



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE Maringá
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

RAFAEL DE AGUSTINI VICENTIN

COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ/PR: PROPOSTA
DE REESTRUTURAÇÃO ESTRATÉGICA COM BASE EM EVIDÊNCIAS E
EXPERIÊNCIAS COMPARADAS

Maringá
2025

RAFAEL DE AGUSTINI VICENTIN

COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ/PR: PROPOSTA
DE REESTRUTURAÇÃO ESTRATÉGICA COM BASE EM EVIDÊNCIAS E
EXPERIÊNCIAS COMPARADAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas. Orientador: Profa. Dra. Kerla Mattiello.

Maringá
2025

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

V633c

Vicentin, Rafael de Agustini

Cobrança da dívida ativa no município de Maringá/PR : proposta de reestruturação estratégica com base em evidências e experiências comparadas / Rafael de Agustini Vicentin. -- Maringá, PR, 2025.

132, 58 f. : il. color., tabs.

Acompanha produto: Plano de ação 2026-2029 : estratégias de modernização da recuperação de créditos municipais. 58 f.

Orientadora: Profa. Dra. Kerla Mattiello.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2025.

1. Políticas públicas. 2. Gestão pública. 3. Gestão fiscal municipal. 4. Dívida ativa. I. Mattiello, Kerla, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. III. Título.

CDD 23.ed. 352.4

RAFAEL DE AGUSTINI VICENTIN

**COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ/PR:
PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO ESTRATÉGICA COM BASE EM
EVIDÊNCIAS E EXPERIÊNCIAS COMPARADAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, avaliada pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Documento assinado digitalmente
 **KERLA MATTIELLO**
Data: 27/11/2025 15:00:11-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Kerla Mattiello
(Orientadora/Presidente)
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente
 **THAIS ALVES DA SILVA**
Data: 27/11/2025 16:34:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Thaís Alves da Silva
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente
 **JULIANE ANDRESSA PAVÃO**
Data: 27/11/2025 15:09:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Juliane Andressa Pavão
Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR

Documento assinado digitalmente
 **ROBERTO RIVELINO MARTINS RIBEIRO**
Data: 27/11/2025 15:45:49-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Roberto Rivelino Martins Ribeiro
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Aprovada em: 25 de novembro de 2025

Local de defesa: Bloco H-12, sala 014 da Universidade Estadual de Maringá

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha alma gêmea, que permaneceu ao meu lado durante toda esta jornada, com paciência e apoio, me motivando nos momentos mais difíceis e comemorando todas as minhas vitórias.

Agradecimentos também à minha orientadora, que me concedeu ensinamentos valiosos, que permanecerão comigo durante toda minha vida, e tornaram este trabalho possível.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a minha família, e amigos, dos quais por hora me distanciei ou por algum motivo possa ter decepcionado, mas que sempre estiveram ao meu lado e são parte fundamental na minha vida e na pessoa que me tornei.

Resumo

O objetivo principal da pesquisa foi o de, a partir da análise comparada de dados levantados acerca da cobrança de dívida ativa pela Prefeitura do Município de Maringá e de outros entes federativos, formular um Plano de Ação que estabeleça medidas de reforma e readequação dos métodos de recuperação de créditos no Município de Maringá/PR. Esse plano tem como enfoque a diminuição da dependência do fisco pelas cobranças judiciais, afetadas por jurisprudências recentes (Tema nº 1.184 do STF e Resolução nº 547 do CNJ), e expansão dos métodos administrativos de cobrança, prezando pela eficiência arrecadatória, redução de custos e modernização de ferramentas. O trabalho foi desenvolvido por meio de um estudo de caso aplicado com base em: I - análise documental e estatística descritiva dos dados municipais recentes; II - revisão de literatura acerca de medidas extrajudiciais aplicadas por outros entes federativos, acompanhadas de dados que permitam a comparação; III - adaptação, das metodologias selecionadas, através de desenho de políticas públicas desenvolvidas ao contexto municipal. O produto final consiste em um Plano de Ação, contemplando as fases de diagnóstico, implementação, execução, avaliação e desenvolvimento de novo ciclo da política públicas, tendo como diretrizes, entre outras, a reforma normativa, o desenvolvimento contínuo do planejamento estratégico, o monitoramento de dados, e a implementação gradual, como forma de redução da resistência institucional. A pesquisa encontrou seus limites: I - na baixa produção de dados acerca da cobrança de débitos inscritos em dívida ativa pelo Município de Maringá/PR, dificultando a produção de um diagnóstico mais preciso para a execução da análise comparativa; II - assim como, à exceção da União, no baixo número de trabalhos publicados que abordam os métodos e análise de dados, ainda limitados nos Estados e Municípios. O estudo entrega um roteiro implementável para a gestão municipal da dívida ativa, munido de fundamentos jurídicos e operacionais, buscando preencher uma lacuna na literatura nacional e promovendo ao ente público: o aumento da arrecadação através da menor litigiosidade; alinhamento a cultura do planejamento estratégico e transparência público; e liberando recursos através da maior economicidade e taxa de arrecadação, para uso em políticas públicas essenciais.

