9/10/2012, que determinou o “arquivamento [sem baixa] das ações de execução fiscal, em tramitação ou que vierem a ser ajuizadas, cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)” - atualmente, em R\$ 7.454,85 (Provimento no. 47, de 22/1/2020). O gerenciamento baseia-se em uma triagem inicial dos casos segundo aqueles critérios e a sua alocação em rotinas internas que variam

segundo o impulso processual ou a suspensão provisória para o fornecimento de mais informações pelo exequente.

Figura: Tempos de suspensão dos processos em relação ao tempo médio total nas execuções fiscais na VEF/DF em 2019



Tempos total e parciais dos atos praticados na execução fiscal na VEF/DF

Como é comum no custeio de serviços, o custo dos processos judiciais é influenciado, em maior medida, pela *carga de trabalho* empenhada no seu processamento e, atrelada a ela, o *tempo* consumido pelos processos.

O cálculo dos tempos pode trabalhar com duas categorias: o tempo total dos processos e os tempos individuais de cada ato nele praticado. Aquele permite uma visão geral da duração dos processos e é o que costuma ser usado para retratar a demora efetivamente percebida.⁹ O segundo é um tempo de identificação mais difícil e que nem sempre representará o tempo total, mas pode representar mais fielmente as demoras e, principalmente, os gargalos nos fluxos processuais.

Sob um recorte vertical, os tempos dos processos podem ser decompostos em três outras categorias: o tempo dos atos processuais (do juiz e das partes); tempos administrativos (serventuários); tempos de espera (legítimos/úteis ou mortos).

⁹ Aliás, é o tempo total dos processos que costuma aparecer nos relatórios oficiais de funcionamento do sistema e o que parece influir mais diretamente a percepção da população acerca do serviço de justiça.

A sobreposição entre essas categorias de tempos, já existente e de difícil controle nos processos físicos, é ainda maior e imponderável nos processos eletrônicos. O processo físico admitia alguma demarcação dos tempos do juiz, dos servidores, das partes, etc., o que praticamente acabou com a implementação do processo eletrônico, em que a sobreposição de atividades e, portanto, de tempos, é generalizada. Tornou-se, assim, praticamente impossível isolar tempos e, portanto, demoras atribuíveis a cada um dos atores envolvidos no processamento das execuções fiscais.¹⁰

Ainda assim, é possível realizar o cômputo das duas outras categorias de tempo, sob perspectiva horizontal: o tempo total dos processos (carga de trabalho ponderada) e o tempo individual dos atos (tempo operacional), como foi feito no levantamento de 2009.

Tempo total dos processos (pela carga de trabalho ponderada)

No contexto da VEF/DF em 2019, considerando o período pós digitalização de processos, a
[Digite aqui]

duração média dos processos analisados foi computada em **2.464 dias** – o equivalente a *seis anos, oito meses e vinte e nove dias*.¹¹

O tempo médio total dos processos, como será apresentado adiante, é base para o cálculo do custo provável total da execução fiscal média na VEF em 2019.

Tempos individuais dos atos do processo (tempo operacional de trabalho pela técnica Delphi)

Complementarmente, considerando-se a matriz procedimental prevista em lei e os dados levantados junto aos servidores da VEF/DF (*Delphi*), foram calculados os tempos individuais de cada ato praticado no processo (tempos operacionais de trabalho).

A dedicação em minutos de cada servidor respectivamente incumbido do ato processual que integra a execução fiscal na VEF é assim distribuída:

¹⁰ Cf. comentários a respeito dessas dificuldades no processo físico em IPEA, 2011, p. 11 e 12.

¹¹ Essa duração é inferior em 1 ano e cinco meses ao tempo médio total de 2.989 dias (oito anos, dois meses e nove dias) do cenário nacional em 2010 (IPEA, 2011, p. 22). Vale anotar que a decomposição do tempo médio total nos tempos parciais relativos a cada um das fases identificadas no processo - listadas na tabela abaixo - resulta em um tempo médio total de *2.934 dias*. A diferença é provavelmente um efeito da sobreposição entre os atos praticados no processo, potencializada agora pelo fato dos autos serem virtuais e, em tese, diferentes atores poderem realizar atos no processo concomitantemente.

Tabela: Frequências, tempos operacionais e tempo total pela carga de trabalho ponderada dos atos da execução fiscal na VEF/DF em 2019

Atos		Frequência	Tempos totais (em minutos)	Tempo pela CTP
Autuação	a	1,00	26,5	26,5
Despacho Inicial	b	1,00	18,0	18
Citação	c	0,19	25,1	4,769
Objecção	d	0,04	1,5	0,06
Penhora	e	0,03	15,2	0,456
Impugnação	f	0,01	0,0	0
Embargos	g	0,003	1,0	0,003
Expropriação	h	0,01	6,1	0,061
Sentença	i	0,997	11,0	10,967
Baixa	j	1,00	62,0	62
Tempo total dos atos (em minutos)			166,4	122,82

Assim, considerando-se os tempos dedicados às práticas (“tempo operacional”) dos atos da execução fiscal na VEF/DF em 2019, temos que o processo médio duraria *166,37 minutos*, o que equivale a 2,77 Rh – especificamente, 2 horas e 46 minutos.

O cálculo do tempo pela carga de trabalho ponderada na VEF em 2019 (PEFMte), obtido pela ponderação dos tempos dos atos em função da sua frequência – fórmula abaixo –, resultou em [Digite aqui]

122,82 minutos – pouco mais de duas horas: **2hrs, 2min e 49s**.¹²

$$\text{PEFMte} = 1(26,5) + 1(18) + 0,19(25,1) + 0,04(1,5) + 0,03(15,2) + 0,01(0) + 0,003(1) + 0,001(6,1) + 0,997(11) + 1(62)$$

Para fins do custeio unitário do processo, objeto daquele e deste levantamento, cada um desses resultados subsidia um cálculo de custo. A comparação e a dimensão da distância entre ambos permite começar a distinguir tempos devidos, necessários para a atividade ser realizada, dos tempos sobressalentes, que admitem redução. Dito de outro modo, a comparação permite identificar os limites de políticas de aumento de produtividade.

¹² A diferença entre os significados de cada uma das medições de tempo acima (6 anos, 8 meses e 29 dias e, por outro lado, 2 horas, 2 minutos e 49 segundo) é suficientemente esclarecida pelo relatório do IPEA (2010) - que também chegou a grandezas igualmente distantes (8 anos, 2 meses, 9 dias e 10 horas e 46 minutos): *“as perdas de eficiência normais que envolvem qualquer trabalho humano (...) Como não é uma máquina, não pode existir a expectativa razoável de que o servidor passe todo o seu período de trabalho executando exclusivamente sua atividade-fim)”*; *“[as] tarefas e operações desenvolvidas durante as etapas processuais não compõem uma linha de produção just in time (... O processo produtivo na Justiça se assemelha à produção em lotes...)”*; *“embora uma parte significativa do tempo morto possa ser atribuída ao congestionamento e outros elementos de ineficiência do sistema de justiça, uma quantidade expressiva deste resulta de contingências incontroláveis ou inevitáveis.”* (IPEA, 2011, p. 24)

Custos: relação entre atividades desempenhadas e unidade de custo

O segundo fator determinante do custo unitário dos processos judiciais, na metodologia desenvolvida pelo IPEA (2011), são os custos empenhados nas atividades de processamento das execuções fiscais – custo baseado em atividades.

Tal como os tempos, esses custos podem ser representados a partir do quadro geral de acervo e movimentação processual e, complementarmente, pode ser dimensionado a partir dos atos individuais praticados nesse tipo de processo.

As definições de unidades de custo adotadas neste levantamento seguiram a classificação feita no levantamento original do IPEA, em duas modalidades predominantes: os custos de mão de obra (considerados na categoria custo variável, direto e indireto) e as despesas gerais de custeio e capital da Vara (considerados custos fixos e variáveis indiretos).

Na primeira categoria, os salários dos servidores ativos compõem, como explicado no relatório original, a maior parcela e, portanto, funcionam como “cost driver” do custeio dos processos judiciais.¹³

A limitação do levantamento a uma única vara permitiu algum grau de detalhamento na apuração dos valores de salários em relação ao procedimento adotado no levantamento pelo IPEA em 2009. Pode-se depurar, por exemplo, a quantidade precisa de servidores, por categoria, que trabalharam na VEF/DF no ano base da pesquisa, bem como as despesas com sua remuneração, por servidor e categoria. Também se pode prescindir do levantamento de salários de inativos, aqui entendidos como despesas administrativas do Tribunal, não específicas do processamento de execuções fiscais.

Segundo dados informados pelo TJDF, as despesas com pagamentos de salários aos 78 servidores que atuaram na VEF no ano de 2019 foram calculadas em R\$ 8.939.105,99.¹⁴

A segunda classe de despesas influentes sobre o custeio da atividade judiciária além das de mão de obra são as despesas gerais de custeio e capital – como gastos com estrutura física e manutenção, serviços de terceiros, materiais de consumo, etc.

[Digite aqui]

¹³ Despesas com pessoal, sobretudo salários e benefícios, representam a rubrica mais representativa do orçamento do Judiciário (CNJ, Justiça em Números, série histórica).

¹⁴ Dados informados pela Secretaria de Gestão de Pessoas do TJDFR em abril de 2021. Foram considerados os seguintes fatores na composição da despesa: médias de valores recebidos (salários e outros recebimentos, desde que ordinários, tais como férias, décimo-terceiro, etc.) em 2019 por categoria de servidores que atuaram na VEF no mesmo ano; contribuições patronais; despesas registradas em folha suplementar (v.g., gratificação natalina, gratificação por acúmulo de jurisdição, indenização por férias [venda de férias], acerto de serviços extraordinários [plantão], etc.). Para servidores, considerou-se os valores identificados internamente como “valor bruto contracheque”, que inclui benefícios mensais (auxílio alimentação, auxílio-creche, etc.) e outros pagamentos (v.g., ajuste de mudança de padrão ou de função).

Na ausência de registro orçamentário específico por unidade judiciária, foram considerados os dados globais de despesas do TJDFR em 2019 (R\$ 2.902.074.299,40),¹⁵ que, ponderados pelo acervo total de processos pendentes naquele tribunal (675.361), indicou um *custo médio por processo por dia* (CMPDtjdf) em 2019 de R\$11,77.¹⁶ O valor médio arrecadado em custas, considerando-se também o cenário global do Tribunal, é de R\$ 44,11.¹⁷

Aplicando-se a metodologia de custeio médio total do levantamento IPEA (2011) e considerando-se o tempo médio total do processo (2.464 dias), chega-se a um primeiro valor aproximado de *custo médio total* provável do PEFMvef: **R\$ 28.964,00 (vinte e oito mil, novecentos e sessenta e quatro reais)**.¹⁸

Custo baseado em atividades

O custo médio provável total do processo apresenta, em seu cálculo, o viés dos chamados “tempos mortos” do processo, em que não são realizadas atividades de processamento e julgamento propriamente. Uma possível estratégia de aproximação do custeio é considerar, comparativamente, os tempos individualmente dedicados às atividades desempenhadas pelos servidores (IPEA, 2010, p. 26).

¹⁵ Informações prestadas pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SEOF) em abril de 2021, bem como dados constantes do Relatório de Gestão do TJDFR 2019.

¹⁶ As projeção das despesas executadas pela VEF a partir do orçamento geral do TJDFR em 2019, excluídas aquelas relacionadas pagamentos de servidores inativos, contabilizaram um total R\$294.307.452. Somados ao R\$ 8.939.105 de despesas com salários da VEF, apura-se um total de R\$303.246.558 como orçamento projetado da VEF em 2019. Com- putando-se o acervo pendente em 2019 de 238.483 processos, chega-se a um *custo médio por processo por dia* (CMP- Dvef) da VEF/DF em 2019 de R\$3,484. O CMPD da Justiça Federal em 2009 calculado pelo IPEA (2011) era R\$ 1,59. ¹⁷ De modo similar, o CAEF da Justiça Federal em 2009 calculado pelo IPEA (2011) era R\$ 37,69 - bem diferente do da VEF em 2019. Uma projeção do CAEF da VEF em 2019 tomaria em consideração o valor total arrecadado em custas e emolumentos no ano de R\$ 55.352,67 - segundo dados informados pela COGEC/TJDFR (Coordenadoria de Controle Geral de Custas e Depósitos Judiciais), apurado por meio de busca com triagem específica restrita à Brasília e guias efetivamente pagas. Dividido pela quantidade de processos pendentes na VEF naquele ano, chegar-se-ia a um valor médio arrecadado em custas por processo de execução fiscal (CAEFvef) de R\$ 0,23. Este resultado diverge, porém, do que se obtém com dados gerais do CNJ (2020, p. 80), segundo os quais o TJDFR registra um valor médio arrecadado por processos sujeitos a cobrança de custas de de R\$ 209,38. Inclusive por isso, optou-se aqui por manter o método utilizado no custeio feito pelo IPEA em 2009, baseado nos dados globais do Tribunal.

[Digite aqui]

¹⁸ O custo médio total provável do processo de execução fiscal médio da Justiça Federal de 1ª instância em 2009 (PE- FMcmtCAEF), calculado pelo IPEA (2011), era de R\$ 4.685,39.

Este seria, segundo o desenho metodológico desenvolvido pelo IPEA em 2010, o *custo baseado em atividades* (CBA), integrado basicamente pelo *custo médio da mão de obra* na execução fiscal (CMMO) – que se baseia, por sua vez, no valor do minuto trabalho por categoria profissional no ano e um valor estimado de custo fixo por processo.¹⁹ No caso da VEF, o registro dos valores efetivamente pagos a cada servidor da VEF e do volume de processos na vara no período em análise conferem maior pertinência e precisão ao custeio do CMNO.

A distribuição das atividades realizadas em um processo de execução fiscal médio na VEF em 2019, segundo os tempos dessas atividades, segue a seguinte proporção: analistas e técnicos judiciários desempenham a maior parte das rotinas processuais; magistrados concentram-se em análises eventuais que instruem as decisões mais relevantes; auxiliares (principalmente estagiários) desempenham atividades de suporte não diretamente relacionadas aos expedientes processuais.

No cenário da execução fiscal do TJDF em 2019, além da VEF, outros órgãos de apoio realizam atos processuais na execução fiscal. Dentre eles, destaque-se o Centro Judicial de Resolução de Conflitos e Cidadania específico das execuções fiscal (Cejusc-Fiscal) – a quem são direcionados os processo envolvendo valores que justificariam tentativa de resolução consensual – o Núcleo de Leilões Judiciais (Nulej), responsável pela realização de hastas públicas e expropriações, os Oficiais de Justiça.