Palavras-chave: Dívida Ativa. Gestão Fiscal Municipal. Plano de Ação.

Abstract

The main objective of this research was to formulate an Action Plan, based on a comparative analysis of data collected on the collection of outstanding debts by the Municipality of Maringá and other federative entities, establishing measures to reform and adapt the methods of debt recovery in the Municipality of Maringá/PR. This plan focuses on reducing the tax authorities' dependence on judicial collections, affected by recent jurisprudence (Supreme Court Case No. 1,184 and National Council of Justice Resolution No. 547), and expanding administrative collection methods, prioritizing revenue collection efficiency, cost reduction, and modernization of tools. The work was developed through an applied case study based on: I - documentary analysis and descriptive statistics of recent municipal data; II - literature review on extrajudicial measures applied by other federative entities, accompanied by data that allow comparison; III - adaptation of the selected methodologies through the design of public policies developed for the municipal context. The final product consists of an Action Plan, encompassing the phases of diagnosis, implementation, execution, evaluation, and development of a new cycle of public policy, with guidelines including, among others, regulatory reform, continuous development of strategic planning, data monitoring, and gradual implementation as a way to reduce institutional resistance. The research encountered its limitations: I - in the low production of data regarding the collection of debts registered as active debt by the Municipality of Maringá/PR, hindering the production of a more precise diagnosis for the execution of the comparative analysis; II - as well as, with the exception of the Federal Government, in the low number of published works that address the methods and data analysis, still limited in the States and Municipalities. The study delivers an implementable roadmap for the municipal management of active debt, equipped with legal and operational foundations, seeking to fill a gap in the national literature and promoting for the public entity: increased revenue through less litigation; alignment with the culture of strategic planning and public transparency; and freeing up resources through greater economy and collection rate, for use in essential public policies.

Keywords: Outstanding Debt. Municipal Fiscal Management. Action Plan.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AISE	Sistema de Gestão Pública (Maringá)
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CF	Constituição Federal (de 1988)
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COBRA	Sistema de Cobrança Administrativa (PGFN)
CPC	Código de Processo Civil
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CTN	Código Tributário Nacional
CTM	Código Tributário do Município (Maringá)
DA	Dívida Ativa
DAU	Dívida Ativa da União
DataJud	Base Nacional de Dados do Poder Judiciário
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GRDA	Gerência de Receitas de Dívida Ativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPCA-15	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo 15
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS/ISSQN	Imposto Sobre Serviços (de Qualquer Natureza)
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEF	Lei de Execuções Fiscais
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NEF	Núcleo de Execuções Fiscais (da PROGE)
NMCDAU	Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União

NUPEC	Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (do STF)
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PMM	Prefeitura do Município de Maringá
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PROGE	Procuradoria Geral do Município (Maringá)
PROJUDI	Processo Judicial Digital (sistema do TJPR)
PPA	Plano Plurianual
PUMA	Protesto Unificado Multicredor (sistema)
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIDA	Sistema Integrado da Dívida Ativa
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
UEM	Universidade Estadual de Maringá

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Plano Plurianual - 2022 a 2025 - Metas da Procuradoria-Geral do Município de Maringá.....	32
Figura 2 - Valor arrecadado por Curitiba/PR nos últimos oito anos.....	52
Figura 3 – Dívida Ativa da União.	74
Figura 4 - Recuperação da Dívida Ativa da União e do FGTS.	77
Figura 5 - Ciclo de Planejamento Estratégico.	91
Figura 6 - Estrutura dos Planejamentos Estratégicos.	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Arrecadação anual de Dívida Ativa da União sem considerar os Benefícios Fiscais e o ano de 2013.....	46
Gráfico 2 - Montante da arrecadação por meio de Protestos (em R\$).....	83
Gráfico 3 – Resumo da Dívida Ativa do Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.	100
Gráfico 4 – Recuperação (pagamentos) de débitos inscritos em Dívida Ativa no Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.	101
Gráfico 5 - Segmentação do número de débitos ajuizados por faixa de valor (pequenos valores) no Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.	102
Gráfico 6 - Segmentação do valor total de débitos ajuizados por faixa de valor (pequenos valores) no Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.....	103
Gráfico 7 - Percentual de Grandes Devedores em Relação ao Estoque de DA sob diferentes faixas de valores.....	105
Gráfico 8 - Distribuição de Parcelamentos por Ano e Faixa de Valor.	106
Gráfico 9 - Concentração de Parcelamentos por Número de Parcelas.	107
Gráfico 10 - Quantidade e média de valores parcelados por número de parcelas.	108
Gráfico 11 - Média dos valores de contratos por tipo de cadastro e número de parcelas.	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo procedimentos países x fatores OCDE.	48
Tabela 2 - Dados comparativos dos países pesquisados.	49
Tabela 3 - Estratégias de arrecadação por perfil de devedores.	65
Tabela 4 – Critérios da Lei de Transações Tributárias.....	69
Tabela 5 - Estoque de DA sob diferentes faixas de valores.	105
Tabela 6 – Critérios Legais de Parcelamento Especial (REFIS 2021) em Maringá/PR.	110
Tabela 7 – Critérios Legais de Parcelamento em Maringá/PR.	111
Tabela 8 – Taxa de sucesso na recuperação de créditos no Município de Maringá/PR.	113

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	15
2.1 Fundamentos da gestão da dívida ativa no setor público.....	15
2.1.1 Conceito e natureza jurídica da dívida ativa (tributária e não tributária).....	16
2.1.2 Estrutura orgânica da gestão de dívida ativa no Município de Maringá/PR..	17
2.1.3 Legislação aplicável: CTN, Lei de Execução Fiscal, LRF	19
2.1.4 Responsabilidade do gestor público na cobrança ativa de créditos	27
2.1.5 Consequências da inadimplência nas políticas públicas e no orçamento.....	30
2.2 O modelo tradicional de cobrança e suas inconsistências	33
2.2.1 Dados sobre ineficiência: tamanho do acervo, taxa de congestionamento, tempo de tramitação (CNJ, Justiça em Números)	33
2.2.2 Decisões recentes do STF e CNJ: Tema 1.184 e Resolução nº 547/24.....	36
2.2.3 Críticas acadêmicas ao modelo judicializado de arrecadação.....	40
2.3 Novos paradigmas da cobrança da dívida ativa: experiências e tendências .	42
2.3.1 Experiências nacionais e internacionais na modernização da cobrança	43
2.3.1.1 <i>Experiência federal e comparativos internacionais</i>	43
2.3.1.2 <i>Experiências estaduais e municipais</i>	51
2.3.2 Medidas extrajudiciais: conceitos e metodologias de cobrança administrativa	55
2.3.2.1 <i>Metodologias de atualização cadastral</i>	56
2.3.2.2 <i>Monitoramento de dados (avaliação, monitoramento, indicadores e dashboards)</i>	59
2.3.2.3 <i>Rating de contribuintes e estratégias de cobrança de grandes devedores</i>	63
2.3.2.4 <i>Transação tributária e Câmaras de Conciliação Tributária</i>	66
2.3.2.5 <i>Parcelamentos e benefícios fiscais</i>	76
2.3.2.6 <i>Protesto de débitos e inscrição em cadastro de devedores</i>	80
2.4 O planejamento estratégico na administração pública	84
2.4.1 Planejamento estratégico aplicado à gestão fiscal municipal: a cultura da gestão baseada em evidências	87
3. METODOLOGIA.....	95
4. RESULTADOS.....	99
4.1 Dados municipais de gestão de receitas em dívida ativa: taxas de inscrição, rol de dívida ativa, pagamento e cancelamentos	99
4.2 Dos parcelamentos como estratégia de cobrança administrativa e da taxa de sucesso no Município de Maringá/PR.....	106
4.3 Parâmetros estratégicos de melhoria da dívida ativa do Município de Maringá/PR	114
4.4 Análise e discussão dos dados	116
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS	124
APÊNDICE 1	1

1. INTRODUÇÃO

A arrecadação eficaz, além de um mandamento legal, a exemplo do que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é um dos principais desafios aos entes federativos no Brasil. Isto porque, a ausência de aparato técnico e operacional, faz com que a maioria se utilize da estrutura do Poder Judiciário, se valendo da Lei de Execuções Fiscais (LEF) para a recuperação de créditos não pagos tempestivamente, sem se valer de estrutura próxima que atinja este objetivo com eficiência. Sobrecarregando o Judiciário, e culminando em um enorme volume de processos judiciais, a despeito de seus baixos índices de arrecadação e seus longos períodos de tramitação.

Neste sentido, o ano de 2024 culminou na mudança radical da jurisprudência nacional acerca das execuções fiscais, através da Resolução nº 547/2024 do CNJ, e Tema nº 1.184 do STF, o Poder Judiciário passou a condicionar o protocolo de novas execuções à comprovação da utilização de medidas administrativas de cobrança pelo Poder Público, para valores abaixo de R\$ 10.000,00. Uma vez que, segundo relatórios elaborados pelo ente, as baixas taxas de arrecadação, aliadas ao alto custo de tramitação e congestionamento do Judiciário não justificam o interesse de agir necessário a tramitação destes processos.