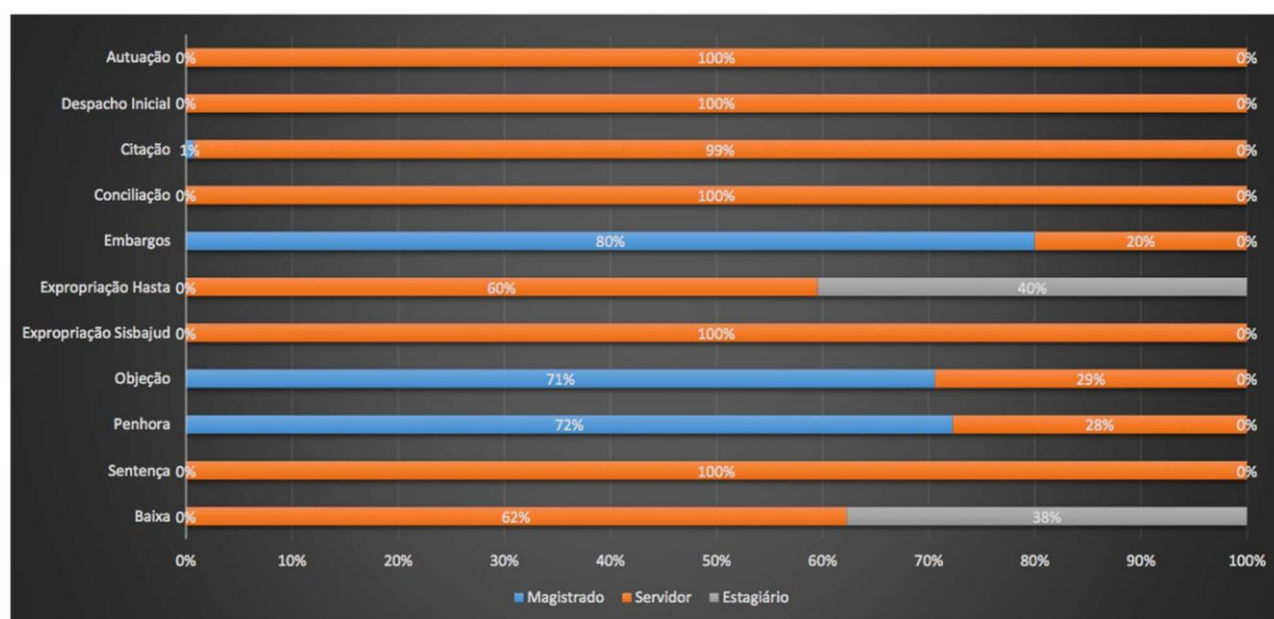
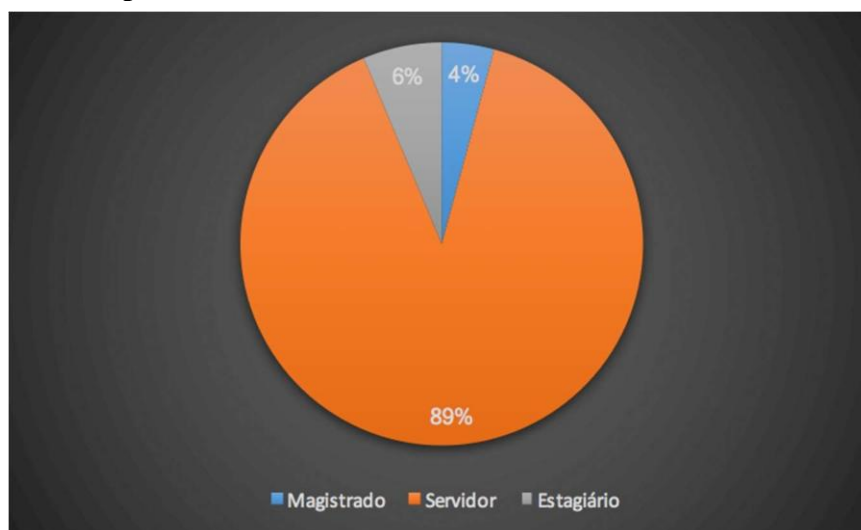


Figura: Distribuição de tempos dedicados ao processo de execução fiscal médio por ato processual e categoria profissional na VEF/DF em 2019

¹⁹ “(...) determinado a partir da conversão do orçamento de pessoal executado pela Justiça Federal de primeiro grau no exercício financeiro de 2009 no orçamento por minuto trabalhado, ponderado com base na participação relativa de magistrados, servidores e estagiários no processamento dos executivos fiscais.” (IPEA, 2010, p. 26).

Quando a distribuição entre as categorias profissionais é dimensionada pela frequência dos atos realizados na execução fiscal média, a concentração das atividades desempenhadas pelos servidores é ainda maior: 89%; seguida de estagiários (4%) e magistrados (6%).²⁰

Figura: Distribuição dos tempos das atividades desempenhadas ao processo de execução fiscal médio na VEF/DF em 2019 pelas categoria profissionais



Decompondo-se os valores recebidos por cada categoria de servidor em 2019 pela quantidade média de servidores por categoria e de dias trabalhados por cada categoria no ano e considerada a quantidade de 246 dias de funcionamento da VEF no ano, apura-se os seguintes valores médios por minuto trabalhado por categoria.

Tabela: Fatores de custeio do minuto trabalhado por categoria de servidor na VEF/DF em 2019²¹

Cargo		custo/mês*	pes-soas /c argo /a no	dias/mês/p essoas	dias/Var a/ano	custo/dia (trabalhado)	custo/minuto trabalhado
Estagiário Médio	Nível	R\$ 754,82	33	17	246	R\$ 44,67	R\$ 0,19
Estagiário Superior	Nível	R\$ 972,93	8	16	246	R\$ 59,81	R\$ 0,25
Técnico Judiciário		R\$ 14.839,04	29	16	246	R\$ 929,82	R\$ 1,94
						R\$	

Analista Judiciário	R\$ 20.445,43	4	14	246	1.456,46	R\$ 3,03
---------------------	---------------	---	----	-----	----------	----------

²⁰ No cenário da VEF em 2019, outros órgãos de apoio além da Secretaria realizam atos processuais na execução fiscal. Dentre eles, destaque-se o Centro Judicial de Resolução de Conflitos e Cidadania específico das execuções fiscal (Cejusc- fiscal) - a quem são direcionados os processo envolvendo valores que justificariam tentativa de resolução consensual - e o Núcleo de Leilões Judiciais (Nulej), responsável pela realização de hastas públicas e expropriações.

²¹ Valores informados pela Secretaria de Recursos Humanos do TJDFR em março de 2021. Segundo o relatório Justiça em Números 2020, o “custo médio mensal dos tribunais com magistrados e servidores, incluindo benefícios, encargos, previdência social, diárias, passagens, indenizações judiciais e demais indenizações eventuais e não eventuais” com servi- dores é de R\$ 22.610 e com magistrados R\$ 54.592 (CNJ, 2021, p. 85).

Cargo	custo/mês*	peçoas/ cargo/ ano	dias/mês/ peçoas	dias/Vara /ano	custo/dia (trabalhado)	custo/miut o trabalh ado
Magistrado	R\$ 49.116,32	4	16	246	R\$ 3.004,62	R\$ 6,26

* média de salários, benefícios e gratificações pagas no ano por categoria²²

Dividindo-se o orçamento do TJDFR em 2019 excluídas despesas com salários (R\$ R\$2.093.939.622) pelo acervo pendente no ano (675.361 processos), chega-se ao custo fixo por processo por ano de R\$1.196,60²³ – equivalente ao CMPD de R\$3,28.

Considerando-se o tempo médio total de tramitação (2.464 dias) e descontando-se o valor médio arrecadado por processo (R\$ 44,11), o custo fixo da execução da execução fiscal na VEF em 2019 pode ser estimado R\$8.331.²⁴

A equação usada para o custeio baseado nas atividades a partir desses dados seria assim representada:

$$PEFM_{cmbavef} = \{[1(26,5) + 1(18) + 0,19(25,1) + 0,04(1,5) + 0,03(15,2) + 0,01(0) + 0,003(1) + 0,001(6,1) + 0,997(11) + 1(62)]\} + R\$8.331$$

Considerando-se a distribuição dos tempos dedicados por cada servidor e o respectivo custo por minuto, o custo médio da mão de obra (CMNO) da execução fiscal média da VEF em 2019 é de R\$ 729,46.

Somado ao custo fixo por processo (R\$8.034), a ponderação do custo fixo em função do processo médio na VEF (PEFM_{cmbavef}) chega ao **custo médio provável baseado em atividades** do PEFM é de **R\$8.763 (oito mil, setecentos e sessenta e três reais)**.²⁵

²² Informações prestadas pela Secretaria de Recursos Humanos do TJDF.

²³ Ambos superiores ao equivalente calculado pelo IPEA em 2009, de R\$ 70,68.

²⁴ De modo similar, cerca de quatro vezes o valor do custo fixo da execução fiscal calculado pelo IPEA em 2009 para os processos de todo o país, de R\$ 541,11. Adotando-se, comparativamente, como método de cálculo do orçamento da VEF no ano a ponderação combinada do acervo, pessoas e área ocupada, o custo fixo anual cai para R\$121,58, o correspondente diário para R\$ 0,333 e *custo fixo* para R\$ 820,55.

²⁵ O custo médio provável baseado em atividades do processo de execução fiscal médio da Justiça Federal de 1ª instância em 2009 (PEFMcmCAEF), calculado pelo IPEA (2011) o custo médio total era de R\$ 1.854,23.

Tabela: Fatores de custeio do minuto trabalhado por categoria de servidor na VEF/DF em 2019, custo proporcional, custo da mão de obra, custo fixo e custo baseado em atividade

	Magistrado	Servidor	Estagiário	custo proporcional
Autuação	0	36,5	0	R\$75,56
Despacho Inicial	0	11	0	R\$22,77
Citação	1	133	0	R\$281,57
Conciliação	0	66	0	R\$136,62
Embargos	0,93	0,252	0	R\$6,34
Expropriação Hasta	0,1	2,48	1,7	R\$6,10
Expropriação Sisbajud	0,05	0,43	0	R\$1,20
Objecção	1,2	0,48	0	R\$8,51
Penhora	11,22	4,305	0	R\$79,15
Sentença	0	19	0	R\$39,33
Baixa	0	33	20	R\$72,31
CMNO				R\$729,46
Custo fixo				R\$8.034
PEFMcbavef2019				R\$ 8.763

Considerações conclusivas

O levantamento do custeio do procedimento judicial da execução fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal (VEF/DF) revelou similitudes e diferenças em comparação ao custeio apurado pelo IPEA em levantamento feito em 2009 (IPEA, 2010).

Presumivelmente, os custos do processamento da execução fiscal na Justiça são sensivelmente maiores do que há dez anos atrás. O custo fixo do processamento da execução fiscal sofre aumento razoável, de 35%. O aumento é, porém, bem mais expressivo para ambas modalidades de custo objeto do levantamento: +518% no custo médio total (Cmt) e +373% no custo baseado em atividades (Cmba).

Os tempos de processamento, entretanto, não apenas não acompanham esta evolução como apresentam comportamento inverso. O tempo total caiu em 18%, mas o tempo operacional – referente às atividades realizadas no processo – registra queda de 81% em relação ao cenário nacional de 2009.

Tabela: Comparativo entre os principais dados do custeio unitário da execução fiscal nacional em 2009 e da VEF/DF em 2019

	Justiça Federal Brasil 2009	VEF/DF 2019	variação	
custo médio total da EF	R\$4.685	R\$28.964	518%	
custo baseado em atividades	R\$1.854	R\$8.763	373%	
custo fixo da execução fiscal	R\$541	R\$729	35%	
tempo total (dias)	2989	2464	-18%	
tempo de atividades (minutos)	646	123	-81%	

Diferentes fatores podem ser apontados como associados a essas diferenças. No contexto geral, o processamento das execuções fiscais é bastante distinto do de dez anos atrás – inclusive em decorrência das políticas adotadas a partir dos resultados do levantamento do IPEA: o gerenciamento dos processos pelas unidades judiciárias é diferente e, principalmente, o formato de registro e rotinas da serventia alterou-se sensivelmente com a digitalização e o processo eletrônico.

No contexto particular, peculiaridades estruturais e administrativas da VEF/DF também podem estar associadas às diferenças. A implantação de expedientes de gerenciamento de processos judiciais (*judicial case management*) parece refletir em um modo de processamento das execuções fiscais distinto do padrão genérico e automático até então praticado – refletindo-se na redução dos tempos de processamento. A estrutura da unidade judiciária e orçamento do Tribunal também podem ser associados às diferenças de

custeio observadas, na medida do efeito sobre o custo médio do processo por dia (CMPD), um dos fator usados no equacionamento do custeio unitário do processo judicial.

Esse quadro evidencia, ao menos no contexto observado e por um lado, os resultados de políticas judiciárias destinadas a racionalizar o processamento das execuções fiscais adotadas a partir das revelações trazidas pelo estudo pioneiro do IPEA em 2010. Por outro, também torna mais nítida a influência, considerada naquele levantamento mas não evidenciada, das condições administrativas estruturais sobre os custos internos da tramitação dos procedimentos judiciais.

ANEXO D - EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 16/2018 - SERVIÇOS DE SEGMENTAÇÃO DE DEVEDORES

O Distrito Federal, por meio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, leva ao conhecimento dos interessados que fará realizar licitação, na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, mediante as condições estabelecidas neste Edital, consoante o regulamentado pela Lei n.º 10.520/2002, Decreto Federal n.º 5.450/2005, Decretos Distritais n.º 25.966/2005, n.º 26.851/2006, 22.688/2002, 32.985/2011, 35.592/2014, 36.520/2015 e, subsidiariamente, pela Lei n.º 8.666/1993 com alterações, observando a Lei Complementar n.º 123/2006 atualizada, Leis Distrital 4.611/2011, Lei 4.770/2012, além de outras normas aplicáveis ao objeto deste certame. A Sessão Pública do Pregão Eletrônico será conduzida pela servidora Cleonice Neri dos Santos, designada Pregoeira, mediante o Decreto de 16 de agosto de 2017, publicado no DODF n.º 158, de 17 de agosto de 2017, auxiliado pela equipe de apoio nomeada pela Portaria n.º 533, de 18 de dezembro de 2017, alterada pela Portaria n.º 19, de 11 de janeiro de 2018, publicada no DODF n.º 13, de 18 de janeiro de 2018. O procedimento será realizada por meio do Sistema Eletrônico COMPRASNET, de acordo com a indicação abaixo:

PROCESSO Nº 020.00007969/2018-74

TIPO DE LICITAÇÃO: Menor Preço DATA DE ABERTURA: 24/10/2018

HORÁRIO: 10h30 (dez horas e trinta minutos) horário de Brasília/DF ENDEREÇO ELETRÔNICO:

www.comprasnet.gov.br

CÓDIGO UASG: 926121

- DO OBJETO

Contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de segmentação de devedores, fixação de parâmetros eficientes que propiciem a cobrança, inclusão de devedores em cadastros de inadimplentes que possibilite a efetivação de medidas e ações que auxiliem e apoiem a cobrança extrajudicial sob demanda, proporcionando a efetiva implantação e operacionalização da cobrança extrajudicial no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em conformidade com as especificações e condições descritas no Termo de Referência que integra o anexo I deste edital.

- DA SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS E DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Os pedidos de esclarecimentos referentes a este processo licitatório deverão ser enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico, no endereço licitacao@pg.df.gov.br.

Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório deste pregão, na forma eletrônica, pelo endereço licitacao@pg.df.gov.br.

Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do Termo de Referência integrante do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas, e, neste mesmo prazo prestar os esclarecimentos requeridos.

Acolhida a impugnação contra este Edital, será designada nova data para a realização do certame, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

As respostas às impugnações e aos esclarecimentos solicitados serão disponibilizadas no sistema eletrônico www.comprasnet.gov.br para os interessados.

- DA PARTICIPAÇÃO

Poderão participar desta licitação:

As pessoas jurídicas pertencentes ao ramo de atividade do objeto desta licitação, que atendam a todas as condições estabelecidas neste edital e seus anexos; e

Que estejam credenciadas perante o sistema eletrônico provido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI), por meio do sítio www.comprasnet.gov.br.

Não poderão participar, direta ou indiretamente, desta licitação:

Sociedades integrantes de um mesmo grupo econômico, assim entendidas aquelas que tenham diretores, sócios ou representantes legais comuns, ou que utilizem recursos materiais, tecnológicos ou humanos em comum, exceto se demonstrado que não agem representando interesse econômico em comum;

Pessoa jurídica, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou termo de referência ou projeto executivo ou o qual ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado.

Pessoa jurídica declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública, direta ou indireta, Federal, Estadual, Municipal e Distrital, bem como o que esteja punido com suspensão do direito de licitar ou contratar com a Procuradoria Geral do Distrito Federal (Parecer nº 373/2018- PRCON/PGDF);

Pessoa jurídica impedida de licitar e contratar com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de que trata o art. 7º da Lei nº. 10.520/2002.

Sociedade estrangeira não autorizada a funcionar no País;

Pessoa jurídica que se encontre em processo de dissolução, recuperação judicial ou extrajudicial, falência, concordata, concurso de credores, liquidação, fusão, cisão, ou incorporação;

Consórcio de empresas, qualquer que seja sua forma de constituição e pessoas físicas não empresárias.

Consoante prescreve o Decreto Distrital nº. 32.751/2011, alterado pelo Decreto 37.843/2016, pessoa jurídica cujo dirigente, administrador, proprietário ou sócio com poder de direção seja cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o segundo grau, de:

I - agente público com cargo em comissão ou função de confiança que esteja lotado na unidade responsável pela realização da seleção ou licitação promovida pelo órgão ou entidade da administração pública distrital; ou;

II - agente público cuja posição no órgão ou entidade da administração pública distrital seja hierarquicamente superior ao chefe da unidade responsável pela realização da seleção ou licitação;

A vedação se aplica aos contratos pertinentes a obras, serviços e aquisição de bens, inclusive de serviços terceirizados, às parcerias com organizações da sociedade civil e à celebração de instrumentos de ajuste congêneres.

Entende-se por familiar o cônjuge, companheiro (a) ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, inclusive.

As vedações deste item estendem-se às relações homoafetivas.

Direta ou indiretamente, o servidor ou dirigente da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Considera-se participação indireta a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista do autor do termo de referência ou projeto, pessoa física ou jurídica e do pregoeiro e de sua equipe de apoio com a licitante ou responsável pelo fornecimento de bens e serviços a estes necessários.

O autor do Termo de Referência, pessoa física ou jurídica.

– DO CREDENCIAMENTO

Os interessados em participar deste Pregão deverão credenciar-se, previamente, perante o sistema eletrônico provido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI), por meio do sítio www.comprasnet.gov.br.

Para ter acesso ao sistema eletrônico, os interessados deverão dispor de chave de identificação e senha pessoal, obtidas junto à SLTI, onde também deverão informar-se a respeito do seu funcionamento e regulamento e receber instruções detalhadas para sua correta utilização.

O uso da senha de acesso pela licitante é de sua responsabilidade exclusiva, incluindo qualquer transação por ela efetuada diretamente, ou por seu representante, não cabendo ao provedor do sistema ou a PGDF responsabilidade por eventuais danos decorrentes do uso indevido da senha, ainda que por terceiros.

O credenciamento junto ao provedor do sistema implica a responsabilidade legal da licitante e a presunção de sua

capacidade técnica para realização das transações inerentes ao pregão na forma eletrônica.

Caberá a licitante comunicar imediatamente ao provedor do sistema qualquer acontecimento que possa comprometer o sigilo ou a inviabilidade do uso da senha, para imediato bloqueio de acesso.

– DA PROPOSTA ELETRÔNICA

A licitante deverá encaminhar proposta, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, até a data e horário, marcados para abertura da sessão, quando, então, encerrar-se-á automaticamente a fase de recebimento de propostas, **devendo declarar em campo próprio no sistema:**

O **VALOR GLOBAL** do lote cotado, sobre o qual incidirão os lances, compreendendo a soma do valor total dos seus itens, em algarismo, em moeda nacional, já considerados e inclusos, todos os custos necessários tais como impostos, taxas, tributos e quaisquer outras despesas que incidam ou venham a incidir sobre o objeto desta licitação, para entrega no local indicado neste edital.

A descrição detalhada do produto ofertado, e, em caso de discordância existente entre as especificações do objeto descritas no Comprasnet e as constantes deste edital, prevalecerão as últimas;

Que cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências deste edital.

Quando enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte, que **preenche os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte ou microempreendedor individual** definidos pelo art. 3º Lei Complementar nº. 123/2006, e que está apta a usufruir do tratamento favorecido concedido na referida Lei.

As licitantes arcarão com todos os custos decorrentes da elaboração e apresentação de suas propostas.

A validade da proposta não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias, contados da sua apresentação. A declaração falsa relativa ao cumprimento dos requisitos previstos nesta licitação sujeitará a licitante às sanções estabelecidas na legislação.

A licitante deverá obedecer, rigorosamente, aos termos deste Edital e seus Anexos, devendo o material/serviço ofertado atender na íntegra as especificações solicitadas.

As propostas ficarão disponíveis no sistema eletrônico.

A identificação do licitante na proposta ensejará a sua desclassificação;

Até a abertura da sessão, a licitante poderá retirar ou substituir a proposta anteriormente encaminhada.

Depois da abertura da sessão não serão admitidas alterações nas propostas apresentadas, ressalvadas apenas a redução do preço proposto e aquelas alterações destinadas a sanar evidentes erros formais.

Decorrido o prazo de validade das propostas, sem convocação para contratação, ficam as licitantes liberadas dos compromissos assumidos.

A apresentação da proposta implica plena aceitação, por parte da licitante, das condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos.

– DA ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA

No dia e horário, indicados no preâmbulo deste Edital, no sítio www.comprasnet.gov.br, será realizada a abertura da sessão pública deste Pregão, conduzida pelo Pregoeiro.

Durante a sessão, a comunicação entre o Pregoeiro e as licitantes ocorrerá exclusivamente mediante troca de mensagens, em campo próprio do sistema eletrônico.

Incumbirá a Licitante acompanhar as operações no Sistema Eletrônico durante a sessão pública do Pregão Eletrônico, ficando responsável pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de qualquer mensagem emitida pelo Sistema ou de sua desconexão.

A Licitante será responsável por todas as transações que forem efetuadas em seu nome no Sistema Eletrônico, assumindo como firmes e verdadeiras sua proposta de preços e lances inseridos em sessão pública.

– DA CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS

O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas e desclassificará, motivadamente, aquelas que não estejam em

conformidade com os requisitos estabelecidos neste Edital.

Somente as licitantes com propostas classificadas participarão da fase de lances.

– DA FORMULAÇÃO DE LANCES

Iniciada a fase competitiva, as licitantes que tiveram suas propostas classificadas poderão encaminhar lances sucessivos, exclusivamente por meio do sistema eletrônico e serão imediatamente informadas do recebimento e do valor consignado no registro de cada lance.

A licitante somente poderá oferecer lance inferior ao último por ela ofertado e registrado no sistema.

Durante o transcurso da sessão, as licitantes serão informadas, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante.

Não serão aceitos dois ou mais lances iguais, prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro.

Os lances apresentados e levados em consideração para efeito de julgamento serão de exclusiva e total responsabilidade da licitante, não lhe cabendo o direito de pleitear qualquer alteração.

No caso de desconexão do pregoeiro, no decorrer da etapa de lances, se o sistema eletrônico permanecer acessível as licitantes, os lances continuarão sendo recebidos, sem prejuízo dos atos realizados.

Quando a desconexão do Pregoeiro persistir por tempo superior a dez minutos, a sessão do Pregão será suspensa automaticamente e terá reinício somente após comunicação expressa aos participantes no sítio www.comprasnet.gov.br.

O encerramento da etapa de lances será decidido pelo Pregoeiro, que informará, com antecedência de 1 a 60 minutos, o prazo para início do tempo de iminência.

Decorrido o prazo fixado pelo Pregoeiro, o sistema eletrônico encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de tempo de até 30 (trinta) minutos, aleatoriamente determinado pelo sistema, findo o qual será automaticamente encerrada a fase de lances.

Será assegurada, como critério de desempate, a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006.

Ultrapassada a fase de lances, se a proposta mais bem classificada não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte, e houver proposta de microempresa ou empresa de pequeno porte, na situação de empate, assim considerada(s) aquela(s) que seja(m) iguais ou até 5% (cinco por cento) superior(es) à proposta mais bem classificada, proceder-se-á da seguinte forma;

A microempresa ou a empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior à da licitante mais bem classificada, no prazo de 5 (cinco) minutos, e, se atendidas as exigências deste edital, será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

Não sendo contratada a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada, na forma do subitem anterior, e havendo outras licitantes que porventura se enquadrem na condição de empate, estas serão convocadas, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

A convocada que não apresentar proposta dentro do prazo de 5 (cinco) minutos, controlados pelo Sistema, decairá do direito previsto nos arts. 44 e 45 da LC nº 123/2006;

No caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas, empresas de pequeno porte e equiparados, que se encontrem em situação de empate, o sistema fará um sorteio eletrônico, definindo e convocando a vencedora para o encaminhamento da oferta final do desempate;

Na hipótese de não-contratação nos termos previstos neste item, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

- DA NEGOCIAÇÃO

Após o encerramento da etapa de lances o Pregoeiro poderá encaminhar contraproposta à licitante que tenha apresentado o lance mais vantajoso, observado o critério de julgamento e o valor estimado para a contratação.

A negociação será realizada por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelas demais licitantes.

- DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA

A licitante classificada em primeiro lugar deverá encaminhar a partir da solicitação do Pregoeiro, por meio da

opção “Enviar Anexo” do sistema Comprasnet, preferencialmente em arquivo único, a proposta de preços adequada ao último lance ou valor negociado e demais documentos e comprovações solicitados neste edital.

O prazo para envio será de até 60 (sessenta) minutos, prazo este que poderá ser prorrogado quando solicitado e justificado pelo licitante antes do término do prazo concedido, contados da solicitação ou por conveniência e oportunidade administrativa, sendo justificado pelo pregoeiro.

Os originais ou cópias autenticadas da proposta inserida no sistema e da documentação exigida no Edital, deverão ser encaminhados em envelope fechado e identificado o nº do pregão, no prazo máximo de 03 (três) dias úteis, contados a partir da declaração dos vencedores no sistema, ao protocolo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, localizada no Setor de Administração Municipal – SAM- Bloco I, térreo, Brasília/DF, CEP: 70620-000, Telefone: (61) 3342- 1086.

A proposta a ser anexada por meio da opção “Enviar Anexo” do Sistema Comprasnet e, posteriormente, encaminhada no envelope deverá conter:

nome da proponente e de seu representante legal, endereço completo, telefone, números do CNPJ;

o valor **global do lote, bem como o valor unitário e total de cada um de seus itens e subitens**, em moeda nacional, com até duas casas decimais, de acordo com o modelo constante do Anexo II deste edital, e já considerados e inclusos todos os custos necessários tais como impostos, taxas, tributos e quaisquer outras despesas que incidam ou venham a incidir sobre o objeto desta licitação;

a descrição dos produtos/serviços ofertados de forma a demonstrar que atendem as exigências do Termo de Referência, constante do Anexo I deste edital. Em caso de discordância existente entre as especificações do objeto descritas no Comprasnet e as constantes deste edital, prevalecerão as últimas;

prazo de validade da proposta que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias corridos, contados da data prevista para abertura da licitação;

Caso os prazos definidos neste edital não estejam expressamente indicados na proposta e não constar o registro de prazos divergentes dos estabelecidos, eles serão considerados como aceitos pela licitante, ficando esta obrigada ao seu cumprimento.

A licitante que abandonar o certame, deixando de enviar a proposta e documentação solicitadas, terá sua proposta desclassificada e sujeitar-se-á às sanções previstas neste edital.

O Pregoeiro examinará a proposta mais bem classificada quanto à compatibilidade do preço ofertado com o valor estimado, à conformidade com as especificações técnicas do objeto licitado e com os requisitos estabelecidos neste edital e seus anexos, devendo ser desclassificada de forma motivada a que estiver em desacordo.

Para o julgamento e classificação das propostas, será adotado O CRITÉRIO DE MENOR PREÇO GLOBAL (LOTE ÚNICO), observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade e demais condições estabelecidas neste Edital.

O Pregoeiro poderá solicitar parecer de técnicos pertencentes ao quadro de pessoal do PGDF ou, ainda, de pessoas físicas ou jurídicas estranhas a ele, para orientar sua decisão.

Não se considerará qualquer oferta de vantagem não prevista neste edital, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido.

Não se admitirá proposta que apresente valores simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços de mercado, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade da licitante, para os quais ela renuncie à parcela ou à totalidade de remuneração.

Será desclassificada a proposta que contenha preço manifestamente inexequível, assim considerado aquele que seja inferior ao custo de produção, acrescido dos encargos legais, desde que a licitante, depois de convocada, não tenha demonstrado a exequibilidade do preço ofertado.

Será desclassificada a proposta que contenha preço excessivo, assim considerado aquele que for superior ao valor unitário e total estimado pela Administração, constante deste Edital/Anexos, para cada item, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

DA HABILITAÇÃO

HABILITAÇÃO JURÍDICA

Registro comercial, arquivado na Junta Comercial respectiva, no caso de empresa individual.

Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedade empresária ou empresa individual de responsabilidade limitada - EIRELI, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores.

Decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA

Prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ.

prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede da licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

Prova de regularidade para com as Fazendas Estadual e Municipal ou Distrital, do domicílio ou sede da licitante.

Prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, mediante apresentação de certidão expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive aqueles relativos à Seguridade Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 1.751, de 02/10/2014, do Secretário da Receita Federal do Brasil e da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional.

para as empresas com sede ou domicílio fora do Distrito Federal, certidão Negativa de Débitos ou certidão positiva com efeito de negativa, emitida pela Secretaria de Estado de Fazenda do Governo do Distrito Federal, em plena validade, que poderá ser obtida através do site www.fazenda.df.gov.br. (inteligência do art. 173, da LODF)

Certificado de Regularidade perante o FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal.

Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT, ou positiva com efeito de negativa. ([Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011](#))

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto desta licitação, mediante apresentação de **Atestado de Capacidade Técnica**, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a licitante prestou ou está prestando serviços compatíveis com o objeto desta contratação.

QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Certidão Negativa de falência, de concordata, de recuperação judicial ou extrajudicial (Lei nº 11.101, de 9.2.2005), expedida pelo distribuidor da sede da empresa, datado dos últimos 30 (trinta) dias, ou que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria Certidão. No caso de praças com mais de um cartório distribuidor, deverão ser apresentadas as certidões de cada um dos distribuidores.

Balanco Patrimonial e demais demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentadas na forma da Lei devidamente registrados, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios.

as empresas constituídas no ano em curso poderão substituir o balanço anual por balanço de abertura, devidamente autenticado pela Junta Comercial;

a boa situação financeira da empresa será avaliada pelos Índices de Liquidez Geral (LG) e Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG), superiores a 1 (um), resultantes da aplicação das seguintes fórmulas:

PASSIVO CIRCULANTE + EXIGÍVEL A LONGO PRAZO ATIVO CIRCULANTE

PASSIVO CIRCULANTE ATIVO TOTAL

PASSIVO CIRCULANTE+ EXIGÍVEL A LONGO PRAZO

As licitantes que apresentarem resultado menor ou igual a 1 (um), em qualquer um dos índices acima, deverão comprovar capital social ou patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado do item que pretenda concorrer, conforme Anexo I.

OUTROS DOCUMENTOS

a) Comprovação da condição de microempresa, empresa de pequeno porte ou microempreendedor individual para usufruir do tratamento favorecido e diferenciado previsto no art. 25 da Lei Distrital nº 4.611/2011.

Declaração a ser assinalada em campo próprio no sistema COMPRASNET:

para fins do disposto no inciso V do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, acrescido pela Lei nº 9.854, de 27 de outubro de 1999, que não emprega menor de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de 16 (dezesesseis) anos, salvo menor, a partir de 14 (quatorze) anos, na condição de aprendiz, nos termos do inciso XXXIII, do art. 7º da Constituição Federal.

Havendo superveniência de fato impeditivo à participação no certame, fica a licitante obrigada a declará-lo, ciente, inclusive, da obrigatoriedade de informar ocorrências posteriores, sob pena das sanções legais cabíveis.

DO JULGAMENTO DA HABILITAÇÃO

A licitante habilitada parcialmente no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF poderá deixar de apresentar os documentos relacionados referentes à:

- habilitação jurídica (item 11.1),
- regularidade fiscal (item 11.2 com exceção da alínea “e”)
- qualificação econômico-financeira (item 11.4 com exceção da alínea ”a”, e, no que se refere a alínea “b” somente se possuir índices de LG e LC e SG superiores a 1 um, caso contrário deverá comprovar capital social ou patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado do item que pretenda concorrer, constante do Anexo I.

A comprovação da habilitação parcial no SICAF dar-se-á mediante a verificação da validade dos documentos necessários, através de consulta on line ao sistema, opção “Situação do Fornecedor” e outras opções de consultas disponíveis, quando do julgamento da habilitação, ocasião que será impressa a respectiva Declaração de “Situação do Fornecedor”, sendo a mesma rubricada pelo Pregoeiro.

É assegurado à licitante que esteja com algum documento vencido no SICAF o direito de encaminhar a documentação em plena validade, juntamente com a documentação não contemplada no SICAF prevista neste Edital.

Os documentos exigidos para a habilitação que não estiverem contemplados no SICAF ou das licitantes que não optarem pelo cadastramento do SICAF ou com cadastro desatualizado, deverão ser remetidos, preferencialmente, em conjunto com a proposta de preços ajustada ao valor do seu último lance ou valor negociado e demais documentos e comprovações a serem anexados à proposta, no prazo de até 60 (sessenta) minutos, prazo este que poderá ser prorrogado na forma prevista no item 10.1, a partir da solicitação Pregoeiro no Sistema Eletrônico, em arquivo único, por meio da opção “Enviar Anexo” do Sistema Comprasnet.

Os originais ou cópias autenticadas deverão ser enviados, em envelope fechado e identificado o nº do pregão, no prazo de 03 (três) dias úteis contados a partir da declaração dos vencedores no sistema, ao protocolo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, localizada no Setor de Administração Municipal – SAM- Bloco I, térreo, Brasília/DF, CEP: 70620-000, Telefone: (61) 3342- 1086.

Considerando o disposto no art. 97, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, será realizada pelo Pregoeiro consulta quanto à existência de registro impeditivo ao direito de participar em licitações ou celebrar contratos com a Administração Pública no módulo SICAF do sistema SIASG e nos endereços eletrônicos a seguir relacionados, sem prejuízo da verificação por outros meios:

no Portal da Transparência do Distrito Federal (<http://www.stc.df.gov.br>);

no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas-CEIS/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>);

O Pregoeiro poderá consultar sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões se necessário, para

verificar as condições de habilitação das licitantes, no entanto, não se responsabilizará pela possível indisponibilidade desses sistemas, quando da consulta no julgamento da habilitação, sendo de inteira responsabilidade da licitante a comprovação de sua habilitação. A verificação em sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões constitui meio legal de prova.

À microempresa ou empresa de pequeno porte que apresentar a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista com alguma restrição, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

A não-regularização da documentação, no prazo previsto no subitem anterior, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas neste Edital e facultará ao Pregoeiro convocar as licitantes remanescentes, na ordem de classificação.

Os documentos necessários para a habilitação poderão ser apresentados em original ou cópia autenticada por cartório competente, ou cópia acompanhada do original para conferência pelo Pregoeiro ou por membro da equipe de apoio ou publicação em órgão da imprensa oficial, ou pela Internet, nos casos em que o órgão responsável pela emissão do documento disponibilizar sua consulta.

Todos os documentos emitidos em língua estrangeira deverão ser entregues acompanhados da tradução para língua portuguesa, efetuada por tradutor juramentado e devidamente consularizados.

Não serão aceitos protocolos de entrega ou solicitação de documentos, em substituição aos documentos requeridos neste Edital e seus anexos.

Os documentos encaminhados deverão estar em nome da licitante, com indicação do número de inscrição no CNPJ.

Todos os documentos deverão estar em nome e CNPJ da matriz ou todos em nome e CNPJ da filial, exceto aqueles documentos que, pela própria natureza, comprovadamente, forem emitidos somente em nome da matriz e os atestados de capacidade técnica, que podem ser apresentados tanto em nome da matriz e/ou em nome da filial.

As certidões que não apresentarem em seu teor, data de validade previamente estabelecida pelo Órgão expedidor, deverão ter sido expedidas até 90 (noventa) dias antes da data da sessão pública deste Pregão, exceto os documentos que se destinam a comprovação da qualificação econômico-financeira e qualificação técnica.

O pregoeiro, na fase de julgamento, poderá promover quaisquer diligências julgadas necessárias à análise das propostas e da documentação, devendo as licitantes atenderem às solicitações no prazo por ele estipulado, contado do recebimento da convocação.

A não apresentação dos documentos exigidos neste edital implicará em inabilitação da licitante, salvo se houver a possibilidade de consulta via internet durante o julgamento da sua habilitação pelo Pregoeiro.

Verificando-se, no curso da análise, o descumprimento dos requisitos de habilitação estabelecidos neste Edital e seus Anexos, a licitante será inabilitada.

Se a proposta não for aceitável, ou se a licitante não atender às exigências de habilitação, o Pregoeiro, examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a seleção da proposta que melhor atenda a este edital.

Constatado o atendimento pleno às exigências fixadas neste edital, a licitante será declarada vencedora.

12- DO RECURSO

Declarada a vencedora, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recurso no prazo de 30 minutos.

A licitante que manifestar a intenção de recurso deverá registrar as razões do recurso, em campo próprio do sistema, no prazo de 3 (três) dias úteis, ficando as demais licitantes, desde logo, intimadas para, querendo, a apresentar contrarrazões, também via sistema, em igual prazo, que começará a contar do término do prazo da recorrente.

A falta de manifestação imediata e motivada da licitante, importará na decadência desse direito, ficando o

pregoeiro autorizado a adjudicar o objeto a licitante declarada vencedora.

O recurso não acolhido pelo Pregoeiro será apreciado e decidido pela autoridade superior.

O acolhimento de recurso importará na invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento.

Dos atos da Administração cabem:

Representação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis da intimação da decisão relacionada com o objeto da licitação ou do contrato, de que não caiba recurso hierárquico;

Pedido de reconsideração, de decisão do Procurador-Geral do Distrito Federal, conforme o caso, na hipótese do § 4º, do art. 87 da Lei nº 8.666/93, no prazo de 10 (dez) dias úteis da intimação do ato.

13– DA ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

O objeto deste Pregão será adjudicado pelo Pregoeiro, salvo quando houver recurso, hipótese em que a adjudicação caberá à autoridade competente para homologação.

A homologação deste Pregão compete ao Chefe da Unidade de Administração Geral da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

O objeto deste Pregão será adjudicado à(s) licitante(s) vencedora(s) PELO VALOR GLOBAL DO LOTE.

– DO INSTRUMENTO CONTRATUAL, VIGÊNCIA E REAJUSTE

O prazo para assinatura do contrato será de até 05 (cinco) dias úteis contados a partir da intimação do adjudicatário, podendo ser prorrogado uma vez por igual período, desde que ocorra motivo justificado e aceito pela Administração.

O contrato terá vigência de 12(doze) meses, a contar da data de sua assinatura, com eficácia a partir de sua publicação, podendo ser prorrogado, no interesse da Contratante, por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme inciso II, do art. 57, da Lei 8.666/93.

Observado o interregno mínimo de 01 (um) ano, será admitido o reajuste do contrato, desde que solicitado e demonstrado pela contratada, de forma analítica, a variação efetiva dos custos de produção, a contar da data de apresentação da proposta.

O índice a ser aplicado na data do reajuste será o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo– IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, ou, na insubsistência deste, por outro índice que vier a substituí-lo.

A aplicação de novos reajustes deve considerar a data e os valores do reajuste anterior, restando vedada a aplicação de índices acumulados por um período superior a 12 meses.

Os reajustes a que a contratada fizer jus e não forem solicitados durante a vigência do contrato, serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com encerramento do contrato.

A prorrogação do prazo de vigência do contrato ficará condicionada à avaliação da qualidade dos serviços prestados, à comprovação da compatibilidade com os preços de mercado, bem como à existência, em cada ano, de dotação orçamentária para suportar as despesas dele decorrentes.

Para o fiel cumprimento das obrigações contratuais, será exigida da adjudicatária a prestação de garantia no ato da assinatura do instrumento contratual no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do montante do contrato, mediante uma das seguintes modalidades:

- caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

- seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

O adjudicatário convocado deve apresentar, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado da data da entrega da via do contrato assinada, comprovante de prestação de garantia no valor e nas condições descritas neste Edital.

A garantia somente poderá ser levantada após o cumprimento integral de todas as obrigações contratuais assumidas e a extinção do Contrato;

A garantia ficará retida no caso de rescisão contratual por responsabilidade da Contratada, até a definitiva solução das pendências administrativas ou judiciais que porventura existam.

Sem prejuízo das sanções previstas na lei e neste Edital, a não prestação da garantia exigida será considerada inexecução do Contrato, implicando na imediata anulação da Nota de Empenho emitida e ensejará a rescisão Contratual, nos termos do inciso I do art. 78 da Lei nº 8.666/93.

Por ocasião da assinatura do contrato/emissão da Nota de Empenho, será exigida a comprovação das condições de habilitação consignadas no edital, as quais deverão ser mantidas pela licitante durante a vigência do contrato. Farão parte integrante do contrato este Edital e seus Anexos, a proposta apresentada pela licitante vencedora. O contrato poderá ser alterado, com a devida justificativa prévia, na ocorrência de quaisquer fatos estipulados no Art. 65 da Lei n.º 8.666/93 e suas alterações.

14.7 O contrato poderá ser rescindido, conforme as disposições dos artigos 77 a 80 da Lei nº 8.666/93.

14.8. Incumbirá à contratante providenciar a publicação resumida do instrumento do contrato e de seus eventuais termos aditivos, no Diário Oficial do Distrito Federal.

14.8. Será permitida a subcontratação dos serviços de negativação do devedor em cadastro de inadimplentes, conforme item 11.3.5 do Termo de Referência.

15– DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

Apresentar mensalmente relatório de execução dos serviços.

Manter seu quadro de pessoal devidamente treinado, com qualificações específicas para cada tipo de serviço.

Prestar informações aos usuários, de acordo com as orientações da PGDF.

Informar à contratante todas as irregularidades encontradas durante a execução dos serviços.

Indicar preposto - representante da empresa contratada, apto a realizar interface junto à PGDF para o bom andamento e cumprimento integral do objeto e com formação compatível com as atividades técnicas pertinentes para atendimento do objeto, para representar a empresa contratada na execução do Contrato.

Cumprir fielmente as obrigações assumidas em contrato, observando as definições técnicas deste Termo de Referência, iniciando e prestando os serviços no prazo estipulado, na forma e nas condições pactuadas.

Manter-se, durante a vigência do Contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação apresentadas quando da assinatura do mesmo.

Ter pleno conhecimento de todas as condições e peculiaridades inerentes aos serviços a serem executados não podendo invocar posteriormente desconhecimento para quaisquer efeitos.

Submeter à aprovação da contratante qualquer alteração que se tornar essencial à continuação da execução ou prestação dos serviços.

Aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou as supressões que se fizerem no objeto contratual, até 25% do seu valor inicial.

Comunicar à contratante, por escrito, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis que antecedem o prazo de início dos serviços, quaisquer anormalidades que ponham em risco o êxito e o cumprimento dos prazos da execução dos serviços, propondo as ações corretivas necessárias para a execução dos mesmos.

Obter todo e qualquer tipo de licença junto aos órgãos fiscalizadores para o perfeito e efetivo fornecimento da solução ofertada, sem ônus adicional para o contrato.

Manter seus funcionários ou representantes credenciados devidamente identificados quando da execução de qualquer serviço nas dependências da contratante referente ao objeto contratado observando as normas de segurança (interna e de conduta).

Atender às solicitações emitidas pela gestão do contrato quanto ao fornecimento de informações e/ou documentação.

Manter o mais rigoroso sigilo sobre quaisquer dados, informações, documentos e especificações que a ela venham a ser confiados ou que venha a ter acesso em razão da execução dos serviços, não podendo, sob qualquer pretexto, revelá-los, divulgá-los, reproduzi-los ou deles dar conhecimento a quaisquer terceiros.

Aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou as supressões que se fizerem no objeto contratual, de acordo com Lei nº 8.666/93, art. 65, §1, em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor contratado.

Não fazer uso de mão de obra infantil, nos termos da Lei Distrital nº 5.061/2013.

Adotar na execução do contrato, práticas de sustentabilidade ambiental, a recepção de bens, embalagens, recipientes ou equipamentos inservíveis e não reaproveitáveis pela PGDF, práticas de desfazimento sustentável, reciclagem dos bens inservíveis e processos de reutilização, nos termos estabelecidos na Lei Distrital nº. 4.770, de 22 de fevereiro de 2012, que sejam aplicáveis ao objeto desta licitação.