Neste contexto, o Município de Maringá - PR compartilha de problemas estruturais relatados pelo Poder Judiciário. Carecendo de dados e estudos estratégicos na recuperação de débitos inscritos, e não possuindo meios alternativos que sanem a necessidade de utilização massiva das execuções fiscais. Possuindo, segundo dados primários da arrecadação municipal do ano de 2024, a quantia de R\$ 2.403.912.109,01 em seu estoque de dívida ativa, com R\$ 185.913.267,46 inscritos apenas neste exercício. Ao passo que a arrecadação, no mesmo período, foi de apenas 3,69%, do seu total, o que significa R\$ 88.933.653,46, destacando a tendência ao crescimento do estoque, causada pela dificuldade do Município em gerir de forma eficiente sua arrecadação, com base em seu modelo atual.

De forma que, essa quantia de débitos inscritos, além de impactante aos cofres públicos, também é significativa em relação às políticas públicas geridas pelo Município. Uma vez que a crescente acumulação da Dívida Ativa compromete a capacidade de financiamento de serviços essenciais, que perpassam, desde áreas como educação e saúde, quanto ao próprio sustento da Administração Pública. Urgindo a necessidade de elaboração de estratégias cada vez mais eficazes para a recuperação

desses valores, se utilizando da experiência de outros entes federativos na utilização de medidas extrajudiciais de cobrança, e incorporando os métodos mais eficazes em seu sistema arrecadatório.

Dessa forma, se faz como objetivo deste produto, do Mestrado Profissional em Políticas Públicas: formular um Plano de Ação, utilizando de dados levantados pelo Poder Executivo Municipal comparados a outros entes federativos, a fim de estabelecer medidas de reforma e readequação dos métodos de cobrança de débitos inscritos em dívida ativa, no Município de Maringá/PR.

Quanto aos objetivos específicos, tem-se como escopo:

- Investigar os limites legais envoltos à temática pesquisada;
- Formar uma base de dados através dos relatórios gerados pelo sistema tributário municipal (AISE);
- Realizar o levantamento bibliográfico acerca dos índices de medidas de cobrança administrativa de outros entes federativos;
- Analisar os dados levantados e compará-los com os de outras esferas de governo, especialmente os da União, quanto à medidas que têm se demonstrado eficientes na arrecadação da dívida ativa;
- Formular um plano de ação, que proponha medidas efetivas, com base nas inconsistências ou oportunidades de melhoria identificadas pelos outros objetivos.

Portanto, a pesquisa proposta neste projeto tem em vista a geração de uma série de benefícios significativos para as políticas públicas municipais em Maringá, bem como servir de modelo para outras cidades que enfrentam desafios semelhantes. Entre os benefícios possíveis estão o aumento na arrecadação, a otimização de recursos, melhorias na eficácia dos procedimentos e um impacto orçamentário positivo. Uma vez que, a implementação de soluções comprovadamente eficazes pode resultar em uma diminuição significativa na inadimplência tributária, garantindo uma receita mais robusta para o município e a redução de custos associados a práticas obsoletas, liberando recursos que podem ser direcionados para outros serviços públicos essenciais.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Fundamentos da gestão da dívida ativa no setor público

A fim de elaborar um Plano de Ação, que objetive reestruturar o sistema de operação de cobranças de débitos em dívida ativa, antes é necessário entender os conceitos e a legalidade de cada um dos institutos envolvidos na metodologia aplicada no município de Maringá. Isto porque, adstrita aos princípios constitucionais da legalidade e eficiência, cada trabalho envolvido deve se ater necessariamente à legislação promulgada a nível federal, estadual e municipal, com o objetivo de obter os melhores resultados, operando com o menor uso de recursos possível.

Dessa forma, antes de tudo, definir-se-á os conceitos e fundamentos legais de dívida ativa, tributária e não tributária; após, será delineada a estrutura orgânica da Procuradoria Geral do Município, onde opera a Gerência de Receitas de Dívida Ativa; em seguida, serão analisadas a legislação envolta à temática da arrecadação de débitos inscritos em dívida ativa, como o Código Tributário Nacional e a Lei de Execuções Fiscais; e assim, prossegue-se para a responsabilidade do gestor público na ineficiência da arrecadação e seus prejuízos gerados ao orçamento público.

Assim, deixados em claro cada um dos conceitos, e considerando que à Administração Pública só cabe fazer àquilo permitido pela legislação, será possível entender os limites da atuação da gestão de dívida ativa municipal em Maringá, assim como as eventuais necessidades de reforma legislativa. Abrindo caminho, para no capítulo seguinte, dar início à análise acerca do estudo das inconsistências do atual modelo de cobrança aplicada pelo ente municipal.

2.1.1 Conceito e natureza jurídica da dívida ativa (tributária e não tributária)

Em termos gerais, “dívida ativa” poder ser conceituada como qualquer valor, tributário ou não tributário, cuja cobrança seja atribuída por lei a qualquer ente federativo e suas respectivas autarquias, abrangendo sua atualização monetária, juros de mora, multas e quaisquer outros encargos (Brasil, 1980). Apesar de não constituir a totalidade do conceito, a dívida ativa tributária também pode ser definida, nos termos do Código Tributário Nacional, como as dívidas de natureza tributária, regularmente inscritos em repartição competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo (Brasil, 1966). Já a dívida ativa não tributária, assim como a tributária, conforme Sabbag (2024, p. 165), podem ser definidas como:

A dívida ativa não tributária representa os créditos a que faz jus a Fazenda Pública, tais como originários de foros, terrenos de marinha, laudêmios, aluguéis, preços públicos, indenizações, além de outros. Por sua vez, a dívida

ativa tributária refere-se a tributos, seus adicionais e multas decorrentes do seu não pagamento.

Dessa forma, pode-se definir a dívida ativa como qualquer dívida em face da fazenda pública, vencida ou assim definida por lei ou processo, regularmente inscrita em repartição administrativa competente. Sendo exigida, para a regular inscrição, como “ato de controle administrativo de legalidade”, alguns requisitos definidos pela Lei de Execuções Fiscais (Brasil, 1980):

Art. 2º [...]

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

Além disso, a dívida ativa regularmente inscrita possui natureza de título executivo extrajudicial (Brasil, 2015, art. 784, IX), gozando de certeza e liquidez e sendo considerada como prova pré-constituída em posterior processo de execução fiscal (Brasil, 1980, art. 3º). Esta que exige, para sua admissão, a petição inicial realizada pela advocacia pública da procuradoria do respectivo ente federativo, e a certidão de dívida ativa (CDA).

Assim, é possível definir a dívida ativa como um ato administrativo de apuração e formalização de um débito exigível e regularmente constituído em favor da Fazenda Pública. Por isso, torna-se essencial sua análise precisa e criteriosa, voltada à eficiência dos procedimentos que a compõem, a fim de evitar que sua má condução se converta em um entrave à gestão fiscal dos entes federativos. Afinal, da sua adequada operacionalização dependem tanto a cobrança administrativa de débitos em atraso quanto, posteriormente, a possibilidade de ajuizamento das respectivas execuções fiscais.

2.1.2 Estrutura orgânica da gestão de dívida ativa no Município de Maringá/PR

A competência para a gestão de dívida ativa no município de Maringá é definida através da Lei Municipal nº 1.318/2021, que determina a estrutura da administração direta do Poder Executivo Municipal. Conforme seu art. 18, é de competência da Procuradoria

Geral do Município (PROGE), a gerência, inscrição e cobrança dos débitos aptos à inscrição em dívida ativa (Maringá, 2021):

Art. 18. Será de competência da Procuradoria-Geral do Município:

I - a representação e defesa judicial e extrajudicial dos interesses do Município, em qualquer foro ou instância, e outras atividades jurídicas que sejam afetas às suas atribuições e/ou delegadas pelo Prefeito;

II - a cobrança judicial da dívida ativa do Município ou de quaisquer outras dívidas que não forem liquidadas nos prazos legais, e das provenientes de outros créditos do Município;

[...]

XI - supervisionar, coordenar, dirigir e executar os trabalhos de apuração de liquidez e certeza da dívida ativa do Município, tributária e de qualquer outra natureza, bem como inscrever, cobrar, receber e controlar a dívida ativa;

[...]

XXV - realizar a desistência, transação, acordo e termo de compromisso nos processos judiciais de interesse do Município, conforme regulamentação;

[...]

XXXII - a inscrição na dívida ativa;

Dessa forma, a lei impõe à PROGE tanto a gerência das receitas em dívida ativa, quanto a competência de sua cobrança judicial e extrajudicial. Nesse sentido, dentre sua organização interna é constituída a Gerência de Receitas de Dívida Ativa (Maringá, 2021, anexo I, I.c), função que partilha com o Núcleo de Execuções Fiscais da Procuradoria (NEF) (Maringá, 2020), responsáveis por gerir a dívida ativa municipal, desde a sua inscrição, cobrança administrativa, assim como a preparação eletrônica pre-executiva das CDAs e respectivas petições iniciais e processos judiciais, dentro do prazo legal.