Durante a execução do contrato fica vedado o uso de conteúdo discriminatório: contra a mulher, que incentive a violência ou que exponha a mulher a constrangimento, homofóbico ou qualquer outro que represente qualquer tipo de discriminação, especialmente voltados contra minorias em condições de vulnerabilidade. sob pena de rescisão do contrato e aplicação de multa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, nos termos do que dispõe a Lei 5.448/2015, regulamentada pelo Decreto Distrital 38.365/2017. (PARECER 57/2018 – PRCON/PGDF)

16– DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

Acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços e manter em registro todas as ocorrências relacionadas com a execução, sob os aspectos quantitativos e qualitativos.

Designar servidor(es) para acompanhar e fiscalizar a execução do objeto deste Termo de Referência.

Atestar a Fatura de pagamento encaminhada pela contratada e enviar, juntamente com as Ordens de Serviço, à área administrativa para providências.

Permitir o acesso dos profissionais da contratada ao local de prestação dos serviços, desde que devidamente identificados e respeitadas as normas que disciplinam a segurança do patrimônio, das pessoas e das informações.

Proporcionar todas as condições necessárias para que a contratada possa cumprir o objeto desta contratação.

Rejeitar, no todo ou em parte, os serviços que forem executados em desacordo com as obrigações assumidas pela contratada.

Notificar à contratada sobre eventuais irregularidades no cumprimento das obrigações contratuais.

Impor sanções contratuais caso suas demandas de correção de irregularidades, notificadas à contratada, não sejam corrigidas dentro do prazo estabelecido.

Encaminhar lista dos servidores públicos que participarão da capacitação.

Informar à Contratada qualquer alteração ocorrida, em especial, no que se refere a quais servidores que participarão da capacitação

Realizar a Avaliação da capacitação e verificar se atingiu a média satisfatória, adotando as providências necessárias para esses casos.

17– DO RECEBIMENTO

17.1 O objeto desta licitação será recebido, por servidor designado pela autoridade competente, mediante recibo, da seguinte forma:

provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do objeto com a especificação, nos termos e prazos definidos no Termo de Referência deste edital; e

definitivamente, após o decurso do prazo de observação ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais..

17.2. O recebimento provisório ou definitivo do objeto não exclui a responsabilidade da CONTRATADA pelos prejuízos resultantes da incorreta execução do contrato.

18– DO PAGAMENTO

Para efeito de pagamento, a PGDF consultará os sítios oficiais dos órgãos e entidades emissores das certidões a seguir relacionadas, para a verificação da regularidade fiscal da Contratada:

Prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, mediante apresentação de certidão expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive aqueles relativos à Seguridade Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 1.751, de 02/10/2014, do Secretário da Receita Federal do Brasil e da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional.

Certidão de Regularidade com a Fazenda do Distrito Federal.

Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, fornecido pela CEF – Caixa Econômica Federal, devidamente atualizado.

Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT. ([Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011](#))

Havendo a impossibilidade de consulta, pela Administração, aos sítios oficiais dos órgãos e entidades emissores das citadas certidões, o pagamento ficará condicionado à apresentação, pela Contratada, da comprovação de sua regularidade fiscal e trabalhista.

O pagamento será efetuado até 30 (trinta) dias, contados a partir da data de apresentação da Nota Fiscal/Fatura, desde que o documento de cobrança esteja em condições de liquidação de pagamento.

Passados 30 (trinta) dias sem o devido pagamento por parte da Administração, a parcela devida será atualizada monetariamente, desde o vencimento da obrigação até a data do efetivo pagamento de acordo com variação *pro rata tempore* do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo– IPCA.

Nenhum pagamento será efetuado à licitante enquanto pendente de liquidação, qualquer obrigação que lhe for imposta, em virtude de penalidade ou inadimplência, sem que isso gere direito ao pleito de reajustamento de preços ou correção monetária (quando for o caso).

Os pagamentos de valores iguais ou superiores a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) serão feitos, exclusivamente, mediante crédito em conta corrente, em nome do beneficiário, junto ao Banco de Brasília S/A - BRB. Para tanto deverão apresentar o número da conta corrente e da agência em que desejam receber seus créditos, de acordo com o Decreto n.º 32.767 de 17/02/2011, publicado no DODF nº 35, pág. 3, de 18/02/2011.

Excluem-se das disposições do caput deste item:

- os pagamentos a empresas vinculadas ou supervisionadas pela Administração Pública federal;
- os pagamentos efetuados à conta de recursos originados de acordos, convênios ou contratos que, em virtude de legislação própria, só possam ser movimentados em instituições bancárias indicadas nos respectivos documentos;
- os pagamentos a empresas de outros Estados da federação que não mantenham filiais e/ ou representações no DF e que venceram processo licitatório no âmbito deste ente federado.

Será efetuada a retenção na fonte, dos tributos e contribuições, prevista na Instrução Normativa RFB nº 1234/2012.

A retenção dos tributos não será efetivada caso a licitante apresente junto com sua Nota Fiscal/Fatura a comprovação de que o ele é optante do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte –SIMPLES.

O pagamento dar-se-á mediante emissão de Ordem Bancária – OB, junto ao Banco de Brasília S.A., em Brasília-DF, ou tratando-se de empresa de outro Estado que não tenha filial ou representação no Distrito Federal, junto ao banco indicado, no prazo de 30 (trinta) dias corridos contados da data de apresentação pela Contratada da documentação fiscal correspondente e após o atestado da fiscalização da PGDF.

Documentos de cobrança rejeitados por erros ou incorreções em seu preenchimento serão formalmente devolvidos à Contratada, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis contados da data de sua apresentação.

Os documentos de cobrança, escoimados das causas que motivaram a rejeição, deverão ser reapresentados num prazo máximo de 02 (dois) dias úteis.

Em caso de rejeição da Nota Fiscal/Fatura, motivada por erro ou incorreções, o prazo de pagamento passará a ser contado a partir da data de sua reapresentação.

19– DAS SANÇÕES

As licitantes e/ou contratadas que não cumprirem integralmente as obrigações assumidas, garantida a prévia defesa, ficam sujeitas às sanções estabelecidas no Decreto nº 26.851, de 30/05/2006, publicado no DODF nº 103, de 31/05/2006, pg. 05/07, com suas alterações e atualizado.

20– DA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Unidade Orçamentária: 120901 – Fundo Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Programa de Trabalho: 02.122.6003.4220.0007

Natureza da Despesa: 33.90.39

Fonte: 370 e 320

21– DA DISPOSIÇÕES FINAIS

A PGDF poderá revogar este Pregão por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

A anulação do pregão induz à do contrato.

As licitantes não terão direito à indenização em decorrência da anulação do procedimento licitatório, ressalvado o direito da contratada de boa-fé de ser ressarcida pelos encargos que tiver suportado no cumprimento do contrato. É facultado ao Pregoeiro ou à autoridade superior, em qualquer fase desde Pregão, promover diligência destinada a esclarecer ou completar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de informação ou de documentos que deveriam ter sido apresentados para fins de classificação e habilitação.

No julgamento das propostas e na fase de habilitação, o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas e dos documentos e a sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de classificação e habilitação. (§3º do art. 26 do Dec. nº 5.450/2005)

Na contagem dos prazos estabelecidos neste edital e seus anexos, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento. Só se iniciam e vencem os prazos em dias de expediente na PGDF.

O desatendimento às exigências formais, não essenciais, não importará na inabilitação da licitante e/ou desclassificação de sua proposta, desde que seja possível a aferição de sua habilitação e a exata compreensão da sua proposta, durante a realização da sessão pública do pregão.

As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação. (Parágrafo único do art. 5º do Dec. nº 5.450/2005)

A contratada fica obrigada a aceitar nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial (Lei n.º 8.666/93, art.65, §§ 1º, 2º). No caso de eventual alteração contratual a Administração deverá apresentar a devida justificativa prévia.

Este Pregão poderá ter a data de abertura da sessão pública transferida por conveniência da PGDF.

O foro para dirimir questões relativas ao presente edital será o de Brasília – DF, com exclusão de qualquer outro.

Os casos omissos e demais dúvidas suscitadas serão dirimidas pelo Pregoeiro, por meio do Telefone: (61) 3342-1086.

Havendo irregularidades neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate à Corrupção, no telefone 0800-6449060. **(Decreto nº 34.031/2012, publicado no DODF de 13/12/2012 p 5.)**

22– DOS ANEXOS

Fazem parte integrante deste Edital os seguintes Anexos: ANEXO I - Termo de Referência

ANEXO III - Modelo de Proposta ANEXO III- Minuta de Contrato

Brasília, 03 de outubro de 2018.

Cleonice Neri dos Santos /Pregoeira

EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 16/2018 - SERVIÇOS DE SEGMENTAÇÃO DE DEVEDORES
ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA

1. OBJETO

1.1. Contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de segmentação de devedores, fixação de parâmetros eficientes que propiciem a cobrança, inclusão de devedores em cadastros de inadimplentes que possibilite a efetivação de medidas e ações que auxiliem e apoiem a cobrança extrajudicial sob demanda, proporcionando a efetiva implantação e operacionalização da cobrança extrajudicial no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

2. JUSTIFICATIVA

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por meio de seu órgão especializado, Procuradoria Fiscal, detém a competência de exercer a cobrança administrativa e judicial da dívida ativa do Distrito Federal, conforme se

observa do art. 4º, VII da Lei Complementar nº 395, de 31 de julho de 2001. Esse dever institucional encontra reforço nas disposições do art. 42, I da Lei Complementar nº 04, de 30 de dezembro de 1994.

Historicamente, a Procuradoria Fiscal tem buscado a recuperação dos créditos fazendários (tributários e não-tributários) mediante a cobrança judicial, fato esse corroborado pela existência de uma estrutura administrativa especialmente orientada para a consecução do procedimento administrativo conducente ao ajuizamento de execuções fiscais. Apesar da prerrogativa de realizar a cobrança administrativa dos créditos fazendários inscritos em dívida ativa, essa atividade não era desenvolvida até o presente momento, seja pela orientação jurisprudencial limitadora acerca do uso de instrumentos extrajudiciais de cobrança, seja pela maior aderência da cobrança judicial às competências atribuídas à Procuradoria Geral do Distrito Federal, facilitando o implemento, concretização e desenvolvimento dessa específica atividade de persecução do crédito fazendário. Todavia, avaliações acerca da eficiência da atividade persecutória do crédito no âmbito das Procuradorias Estaduais e, especialmente, na Procuradoria da Fazenda Nacional, demonstraram que a adoção da cobrança judicial como meio predominante ou até exclusivo de persecução do crédito fazendário se revelava excessivamente custosa e, portanto, anti-econômica, além de ineficiente e estimular o inadimplemento histórico dos créditos públicos, o que culminou com a explosão quantitativa da dívida ativa. Atualmente, tem-se plena consciência de que a utilização da execução fiscal como procedimento de cobrança de créditos inscritos em dívida ativa, sejam tributários ou não-tributários, enseja um estímulo à cultura do inadimplemento, pois os contribuintes devedores atuam estrategicamente para prolongar a satisfação do direito de crédito público; agravam o ônus do credor, uma vez que o custo de uma execução fiscal facilmente ultrapassa a quantia de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e muitos débitos inscritos em dívida ativa são muito inferiores a esse patamar; e assoberbam o Poder Judiciário, que apresenta as maiores taxas de congestionamento quando se enfoca as execuções fiscais.

Diante de um cenário de aumento progressivo da dívida ativa e baixa eficiência na atividade de recuperação dos créditos fazendários, associada à incapacidade estrutural do Poder Judiciário em resolver os processos executivos fiscais, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a exemplo de outras Procuradorias de Estado, empreendeu diversas iniciativas para mitigação de sua forte dependência para com a cobrança judicial dos créditos fazendários. Desta forma, a partir de proposição formulada pela PGDF, foi aprovada a LC nº 904/2015, que trouxe critérios específicos da atividade de cobrança, com vistas a uma maior racionalização, economicidade e eficiência dessa

atividade. Um dos pilares dessa nova lei reside na priorização da atividade de cobrança extrajudicial, uma vez que em seu art. 2º há a exigência de que a cobrança judicial seja necessariamente antecedida pela cobrança extrajudicial, mediante a utilização de instrumentos de mercado, tais como o protesto e a inclusão dos contribuintes devedores em cadastros de negativação. Ademais, no bojo dessa nova legislação, houve a alteração da estrutura administrativa da PGDF, criando-se a Diretoria de Recuperação Extrajudicial do Crédito, bem como a adequação das rotinas de cobrança às novas exigências legais, de modo a aprimorar os índices de recuperação dos créditos fazendários inscritos em dívida ativa.

Assim, seja pelo contexto de crise fiscal e esgarçamento da atividade econômica, seja pelo cenário de esgotamento do modelo jurisdicional de execução fiscal, a cobrança extrajudicial dos créditos fazendários tornou-se atividade relevante para a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, exigindo-se medidas efetivas para a sua implantação. Nesse contexto, é importante ressaltar que o Distrito Federal firmou protocolo de intenções com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o Ministério Público do Distrito Federal, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal e o Tribunal de Contas do Distrito Federal para priorizar a adoção de procedimentos administrativos de recuperação do crédito fazendário.

De fato, a recuperação de créditos fiscais por meio de ações de execução fiscal se revela excessivamente reduzido, justificando a adoção de instrumentos extrajudiciais de cobrança para assegurar maior efetividade e eficiência na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa do Distrito Federal. Portanto, a adoção de procedimentos informatizados que possibilite a efetivação de medidas e ações que auxiliem e apoiem a cobrança extrajudicial não é apenas necessária, mas fundamental, para o incremento do índice de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, bem como a redução da taxa de congestionamento da Vara de Execução Fiscal.

Por outro lado, a exigência por maior efetividade e eficiência no desempenho das competências da Procuradoria Fiscal, especialmente diante de um cenário de aumento do estoque da dívida ativa e limitação ao incremento da carga tributária, impõe, ainda, a racionalização e melhoria dos dados e cadastros à sua disposição, demandando, em consequência, a atualização constante dessas informações com o objetivo de assegurar máxima eficiência na recuperação do crédito fazendário.

Isto posto, justifica-se a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de segmentação de devedores, fixação de parâmetros eficientes de cobrança, inclusão de devedores em cadastros de inadimplentes e efetivação de ações de cobrança sob demanda, proporcionando a efetiva implantação e operacionalização de medidas e ações que auxiliem e apoiem a cobrança extrajudicial, com vista a atender as necessidades desta Casa Jurídica.