A Gerência de Receitas de Dívida Ativa (GRDA), opera como espécie de “intermediário” entre dois extremos do fluxo de cobrança operado pelo Executivo municipal. Isto porque, dado o fato gerador de tributo, ou incidência de débitos não tributário, estes têm seu lançamento operado pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ), que executa a política tributária e financeira do Município (Maringá, 2021, art. 25); e o gabinete dos procuradores municipais responsáveis pela execução judicial destes tributos. Isto porque, dada a sua natureza procedimental, a GRDA opera de maneira híbrida. Ao mesmo tempo que se realiza a cobrança administrativa dos débitos inscritos, assim como realizados pelos órgãos responsáveis da secretaria da fazenda, também se apura sua legalidade e regularidade exigidas para a proposição de ações de execução fiscal, quando esgotados os meios administrativos de cobrança.

Dada sua natureza múltipla e posição estratégica, a GRDA chegou a atuar vinculada à SEFAZ durante anos, tendo sua subordinação alterada para a PROGE apenas ao final de 2020 (Maringá, 2021, art. 18, XXXII). A mudança buscou maior integração

com a equipe jurídica responsável pela cobrança judicial, inspirando-se no modelo da União, em que a Procuradoria da Fazenda Nacional é encarregada da administração da dívida ativa desde 1980 (Brasil, 1980, art. 1º, §4º). Essa reorganização, no entanto, implicou o afastamento da GRDA dos instrumentos extrajudiciais de cobrança tradicionalmente operados pela Secretaria da Fazenda, o que potencialmente reforçou a tendência atual de judicialização da dívida ativa, fenômeno verificado não apenas na União, mas também em diversos municípios.

2.1.3 Legislação aplicável: CTN, Lei de Execução Fiscal, LRF

O arcabouço normativo, que abrange a temática do gerenciamento de débitos em dívida ativa, é extenso e de diferentes níveis. Perpassando desde os níveis principiológico, como a Constituição Federal de 1988 e o Código Tributário Nacional, até os níveis operacionais, como decretos e portaria municipais. Dessa forma, a análise deste tema em seu aspecto jurídico deve ser realizada de forma cautelosa e ponderada, considerando sua aplicabilidade à esfera normativa municipal.

Apesar de considerada recente em relação a outras normativas da seara tributária e financeira, a Constituição Federal de 1988, por critérios de hierarquia é considerada a principal legislação em termos de débitos públicos. Estabelecendo aspectos específicos de tributação, assim como os princípios gerais da Administração Pública. Sendo estes, a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade e a Eficiência (Brasil, 1988), com maior destaque para a Legalidade e a Eficiência, com sua maior aplicabilidade à gerência fiscal.

Quanto ao Princípio da Legalidade, destaca-se a doutrina de Di Pietro (2022, p. 201), que trata de seu conceito como princípio basilar à tributação e administração pública:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.

[...]

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.

Ainda, quanto à Legalidade Tributária, descreve Sabbag (2024, p. 67):

No plano conceitual, o princípio da legalidade tributária se põe como um relevante balizamento ao Estado-administração no mister tributacional. O Estado de Direito tem-no como inafastável garantia individual a serviço dos cidadãos, implicando uma inexorável convergência – e, também, equivalência – de ambos: se há Estado de Direito, há, reflexamente, a legalidade no fenômeno da tributação. Em outro giro, se prevalece o arbítrio estatal, tampouco existirá o Estado de Direito.

Ademais, quanto ao aspecto da Legalidade, a Lei de Execuções Fiscais (Brasil, 1980, art. 2º, §3º) descreve a inscrição em dívida ativa como um “ato de controle administrativo da legalidade”. De forma que, não sem ensejar em causa direta de nulidade de qualquer meio de cobrança, a regularidade e estrita legalidade da inscrição em dívida ativa deve se ater de forma inequívoca à legislação aplicável.

Já quanto ao Princípio da Eficiência, inserido na Constituição através da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, visa, em homenagem à substituição de uma administração pública burocrática por uma administração gerencial, o melhor desempenho possível e os melhores resultados, tanto do agente público, quanto em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública (Di Pietro, 2022). Entretanto, é importante destacar a atuação deste princípio em relação aos demais, presentes em nosso ordenamento jurídico desde o ano de 1988. Nesse sentido, é possível encontrar uma especial relação com o princípio da Legalidade, onde, divergindo da eficiência buscada nas instituições privadas, ao Estado de Direito a eficiência significa também o cumprimento litúrgico à norma jurídica, conforme destaca Di Pietro (2022, p. 234):

Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Além disso, a Constituição homenageia o princípio da Eficiência ao tratar de diversas outras searas de seu texto. Entre elas, devem-se mencionar o §16, do art. 37, e o §16, do art. 165:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:

XXII - **as administrações tributárias** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, **terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais**, na forma da lei ou convênio.

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, **devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados**, na forma da lei.

[...]