3. RESULTADOS ESPERADOS

3.1. Com a contratação dos serviços objeto deste Termo de Referência a PGDF espera obter os seguintes resultados:

Modernização dos serviços de cobrança administrativa;

Implementação automatizada e segura da legislação vigente sobre o procedimento de cobrança extrajudicial de créditos fazendários, especialmente os dispositivos da Lei Complementar Distrital nº 904/2015 e Decreto nº 38.650 de 27 de novembro de 2017;

Adequação do processo de recuperação de dívidas às recomendações dos órgãos de controle e legislação correlata;

Implantação de instrumentos para recuperação de dívidas na esfera administrativa;

Aprimoramento das ações de acionamento e cobrança, possibilitando maior assertividade;

Estipulação prévia de regras de recuperação de dívidas, observados parâmetros de eficiência e eficácia;
 Segmentação dos devedores segundo perfis de recuperação, permitindo adequar os procedimentos de cobrança;
 Acionamento assertivo dos instrumentos de cobrança, segundo o perfil do devedor e propensão a pagamento;
 Agilização do processo de cobrança dos débitos tributários e não tributários, reduzindo a inadimplência.
 Atualização dos dados cadastrais dos devedores por meio do processo de enriquecimento de dados, para tornar mais eficiente o contato judicial e extrajudicial dos devedores;

4. BENEFÍCIOS ESPERADOS

4.1. Os benefícios esperados com a presente contratação são:

Redução progressiva do ajuizamento de execuções fiscais;
 Maximização da recuperação de crédito, através de estratégias de cobrança que se baseiam na relação risco x probabilidade de recuperação, de modo a proporcionar uma definição adequada das ações de cobrança extrajudicial ao perfil dos devedores;
 Redução da inadimplência através da implementação de um processo automatizado e centralizado de cobrança extrajudicial;
 Melhor aproveitamento das atividades desenvolvidas pelos servidores da PGDF envolvidos com a recuperação de créditos fazendários;
 Redução dos custos operacionais em função da implementação de ações de cobrança mais assertivas;
 Identificação de clientes com alto potencial de pagamento espontâneo;
 Maior efetividade nas intimações judiciais, com o uso de dados cadastrais atualizados periodicamente;

5. ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO

SERVIÇO 1 - GESTÃO ESTRATÉGICA E OPERACIONAL DE DEVEDORES

Consiste em uma solução que tem por objeto segmentar a carteira inadimplente, utilizando dados cadastrais dos devedores da CONTRATANTE e dados de mercado contidos na base de dados da CONTRATADA para definição de perfil, e no uso coordenado dos dados cadastrais de devedores com informações de mercado, de forma a permitir a definição de perfis de recuperação de créditos associados a cada devedor (*scores*). Uma vez adquirida a solução, será utilizada durante toda a vigência contratual, independentemente de eventual prorrogação, devendo ser paga uma única vez.

O perfil de recuperação deverá ser associado à indicação do melhor canal de cobrança administrativa.

Para a definição do perfil de recuperação (segmentação estratégica) a solução apresentará:

Classificação do devedor segundo critérios mercadológicos relacionados a existência de dívidas, propensão de pagamento e liquidação de débitos em aberto;

Listagem dos débitos com melhor propensão de pagamento – conforme estudo comportamental do devedor no mercado privado;

Segmentação por faixas de acordo com a classificação do devedor (*score*);

Fixação de réguas de acionamento, indicando os instrumentos mais efetivos para a liquidação dos débitos por segmento;

A segmentação será feita de acordo com o quantitativo de cadastros de devedores fornecidos à CONTRATADA e precificados conforme classificação – PESSOA FÍSICA ou PESSOA JURÍDICA e deve ser desenvolvida através das seguintes fases:

Revisão estratégica

Após o conhecimento da situação atual de cobrança e identificação dos objetivos e direcionadores estratégicos da CONTRATANTE através dos levantamentos iniciais, a CONTRATADA deverá criar as regras e réguas orientada sempre por melhores práticas de mercado e informações provenientes de suas bases de dados, considerando suas diferentes características de forma a identificar abordagens mais adequadas para cada perfil

e para melhor gestão da inadimplência e ofertas para quitação dos débitos existentes, sendo flexível sempre que a estratégia exigir.

A CONTRATADA terá acesso às informações internas da CONTRATANTE (comportamentais e de relacionamento) e externas (comportamentais e de perfil de risco/propensão à recuperação de crédito), provenientes de sua base de dados, de abrangência nacional.

A CONTRATADA deverá usar modelos de classificação de propensão à recuperação de crédito atualmente disponível para o mercado para efeito comparativo e, em caso de comprovada aderência, recomendará propostas da melhor política de cobrança.

A CONTRATADA definirá as abordagens mais adequadas para cada público, constituindo-se um conjunto de regras que permita a segmentação analítica dos diferentes perfis em cobrança para assertiva alocação às réguas, observando sua rentabilidade, definições referentes às ações e intensidade, bem como o tipo de mensagem a ser transmitida para cada grupo e o tipo de negociação a ser ofertado.

A CONTRATADA deverá apresentar conjunto segmentado de políticas/réguas de cobrança para aprovação da PGDF, por meio de documento oficial.

Preparação e entendimento da cultura de negócios

A CONTRATADA deverá mapear os objetivos estratégicos da instituição e os relacionar com as metas específicas do projeto, visando promover os levantamentos necessários à execução dos trabalhos, respeitando-se a metodologia de cobrança da CONTRATANTE e a legislação vigente.

Extração de dados

A extração de dados necessária para a construção analítica do conjunto segmentado de políticas/réguas de cobrança, compreende a geração de um arquivo por parte da CONTRATANTE com os dados dos débitos, bem como o desempenho posterior destes com as devidas marcações de inconsistência/inadimplência.

Além das informações da CONTRATANTE serão utilizadas informações externas provenientes da base de dados da CONTRATADA, tais como:

Informações cadastrais Renda real ou presumida

Histórico de pagamentos no mercado Informações de restritivos

Scores antifraude e de propensão à recuperação de crédito

O conjunto segmentado de políticas / réguas de cobrança a serem construídas deverá levar em conta as informações acima descritas, de modo a obter a melhor segmentação analítica e utilização das informações internas e externas.

Essas informações são essenciais para avaliar a qualidade da carteira e identificar informações relevantes para a segmentação da base de dados. Além disso, as informações de inadimplência ajudarão a segregar os comportamentos de clientes “bons” e “maus”, e avaliar a capacidade de discriminação das ferramentas no processo de cobrança.

Desenvolvimento das regras e réguas de cobrança

Com base em informações extraídas das bases de dados da CONTRATANTE e da CONTRATADA, serão analisadas as diversas características dos devedores, tais como:

- Análise do perfil dos devedores
- Análise do comportamento interno (performance de pagamento)
- Análise do comportamento externo (perfil de propensão à recuperação de crédito)

Após a identificação de grupos de devedores com características comuns sob o ponto de vista da cobrança, serão desenvolvidas as recomendações finais à CONTRATANTE.

Suporte estratégico contínuo

A CONTRATADA deverá disponibilizará, mensalmente, consultoria local, de no mínimo 03 (três) dias úteis, visando a discutir estratégias relacionadas a avaliação de resultados e oportunidades em cobrança referente ao portfólio de devedores da CONTRATANTE, pelo período mínimo de 06 (seis) meses.

A CONTRATADA deverá realizar reuniões recorrentes ou por videoconferência para dirimir possíveis dúvidas e rever as estratégias na consecução do objeto deste Termo de Referência

SERVIÇO 2 - COBRANÇA ADMINISTRATIVA

Canal de cobrança da CONTRATADA, o qual deverá abranger:

- serviço de negativação/apontamento em cadastros de inadimplentes e restrição creditícia;
- envio automatizado de cartas de cobrança;
- outros instrumentos de cobrança adotados no mercado (e-mail e mensagens de SMS via celular).

Acionamento de negativação

A CONTRATADA deverá centralizar as informações de pendências fornecidas pela CONTRATANTE, a fim de formar banco de dados de registro de dívidas vencidas não pagos de pessoa jurídica e pessoa física.

Acionamento carta convite

A CONTRATADA deverá enviar Carta Convite com boleto (papel formato A4 nas cores preto e branco) às pessoas físicas e jurídicas com dívidas vencidas, ativas ou não no seu bancos de dados, de acordo com os dados que serão indicados pela CONTRATANTE.

Acionamento carta sem boleto

No caso do primeiro acionamento não ter êxito, a CONTRATADA deverá notificar novamente o devedor inadimplente (pessoa física - PF e pessoa jurídica – PJ) por carta com ou sem boleto (papel formato A4 nas cores preto e branco), para quitarem a(s) sua(s) dívida(s) junto à CONTRATANTE.

Acionamento E-mail e mensagens via SMS

A CONTRATADA deverá fornecer solução que permita o envio de mensagens através dos canais de e-mail e SMS para o inadimplente com a intenção de incentivá-lo a regularizar o débito, quando solicitado pela CONTRATANTE.

SERVIÇO 3 - ENRIQUECIMENTO DA BASE DE DADOS CADASTRAIS.

A CONTRATADA deverá realizar o enriquecimento contínuo da atual base de dados cadastrais de pessoas físicas e jurídicas com débitos inscritos na dívida ativa do Distrito Federal.

A CONTRATADA deverá fornecer solução de enriquecimento de dados que permita atualizar e complementar dados de devedores fornecidos pela CONTRATANTE com informações provenientes da sua base de dados.

O enriquecimento da base de dados de **pessoa física** deverá abranger:

Nome,
 data de nascimento,
 endereço,
 telefone,
 CPF,
 renda, renda familiar, estado civil,
 identificação de parentes próximos (pais, cônjuge, filhos etc.)
 e-mails (ativos e válidos),
 marcação de sócios de empresas.

O enriquecimento da base de dados de **pessoa jurídica** deverá conter:

Razão Social,
 nome de fantasia,
 data de abertura da empresa,
 endereço,
 telefone,
 CNPJ,
 CNAE,
 status do CNPJ na Receita Federal (para segmentação do acionamento) e
 capital social.

A CONTRATADA realizará o enriquecimento da base de **dados de email** e suas respectivas validações de existência de acordo com o cadastro de dados encaminhado pela CONTRATANTE.

A CONTRATADA deverá realizar a validação dos dados de email, por meio fornecer solução em tempo real para identificar, corrigir e remover e-mails inválidos e suspeitos da base de dados,

CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES/TREINAMENTO

A capacitação tem o objetivo de treinar os servidores da CONTRATANTE, atuantes no processo e nos produtos decorrentes dos serviços objeto deste Termo de Referência.

Serão treinados até 30 (trinta) servidores para manusearem a ferramenta contratada.

A capacitação ocorrerá em data e local a serem definidos pela CONTRATANTE, após a implantação da solução de cobrança.

A capacitação e os materiais didáticos devem ser apresentados em língua portuguesa, sendo o material fornecido em formato digital e impresso para todos os participantes. Ao final da capacitação, a contratada deverá entregar certificado de participação a cada participante.

O conteúdo programático será definido por acordo entre as partes.

A capacitação deverá ser presencial e não poderá ser meramente expositiva, devendo contemplar também o uso prático da solução.

A preparação do ambiente de capacitação deverá ser realizada em conjunto pelas equipes da Contratante e da Contratada, de forma a garantir a correta configuração e disponibilidade do ambiente de treinamento.

A capacitação será avaliada através de questionário de satisfação preenchido pelos participantes, sendo que o grau de satisfação mínimo será de 70%.

Caso não atinja esse percentual, o curso deverá ser ministrado novamente sem ônus à CONTRATANTE.

6. ESTIMATIVA DE PREÇOS E QUANTITATIVO DO OBJETO

6.1. O valor total anual estimado da presente contratação é de **R\$ 2.510.494,80 (dois milhões, quinhentos e dez mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e oitenta centavos)**.

DESCRIÇÃO DO OBJETO	QTDA	Valor unitário estimado	Valor total estimado
Serviço 1:			
Solução para prestação de serviço de segmentação e gestão estratégica de devedores	1	R\$ 724.200,00	R\$ 724.200,00
Processamento de Pessoa Física-PF	289.000	R\$ 0,68	R\$ 196.520,00
Processamento de Pessoa Jurídica-PJ	111.000	R\$ 1,09	R\$ 120.990,00
Serviço 2: Atividades de cobrança			
Acionamento-PEFIN/Negativação (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	253.000	R\$ 2,76	R\$ 698.280,00
Acionamento-carta sem boleto (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	200.000	R\$ 2,87	R\$ 574.000,00
Acionamento-Carta Convite (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	10.000	R\$ 3,31	R\$ 33.100,00

Acionamento-E-mail (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	150.000	R\$ 0,20	R\$ 30.000,00
Acionamento-mensagens SMS (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	300.000	R\$ 0,22	R\$ 66.000,00
Serviço 3:			
a) Enriquecimento de dados cadastrais			
E-mail	20.000	R\$ 0,11	R\$ 2.200,00
Enriquecimento – PF: Nome, data de nascimento, endereço, telefone, CPF, renda, renda familiar, estado civil, identificação de parentes próximos (pais, cônjuge, filhos etc.), e-mails (ativos e válidos) e marcação de sócios de empresas.	15.000	R\$ 0,20	R\$ 3.000,00
Enriquecimento – PJ : Razão Social, nome de fantasia, data de abertura, endereço, telefone, CNPJ, CNAE, status do CNPJ na Receita Federal (para segmentação do acionamento) e capital social.	5.500	R\$ 0,20	R\$ 1.100,00
b) Verificação/confirmação de dados			
Dados cadastrais de PF	15.000	R\$ 0,12	R\$ 1.800,00
Dados cadastrais de PJ	5.500	R\$ 0,11	R\$ 605,00
Validação de e-mail	20.000	R\$ 0,06	R\$ 1.200,00
CAPACITAÇÃO – de até 30 servidores	1	R\$ 57.499,80	R\$ 57.499,80
VALOR TOTAL ESTIMADO			R\$ 2.510.494,80

7. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS E PRAZOS DE ENTREGA

Após assinatura do Contrato, a CONTRATADA deverá apresentar cronograma de execução dos serviços, incluindo a capacitação dos servidores, para fins de avaliação da CONTRATANTE, em até 10 (dez) dias.

A execução dos serviços será iniciada somente com a aprovação da CONTRATANTE.

Com o cronograma de execução dos serviços aprovado, a CONTRATANTE enviará à CONTRATADA arquivo com base de dados dos devedores em dívida ativa, em formato *txt sem header, trailer ou nome da coluna.

A transmissão de arquivo será por via rede segura e criptografada, EDI&Inbox, EDIWEB ou Connect Direct.

A execução da prestação do **SERVIÇO 1** dar-se-á em até 60 (sessenta) dias, conforme especificado no item 5.1 deste Termo de Referência, contendo: a) relatório com o **perfil de propensão** ao pagamento de cada conta processada na solução e **sugestão de régua de cobrança** adaptada para cada perfil identificado; e b) comprovação da automatização das segmentações e das régua de acionamento.

No decorrer da vigência contratual, em intervalos de 30 (trinta) dias, caberá à CONTRATANTE transmitir à CONTRATADA arquivo com informações da carteira em atraso, assim como as baixas diárias e os novos entrantes, a serem utilizadas para o processamento das estratégias de recuperação de crédito através do uso da régua de cobrança já definida anteriormente.

Os serviços entregues pela CONTRATADA serão avaliados, analisados (análise da qualidade) e testados pela CONTRATANTE, no prazo de até **20 (vinte) dias**.

Serão considerados implantados os produtos com **Termo de Aceite**, assinado pelo(s) servidor(es) fiscal(is) do Contrato e pelo representante da CONTRATADA.

Os serviços de **Processamento de Pessoa Física-PF e Jurídica -PJ (serviços 1)**, e os **SERVIÇOS 2 e 3** serão prestados pela CONTRATADA **mensalmente**.