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 16. As leis de que trata este artigo **devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas** previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. **(grifo nosso)**

Assim, é claro, e não deve ser levado com leviandade, o dever constitucional de se ater à legalidade, ao mesmo tempo em que se busca o máximo de eficiência possível, buscando a maior satisfação da sociedade através dos serviços públicos, e utilizando recursos de forma responsável. Inclusive, avaliando e monitorando suas políticas públicas, utilizando-as como fundamento de leis de iniciativa do Poder Executivo, e publicando seus resultados. Somando-se a isso, a Constituição do Estado do Paraná de 1989, além dos princípios constitucionais federais, reproduzidos por simetria na constituição estadual, apresenta o chamado Princípio da Economicidade (Paraná, 1989, art. 27). Este que, implícito na CF88, como um desdobramento do princípio da Eficiência e amplamente utilizado em licitações pública, se encontra expresso na Constituição de âmbito estadual. Podendo ser conceituado, conforme a doutrina, como Di Pietro (2022, p. 1021):

O princípio da economicidade constitui aspecto dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, porque diz respeito ao custo-benefício, alcançado principalmente mediante planejamento adequado. Embora nem sempre o menor preço leve ao melhor resultado, o legislador força o administrador a gastar o mínimo, quando, no artigo 34, determina que o julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço, considerará o menor dispêndio para a Administração.

Ainda, em se tratando de princípios da administração pública e gestão de dívida ativa, e além das costumeiras reproduções do texto constitucional, pode-se recortar outra menção à eficiência pública, constante na Lei Orgânica do Município de Maringá (Maringá, 1990):

Art. 58-B - **Compete à Procuradoria-Geral do Município**, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei específica:

[...]

§ 3º Compete ao Conselho Superior o controle da atuação administrativa e financeira da Procuradoria-Geral e do cumprimento dos deveres funcionais dos Procuradores, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei específica:

I - a proposição ao Prefeito de planejamentos estratégicos, a serem executados pela Procuradoria-Geral do Município em conjunto com outros órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional, para maior eficiência na gestão dos gastos públicos, visando à redução de despesas, ao aumento da arrecadação e à melhor prestação dos serviços públicos; (grifo nosso)

Dessa forma, é possível observar que a legalidade e a eficiência permeiam todos os níveis legislativos envolvidos à questão da gestão das finanças públicas, devendo a arrecadação ser envolta em estrita legalidade, ao mesmo tempo em que se atém ao melhor uso dos recursos públicos, e a avaliação constante destas políticas, a fim de alcançar os melhores resultados à sociedade.

Nesse sentido, a legalidade envolta na cobrança de débitos em dívida ativa também opera sobre múltiplos preceitos legais, em seu sentido operacional. Entre eles, o Código Tributário Nacional (CTN) e o Código Tributário Municipal (CTM), responsáveis por conceituar a dívida ativa tributária, prazos prescricionais e outras especificidades, já descritas no capítulo anterior, e a Lei de Execuções Fiscais, que indica aspectos legais sobre a inscrição, emissão de CDAs, e execuções fiscais; além da própria Constituição Federal, que elenca o rol de impostos de competência dos municípios, conforme disposto em seu art. 156 (Brasil, 1988):

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
- II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Já quanto a outros tipos de tributos, o CTM, em seu art. 5º, classifica como integrantes do sistema tributário, também, as taxas pelo exercício do poder de polícia, taxas pela utilização de serviços públicos, contribuições de melhoria, contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, além de outros que venham a ser criados pela Constituição ou legislação complementar (Maringá, 2007). Além disso, a legislação extravagante ainda pode prever outros débitos não tributários, como multas, obrigações acessórias, aluguéis etc. como já mencionado anteriormente.

Assim, tão logo inscritos em dívida ativa, o CTM prevê ao Município os métodos de cobrança previstos, em seu art. 202, como os de natureza administrativa, realizados no interstício da inscrição do débito em dívida ativa e a execução judicial; e a cobrança por

via judicial, quando processada pelo órgão judicial competente (Maringá, 2007). Estes que, conforme o §5º do artigo, independem entre si, podendo a Administração Municipal, conforme seu interesse, providenciar imediatamente a cobrança judicial, ou ainda ambos, simultaneamente (Maringá, 2007).