Caberá a CONTRATADA apresentar RELATÓRIOS comprovando o quantitativo de cada atividade de cobrança e/ou enriquecimento de dados realizados, mensalmente.

A **Capacitação dos servidores** será realizada de acordo com o CRONOGRAMA apresentado pela CONTRATADA (item 7.1 deste Termo), e aprovado pela PGDF, conforme disposto no item 5.4 deste Termo de Referência.

A comprovação da realização da capacitação dos servidores será constatada pela entrega de CERTIFICADOS DE PARTICIPAÇÃO contendo a assinatura do participante e da CONTRATADA.

A análise da qualidade dos dados será efetuada por meio de amostragem. Os Relatórios de Fiscalização ou os aceites nas Notas Fiscais/Faturas de cobrança não serão considerados, em nenhuma hipótese, documentos comprobatórios de garantia de qualidade.

8. OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

Acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços e manter em registro todas as ocorrências relacionadas com a execução, sob os aspectos quantitativos e qualitativos.

Designar servidor(es) para acompanhar e fiscalizar a execução do objeto deste Termo de Referência.

Atestar a Fatura de pagamento encaminhada pela contratada e enviar, juntamente com as Ordens de Serviço, à área administrativa para providências.

Permitir o acesso dos profissionais da contratada ao local de prestação dos serviços, desde que devidamente identificados e respeitadas as normas que disciplinam a segurança do patrimônio, das pessoas e das informações. Proporcionar todas as condições necessárias para que a contratada possa cumprir o objeto desta contratação.

Rejeitar, no todo ou em parte, os serviços que forem executados em desacordo com as obrigações assumidas pela contratada.

Notificar à contratada sobre eventuais irregularidades no cumprimento das obrigações contratuais.

Impor sanções contratuais caso suas demandas de correção de irregularidades, notificadas à contratada, não sejam corrigidas dentro do prazo estabelecido.

Encaminhar lista dos servidores públicos que participarão da capacitação.

Informar à Contratada qualquer alteração ocorrida, em especial, no que se refere a quais servidores que participarão da capacitação

Realizar a Avaliação da capacitação e verificar se atingiu a média satisfatória, adotando as providências necessárias para esses casos.

9. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

Apresentar mensalmente relatório de execução dos serviços.

Manter seu quadro de pessoal devidamente treinado, com qualificações específicas para cada tipo de serviço.

Prestar informações aos usuários, de acordo com as orientações da PGDF.

Informar à contratante todas as irregularidades encontradas durante a execução dos serviços.

Indicar preposto - representante da empresa contratada, apto a realizar interface junto à PGDF para o bom andamento e cumprimento integral do objeto e com formação compatível com as atividades técnicas pertinentes para atendimento do objeto, para representar a empresa contratada na execução do Contrato.

Cumprir fielmente as obrigações assumidas em contrato, observando as definições técnicas deste Termo de Referência, iniciando e prestando os serviços no prazo estipulado, na forma e nas condições pactuadas.

Manter-se, durante a vigência do Contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação apresentadas quando da assinatura do mesmo.

Ter pleno conhecimento de todas as condições e peculiaridades inerentes aos serviços a serem executados não podendo invocar posteriormente desconhecimento para quaisquer efeitos.

Submeter à aprovação da contratante qualquer alteração que se tornar essencial à continuação da execução ou prestação dos serviços.

Aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou as supressões que se fizerem no objeto contratual, até 25% do seu valor inicial.

Comunicar à contratante, por escrito, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis que antecedem o prazo de início dos serviços, quaisquer anormalidades que ponham em risco o êxito e o cumprimento dos prazos da execução dos serviços, propondo as ações corretivas necessárias para a execução dos mesmos.

Obter todo e qualquer tipo de licença junto aos órgãos fiscalizadores para o perfeito e efetivo fornecimento da solução ofertada, sem ônus adicional para o contrato.

Manter seus funcionários ou representantes credenciados devidamente identificados quando da execução de qualquer serviço nas dependências da contratante referente ao objeto contratado observando as normas de segurança (interna e de conduta).

Atender às solicitações emitidas pela gestão do contrato quanto ao fornecimento de informações e/ou documentação.

Manter o mais rigoroso sigilo sobre quaisquer dados, informações, documentos e especificações que a ela venham a ser confiados ou que venha a ter acesso em razão da execução dos serviços, não podendo, sob qualquer pretexto, revelá-los, divulgá-los, reproduzi-los ou deles dar conhecimento a quaisquer terceiros.

10. DO SIGILO DA INFORMAÇÃO

A CONTRATADA será expressamente responsabilizada quanto à manutenção de sigilo absoluto sobre quaisquer dados, informações, artefatos, contidos em quaisquer documentos e em quaisquer mídias, de que venha a ter conhecimento durante a execução dos trabalhos, não podendo, sob qualquer pretexto divulgar, reproduzir ou utilizar, sob pena de lei, independentemente da classificação de sigilo conferida pela CONTRATANTE a tais documentos, mesmo após o término do prazo de vigência ou rescisão do contrato.

A CONTRATADA não poderá divulgar quaisquer informações a que tenha acesso em virtude dos trabalhos a serem executados ou de que tenha tomado conhecimento em decorrência da execução do objeto, sem autorização, por escrito, da PGDF, sob pena de aplicação das sanções cabíveis, além do pagamento de indenização por perdas e danos.

A CONTRATADA deverá manter e proteger, independentemente do término de vigência do contrato, a condição de confidencialidade de qualquer informação considerada dessa natureza pela PGDF.

A CONTRATADA é integralmente responsável pela manutenção de sigilo sobre quaisquer dados e informações contidos em quaisquer documentos e em quaisquer mídias de que venha a ter conhecimento durante a execução dos trabalhos, não podendo, sob qualquer pretexto e forma divulgá-las, reproduzi-las ou utilizá-las.

A CONTRATADA compromete a guardar, por si, por seus empregados, ou prepostos, em relação aos dados, informações ou documentos de qualquer natureza, exibidos, manuseados, ou que por qualquer forma ou modo venham a tomar conhecimento, o mais completo e absoluto sigilo, em razão dos serviços a serem confiados, por tempo indeterminado, ficando, portanto, por força da lei, civil e criminalmente responsável por sua indevida divulgação, descuidada ou incorreta utilização, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos a que der causa.

11. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

Regime de execução: Preço Global

Critérios de Seleção: Para efeito de julgamento será levado em conta o menor preço global.

Modalidade de licitação:

Será utilizada a modalidade de licitação, Pregão, na forma eletrônica, consoante estabelece o artigo 4º do Decreto nº 5.450/2005.

Os serviços de interesse desta PGDF residem na aquisição de solução que auxilie e apoie a cobrança de valores da dívida ativa do Distrito Federal, que atualmente, corresponde a um valor aproximado de R\$ 27,3 bilhões de reais, 426.000 devedores e mais de 2,7 milhões de registros (certidões de dívida ativa-CDA). Os problemas são enormes, nos quais destacamos alguns: grande número de devedores, cadastros incompletos ou com endereços errados, dificuldade de localização/comunicação do devedor, impossibilidade de cobrança mais eficiente, aliado a gestão de grandes volumes de dados.

Desta feita, torna-se necessária e mais vantajosa a contratação de uma solução automatizada, como forma mais eficiente no auxílio à cobrança dos créditos fazendários aliada a modernos mecanismos de planejamento, gestão, informações comportamentais do devedor no mercado privado, experiência na definição de scorings/pontuação e possibilidade de cruzamento de informações externas com os cadastros da PGDF, a fim de possibilitar uma efetiva segmentação de devedores, fixação de parâmetros de cobrança, agilidade e acionamentos assertivos.

Além dessas atividades, é necessário que a CONTRATADA detenha a capacidade de realizar as atividades de cobrança por diversos canais e inclusão de devedores em cadastro de inadimplentes de abrangência nacional.

É importante salientar que o princípio constitucional da eficiência impõe que a Administração planeje corretamente suas contratações, adotando medidas adequadas para reduzir os seus riscos e evitando pagar por um serviço que não se revele, sob o ponto de vista potencial, plenamente satisfatório.

Mediante pesquisa de mercado verificamos que, existem empresas que fazem cobranças bancárias, mas nenhuma empresa apresentou proposta de solução integrada que possibilite a negativação do devedor em cadastro de inadimplentes, bem como, solução de inteligência, gestão e segmentação de devedores para tornar seus serviços de cobrança mais eficientes. Desta forma necessitam subcontratar empresas que realizem a negativação. No que tange a empresa que faz a negativação do crédito, foi solicitada proposta orçamentária ao - Serviço de Proteção ao Crédito – SPC e SPC-P, porém não houve interesse em apresentar proposta, conforme informado no Despacho PGDF/PGFAZ/COGEF (10609543), e à SERASA que apresentou proposta.

Considerando o grande volume de dados de débitos da dívida ativa, realizar diversas contratações paralelas de serviços complementares não atenderia às necessidades desta Casa Jurídica. A estratificação dos serviços inviabiliza a pretendida contratação tendo em vista que é necessária a intercomunicação dos dados, bem como a retroalimentação no cadastro da dívida ativa. Desta forma, faz-se necessária a contratação dos serviços de forma global.

Ressalta-se que a demanda da PGDF não é aquisição de um software, mas sim, obter a prestação de um conjunto de serviços que a CONTRATADA prestará de forma global com vistas à evitar possíveis perdas na intercomunicação dos dados, bem como possibilitar a verificação de falhas com mais exatidão.

Critérios de Habilitação - Qualificação técnica (art. 30 - Lei 8.666/93)

A empresa a ser contratada deverá comprovar aptidão para o desempenho de atividade compatível em características e quantidades com o objeto dos serviços a serem contratados, por intermédio da apresentação de Atestado(s) de Capacidade Técnica, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado identificada pelo responsável com telefone e endereço.

12. GARANTIA CONTRATUAL

Para o fiel cumprimento das obrigações contratuais, será exigida da CONTRATADA a prestação de garantia correspondente a 5% (cinco por cento) do montante do valor do contrato, mediante uma das seguintes modalidades:

Caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda ([Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004](#));

Seguro-garantia; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#));

Fiança bancária. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94](#)).

A Contratada deverá apresentar, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado da data da entrega da via do contrato assinada, comprovante de prestação de garantia no valor e nas condições descritas neste Termo de Referência, com validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após o término de vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação, de acordo com os requisitos previstos na Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017.

A garantia somente poderá ser levantada após o cumprimento integral de todas as obrigações contratuais assumidas e a extinção do Contrato;

A garantia ficará retida no caso de rescisão contratual por responsabilidade da Contratada, até a definitiva solução das pendências administrativas ou judiciais que porventura existam.

Sem prejuízo das sanções previstas na Lei e neste Termo de Referência, a não prestação da garantia exigida será considerada inexecução do Contrato, implicando na imediata anulação da Nota de Empenho emitida e ensejará a rescisão Contratual, nos termos do inciso I do art. 78 da Lei nº 8.666/93.

13. VIGÊNCIA DO CONTRATO E REAJUSTE

O Contrato terá vigência de 12 (doze) meses, contados a partir de sua assinatura, podendo no interesse da Administração, ser prorrogado, mediante Termo Aditivo, para os subsequentes exercícios financeiros, observado o limite estabelecido no inciso II, do art. 57, da Lei 8.666/93, com suas alterações posteriores.

Observado o interregno mínimo de 01 (um) ano, será admitido o reajuste do contrato, desde que solicitado e demonstrado, pela contratada, de forma analítica, a variação efetiva dos custos de produção, a contar da data de apresentação da proposta.

O índice a ser aplicado na data do reajuste será o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, ou, na insubsistência deste, por outro índice que vier a substituí-lo.

A aplicação de novos reajustes deve considerar a data e os valores do reajuste anterior, restando vedada a aplicação de índices acumulados por um período superior a 12 meses.

Os reajustes a que a CONTRATADA fizer jus e não forem solicitados durante a vigência do contrato, serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com encerramento do contrato.

A prorrogação do prazo de vigência do contrato ficará condicionada à avaliação da qualidade dos serviços prestados, à comprovação da compatibilidade com os preços de mercado, bem como à existência, em cada ano, de dotação orçamentária para suportar as despesas dele decorrentes.

14. DO PAGAMENTO

O pagamento será efetuado em até 30 (trinta) dias, contados a partir da data de apresentação da Nota Fiscal devidamente atestada e do aceite da Administração, de acordo com as normas de execução orçamentária e financeira.

O pagamento da **solução** para prestação do serviço de segmentação e gestão administrativa, incluída no **serviço 1**, bem como, a **capacitação dos servidores**, será efetuado em **parcela única**, após a assinatura do Termo de Aceite e apresentação da Nota Fiscal, independentemente de eventual prorrogação contratual.

Os serviços de **Processamento de Pessoa Física-PF e Jurídica -PJ (serviços 1)**, e os **SERVIÇOS 2 (atividades de cobrança) e 3(enriquecimento)** serão pagos à CONTRATADA **mensalmente**, de acordo com a demanda da PGDF, mediante apresentação de Relatório apresentado pela CONTRATADA e aceite pelo Gestor do Contrato, contendo o detalhamento da prestação dos serviços no período.

O serviço de capacitação dos servidores também será pago uma única vez, após

Havendo erro na apresentação da Nota Fiscal/Fatura, ou circunstância que impeça a liquidação da despesa, a respectiva Nota Fiscal/Fatura será restituída à CONTRATADA para as correções necessárias e o pagamento ficará sobrestado até que a Contratada providencie as medidas saneadoras. Nesta hipótese, o prazo para pagamento iniciar-se-á após a comprovação da

regularização da situação, não acarretando qualquer ônus para o CONTRATANTE.

Para efeito de pagamento, a CONTRATADA deverá apresentar os documentos para comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, caso não seja possível a consulta via sistema.

15. DAS PENALIDADES

15.1. Na hipótese de descumprimento parcial ou total pela CONTRATADA das obrigações assumidas, ou de infringência de preceitos legais pertinentes, a CONTRATANTE poderá, garantida a ampla defesa e o contraditório, aplicar, segundo a gravidade da falta cometida, as penalidades de natureza pecuniária e restritiva de direitos previstas no Decreto Distrital nº 26.851, de 30 de maio de 2006 e suas alterações.

EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 16/2018 - SERVIÇOS DE SEGMENTAÇÃO DE DEVEDORES ANEXO II - MODELO DE PROPOSTA DE PREÇOS (RAZÃO SOCIAL DA EMPRESA, CNPJ)

À PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Setor de Administração Municipal – SAM – Projeção “I”, Asa Norte, Brasília – DF.

Proposta que faz a (razão social da licitante)___ inscrita no CNPJ nº _____, para prestação de serviços de segmentação de devedores, fixação de parâmetros eficientes que propiciem a cobrança, inclusão de devedores em cadastros de inadimplentes que possibilite a efetivação de medidas e ações que auxiliem e apoiem a cobrança extrajudicial sob demanda, proporcionando a efetiva implantação e operacionalização da cobrança extrajudicial no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, conforme especificações do Termo de Referência e demais anexos.

Nosso preço total para o fornecimento do objeto é de R\$ _____ (_____), já inclusos todos os custos necessários tais como impostos, taxas, tributos e quaisquer outras despesas que incidam ou venham a incidir sobre o objeto da licitação, para entrega no local indicado no edital, conforme tabela abaixo:

LOTE ÚNICO			
DESCRIÇÃO DO OBJETO	QTD	Valor unitário estimado	Valor total estimado
Serviço 1:			
Solução para prestação de serviço de segmentação e gestão estratégica de devedores	1		
Processamento de Pessoa Física-PF	289.000		
Processamento de Pessoa Jurídica-PJ	111.000		
Serviço 2: Atividades de cobrança			
Acionamento-PEFIN/Negativação (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	253.000		

Acionamento-carta sem boleto (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	200.000		
Acionamento-Carta Convite (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	10.000		
Acionamento-E-mail (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	150.000		
Acionamento-mensagens SMS (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	300.000		
Serviço 3:			
a) Enriquecimento de dados cadastrais			
E-mail	20.000		
Enriquecimento – PF: Nome, data de nascimento, endereço, telefone, CPF, renda, renda familiar, estado civil, identificação de parentes próximos (pais, cônjuge, filhos etc.), e-mails (ativos e válidos) e marcação de sócios de empresas.	15.000		
Enriquecimento – PJ : Razão Social, nome de fantasia, data de abertura, endereço, telefone, CNPJ, CNAE, status do CNPJ na Receita Federal (para segmentação do acionamento) e capital social.	5.500		
b) Verificação/confirmação de dados			
Dados cadastrais de PF	15.000		
Dados cadastrais de PJ	5.500		
Validação de e-mail	20.000		
CAPACITAÇÃO – de até 30 servidores	1		
VALOR TOTAL			

O prazo de validade desta proposta é de (não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias, contados da data de abertura da licitação.

Declaramos que concordamos com todas as condições estabelecidas no Edital e

respectivos Anexos.

Declaramos, ainda, que cumprimos integralmente as especificações, condições e prazos descritos no Termo de Referência integrante do Anexo I do Edital.

Assinatura do Representante Legal da Licitante

(Contendo a identificação (NOME COMPLETO) Endereço, telefone/fax

EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 16/2018 - SERVIÇOS DE SEGMENTAÇÃO DE DEVEDORES ANEXO III - MINUTA DO CONTRATO

Contrato de Prestação de Serviços nº ___/____-____, nos termos do Padrão nº 04/2002.

Processo nº ___.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DAS PARTES

O Distrito Federal, por meio de **PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL** apresentado por

_____, na qualidade de ___, com delegação de competência prevista nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal e ___, doravante denominada Contratada, CNPJ nº _____, com sede em ___, representada por _____, na qualidade de _____.

CLÁUSULA SEGUNDA – DO PROCEDIMENTO

O presente Contrato obedece aos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº XX/2018, da Proposta de fls. _____ e da Lei n.º 10.520/2002, Decreto Federal n.º 5.450/2005, Decretos Distritais nº 25.966/2005, nº 26.851/2006 e, subsidiariamente, a Lei n.º 8.666/1993 e alterações subsequentes, além de outras normas aplicáveis à espécie.

CLÁUSULA TERCEIRA – DO OBJETO

O Contrato tem por objeto a aquisição de e solução composta por licenças de uso de produtos da suite VMware, subscrição de suporte do fabricante/fornecedor, atualização de versão, renovação de licenças existentes, serviços especializados do fabricante/fornecedor, e capacitação, consoante especifica o Edital de _____ nº ____ (fls. ___) e a Proposta de fls. ___, que passam a integrar o presente Termo.

CLÁUSULA QUARTA – DA FORMA E REGIME DE EXECUÇÃO

O Contrato será executado de forma indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário, segundo o disposto nos arts. 6º e 10º da Lei nº 8.666/93.

CLÁUSULA QUINTA – DO VALOR

O valor do Contrato é de _____ (_____) **conforme detalhamento abaixo**, devendo a importância de ___() ser atendida à conta de dotações orçamentárias consignadas no orçamento corrente – Lei Orçamentária nº _____, de ___, enquanto a parcela remanescente se houver, será custeada à conta de dotações a serem alocadas no(s) orçamento(s)

seguinte(s).

LOTE ÚNICO			
DESCRIÇÃO DO OBJETO	QTD	Valor unitário estimado	Valor total estimado
Serviço 1:			
Solução para prestação de serviço de segmentação e gestão estratégica de devedores	1		
Processamento de Pessoa Física-PF	289.000		
Processamento de Pessoa Jurídica-PJ	111.000		
Serviço 2: Atividades de cobrança			
Acionamento-PEFIN/Negativação (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	253.000		
Acionamento-carta sem boleto (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	200.000		
Acionamento-Carta Convite (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	10.000		
Acionamento-E-mail (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	150.000		
Acionamento-mensagens SMS (decisão da quantidade de envio dependerá da estratégia adotada após o processo de segmentação)	300.000		
Serviço 3:			
a) Enriquecimento de dados cadastrais			
E-mail	20.000		

Enriquecimento – PF: Nome, data de nascimento, endereço, telefone, CPF, renda, renda familiar, estado civil, identificação de parentes próximos (pais, cônjuge, filhos etc.), e-mails (ativos e válidos) e marcação de sócios de empresas.	15.000		
Enriquecimento – PJ : Razão Social, nome de fantasia, data de abertura, endereço, telefone, CNPJ, CNAE, status do CNPJ na Receita Federal (para segmentação do acionamento) e capital social.	5.500		
b) Verificação/confirmação de dados			
Dados cadastrais de PF	15.000		
Dados cadastrais de PJ	5.500		
Validação de e-mail	20.000		
CAPACITAÇÃO – de até 30 servidores	1		
VALOR TOTAL			

CLÁUSULA SEXTA – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

– A despesa correrá à conta da seguinte Dotação Orçamentária:

- Unidade Orçamentária: 120901 - Procuradoria-Geral do Distrito Federal

- Programa de Trabalho:

- Natureza da Despesa:

- Fonte:

– O empenho inicial é de _ (____), conforme Nota de Empenho nº __, emitida em __, sob o evento nº _____, na modalidade _____.

CLÁUSULA SÉTIMA – DO PAGAMENTO

O pagamento será feito, de acordo com as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal, mediante a apresentação de Nota Fiscal, liquidada até 30(trinta) dias de sua apresentação, devidamente atestada pelo Executor do Contrato, desde que o documento de cobrança esteja em condições de liquidação e pagamento.

O pagamento da solução para prestação do serviço de segmentação e gestão administrativa será efetuado em parcela única. E os demais serviços serão pagos mensalmente, de acordo com a demanda da PGDF.

Passados 30 (trinta) dias sem o devido pagamento por parte da Administração, a parcela devida será atualizada monetariamente, desde o vencimento da obrigação até a data do efetivo pagamento de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo– IPCA.

7.4 Na emissão de Previsão de Pagamento - PP e de Ordem Bancária – OB, quando o fornecedor ou contratado estiver em situação irregular perante o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, a Justiça Trabalhista ou Fazenda Pública do Distrito Federal, o setorial de administração financeira de cada Órgão ou Entidade deve noticiar a situação ao gestor do contrato para as providências legais, antes de realizar o pagamento, conforme §1º, Art 63 do Decreto Distrital 32.598/2010 (Parecer 57/2018 – PRCON/PGDF)

CLÁUSULA OITAVA – DO PRAZO DE VIGÊNCIA E DO REAJUSTE

O contrato terá vigência de 12 (doze) meses a contar de sua assinatura, com eficácia a partir de sua publicação, sendo seu extrato publicado no DODF, a expensas do Contratante, podendo ser prorrogado no interesse da Contratante, por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme artigo 57, inciso II, da lei nº. 8666.

Observado o interregno mínimo de 01 (um) ano, será admitido o reajuste do contrato, desde que solicitado e demonstrado, pela contratada, de forma analítica, a variação efetiva dos custos de produção, a contar da data de apresentação da proposta.

O índice a ser aplicado na data do reajuste será o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo– IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, ou, na insubsistência deste, por outro índice que vier a substituí-lo.

A aplicação de novos reajustes deve considerar a data e os valores do reajuste anterior, restando vedada a aplicação de índices acumulados por um período superior a 12 meses.

Os reajustes a que a contratada fizer jus e não forem solicitados durante a vigência do contrato, serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com encerramento do contrato.

A prorrogação do prazo de vigência do contrato ficará condicionada à avaliação da qualidade dos serviços prestados, à comprovação da compatibilidade com os preços de mercado, bem como à existência, em cada ano, de dotação orçamentária para suportar as despesas dele decorrentes.

CLÁUSULA NONA – DA GARANTIA

Da Garantia Contratual:

Para o fiel cumprimento das obrigações contratuais, será exigida da adjudicatária a prestação de garantia no ato da assinatura do instrumento contratual no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do montante do contrato, mediante uma das seguintes modalidades:

- caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; [\(Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004\)](#)
- seguro-garantia; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)
- fiança bancária. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94\)](#)

A Contratada convocada deve apresentar, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado da data da entrega da via do contrato assinada, comprovante de prestação de garantia no valor e nas condições descritas neste Edital.

A garantia somente poderá ser levantada após o cumprimento integral de todas as obrigações contratuais assumidas e a extinção do Contrato;

A garantia ficará retida no caso de rescisão contratual por responsabilidade da Contratada, até a definitiva solução das pendências administrativas ou judiciais que porventura existam. Sem prejuízo das sanções previstas na lei e neste Edital, a não prestação da garantia exigida será considerada inexecução do Contrato, implicando na imediata anulação da Nota de Empenho emitida e ensejará a rescisão Contratual, nos termos do inciso I do art. 78 da Lei nº 8.666/93.

Da Garantia do Objeto:

Para a prestação da garantia e assistência técnica dos equipamentos, deverão ser observadas as disposições estabelecidas no Termo de Referência, Anexo I do edital.

CLÁUSULA DÉCIMA – DA RESPONSABILIDADE DO DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal responderá pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e de culpa.

Indicar o executor do contrato, conforme art. 67, da Lei nº 8.666/1993.

Acompanhar, fiscalizar e conferir os serviços executados.

Demais obrigações previstas no Termo de Referência.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

Apresentar, ao Distrito Federal até o quinto dia útil do mês subsequente, comprovante de recolhimento dos encargos previdenciários, encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do Contrato;

- São obrigações da contratada:

Executar o objeto em perfeitas condições, conforme proposta apresentada e exigências contidas neste Termo e anexos;

Arcar com despesas decorrentes de qualquer infração seja qual for, desde que praticada por seus funcionários durante a execução dos serviços ainda que no recinto da PGDF;

Comunicar a PGDF, por escrito, qualquer anormalidade de caráter urgente e prestar os esclarecimentos julgados necessários;

Arcar com todas as despesas, diretas ou indiretas, decorrentes do cumprimento das obrigações assumidas, sem qualquer ônus à Contratante, inclusive o transporte;

Responsabilizar-se pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, existentes ao tempo da contratação ou por vir, resultantes da execução do contrato, salvo os fatos previstos pela teoria da imprevisão aludidos na legislação e doutrina administrativa;

Manter, durante o período de vigência do contrato, todas as condições que ensejaram a contratação;

Aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou as supressões que se fizerem no objeto contratual, de acordo com Lei nº 8.666/93, art. 65, §1, em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor contratado.

Cumprir as demais obrigações estabelecidas no Edital e em seus Anexos.

A contratada deverá ser responsável pela destinação correta dos resíduos resultante de consumíveis dos equipamentos locados, nos termos da Lei Federal 12.305/2010 e Lei Distrital 4.770/2012;

Não fazer uso de mão de obra infantil, nos termos da Lei Distrital nº 5.061/2013.

A Contratada deverá observar o disposto na Lei nº 5.087 de 25.03.2013 do Distrito Federal. Durante a execução do contrato fica vedado o uso de conteúdo discriminatório: contra a mulher, que incentive a violência ou que exponha a mulher a constrangimento, homofóbico ou qualquer outro que represente qualquer tipo de discriminação, especialmente voltados contra minorias em condições de vulnerabilidade. sob pena de rescisão do contrato e aplicação de multa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, nos termos do que dispõe a Lei 5.448/2015, regulamentada pelo Decreto Distrital 38.365/2017. (PARECER 57/2018 – PRCON/PGDF)

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

– Toda e qualquer alteração deverá ser processada mediante a celebração de Termo Aditivo, com amparo no art. 65 da Lei nº 8.666/93, vedada a modificação do objeto.

– A alteração de valor contratual, decorrente do reajuste de preço, compensação ou penalização financeira, prevista no Contrato, bem como o empenho de dotações orçamentárias, suplementares, até o limite do respectivo valor, dispensa a celebração de aditamento.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DAS PENALIDADES

O atraso injustificado na execução, bem como a inexecução total ou parcial do Contrato sujeitará a Contratada as sanções previstas no Edital, e aquelas estabelecidas no Decreto nº 26.851, de 30/05/2006, publicado no DODF nº 103, de 31/05/2006, pg. 05/07, e alterações posteriores.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DA RESCISÃO AMIGÁVEL

O Contrato poderá ser rescindido por acordo entre as partes, reduzido a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração, devendo para tanto, o ato ser precedido de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA RESCISÃO

O Contrato poderá ser rescindido por ato unilateral da Administração, reduzido a termo no respectivo processo, na forma prevista no Edital, observado o disposto no art. 78 da Lei nº 8.666/93, sujeitando-se a Contratada às consequências determinadas pelo art. 80 desse diploma legal, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DOS DÉBITOS PARA COM A FAZENDA PÚBLICA

Os débitos da Contratada para com o Distrito Federal, decorrentes ou não do ajuste, serão inscritos em Dívida Ativa e cobrados mediante execução na forma da legislação pertinente, podendo, quando for o caso, ensejar a rescisão unilateral do Contrato.

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – DO EXECUTOR

O Distrito Federal, por meio de __, designará um Executor para o Contrato, que desempenhará as atribuições previstas nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil.

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA - DA PUBLICAÇÃO E DO REGISTRO

A eficácia do Contrato fica condicionada à publicação resumida do instrumento pela Administração, na Imprensa Oficial, até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, após o que deverá ser providenciado o registro do instrumento na PGDF, de acordo com o art. 60 da Lei nº 8.666/93.

CLÁUSULA DÉCIMA NONA – DO FORO

Havendo irregularidades neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate à Corrupção, no telefone 0800-6449060. (Decreto nº 34.031/2012, publicado no DODF de 13/12/2012 p 5.)

Fica eleito o foro de Brasília, Distrito Federal, para dirimir quaisquer dúvidas relativas ao cumprimento do presente Contrato.

Brasília, ____ de ____ de 20__ Pelo Distrito Federal:

Pela Contratada:

Testemunhas: 01. _____

02. _____

Documento assinado eletronicamente por **CLEONICE NERI DOS SANTOS - Matr. 2381524, Pregoeiro(a)**, em 03/10/2018, às 18:25, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 verificador= 13449910](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 verificador=13449910) código CRC=**FDC7FC88**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00007969/2018-74Doc.SEI/GDF 13449910