Nesse sentido, enquanto a cobrança judicial é regulada majoritariamente pela LEF, a cobrança administrativa é regulada pelo próprio arcabouço legislativo municipal. Que prevê no artigo seguinte (art. 202-A), a possibilidade do parcelamento dos débitos tributários em até 96 parcelas, quando acima do valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), desde que autorizado pelo Secretário Municipal de Fazenda, conforme segue (Maringá, 2007):

Art. 202-A: Para pagamento dos débitos tributários, o Secretário Municipal da Fazenda poderá, mediante solicitação da parte interessada, autorizar o parcelamento e reparcèlement:

I - dos débitos até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) 48 (quarenta e oito) parcelas;

II - dos débitos acima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) até 72 (setenta e duas) parcelas;

III - dos débitos acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) até 96 (noventa e seis) parcelas;

IV - nos casos de reduzida capacidade contributiva, comprovada mediante documentos, desde que o parcelamento não ultrapasse o número de parcelas previsto no inciso III deste artigo;

V - quanto aos demais procedimentos, os parcelamentos contemplados neste artigo obedecerão às regras gerais já existentes. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 903/2011)

Entretanto, a despeito do constante no CTM, a gestão dos débitos em dívida ativa deixou a competência da SEFAZ, em Maringá/PR, sendo sua administração de competência exclusiva da PROGE desde o ano de 2021 (Maringá, 2021). Além disso, esta “autorização”, mencionada no *caput* do artigo, apesar de tratada como concedida mediante requerimento, atualmente é delegada ao servidor formalizador do contrato, sendo autorizados os parcelamentos em até 96 vezes, independente das condições dos débitos, desde que cumpridos os requisitos da Lei Complementar nº 1.193 (Maringá, 2007), quanto a natureza dos débitos parceláveis ou reparcéláveis.

O CTM também prevê limites temporais à permanência dos débitos inscritos em dívida ativa nesta condição, até a formalização da CDA e posterior execução judicial. Segundo o Código, em seu art. 206, §1º, (Maringá, 2007), o encaminhamento da certidão para a cobrança executiva deverá, sob pena, inclusive, de responsabilidade do servidor público, ser feita dentro de 30 dias da inscrição em dívida ativa. Além de também prever,

em seu §2º (Maringá, 2007), que dentro de 90 dias do prazo de inscrição deverá obrigatoriamente ser promovida a cobrança judicial.

Este aspecto, primeiramente, demonstra certa contradição legal, uma vez que prevê condições de cobrança administrativa, porém, delimita o tempo hábil para isso de somente 30 dias corridos. Além de demonstrar a forte tendência judicializadora das demandas municipais, pois, considerando um débito vencido no ano anterior, este pode ser judicializado em fevereiro do ano seguinte, levando em conta que as inscrições municipais em dívida ativa são operadas em janeiro de cada ano.

Porém, apesar de impor estes prazos como obrigatórios, assim como as condições de parcelamento também são tratadas de forma restritiva, sua aplicabilidade não é concretizada no ambiente operacional. Isto porque, o que se observa é uma Procuradoria abarrotada de processos judiciais, que não comporta tamanha carga de processos, de forma que o acúmulo de trabalho e atrasos na promoção de novas ações judiciais resultaram em cerca de dois anos de atraso em relação a este prazo. Sendo que, no início do ano de 2025, o último lote de execuções em massa advém dos débitos inscritos em dívida ativa somente em 2023.

Neste contexto, desde 2009, o município tem atualizado normas para mitigar o acúmulo processual, principalmente em relação às execuções fiscais demonstradas como menos vantajosas, consideradas de “pequeno valor”. Para tanto, o município dispõe da Lei nº 8.536 (Maringá, 2009), que delimita que:

Art. 1º: Fica a Procuradoria-Geral do Município autorizada a não ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos tributários e não tributários iguais ou inferiores a R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para débitos imobiliários e a R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) para débitos mobiliários e demais tipos previstos em lei. (Redação dada pela Lei nº 11.673/2023).

Assim, caso o débito se encontre acima dos valores de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para débitos imobiliários, ou R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) para débitos de outras origens, o mesmo pode ser encaminhado para a cobrança administrativa ou executiva; caso esteja abaixo do valor, apenas para a cobrança administrativa, com a emissão de notificações e possibilidade de parcelamento, até o fim do prazo prescricional do débito (Maringá, 2009).

Dessa forma, conforme a legislação vigente, o prazo prescricional para os débitos a favor da Fazenda Pública prescreve em 05 anos, contados a partir da data do fato que o originou, tanto para os débitos tributários (Brasil, 1966, art. 174), quanto para

os débitos não tributários (Brasil, 1932, art. 1º). Sendo este prazo suspenso pelo período de 180 dias, quando efetuada sua inscrição em dívida ativa (Maringá, 2007, art. 199, §1º), ou ainda interrompido e reiniciada sua contagem, conforme art. 202, do Código Civil (Brasil, 2002):

Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:

I - por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual;

II - por protesto, nas condições do inciso antecedente;

III - por protesto cambial;

IV - pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores;

V - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

VI - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.

Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.

Ou ainda, em caso de créditos tributários, pelas seguintes causas (Brasil, 1966):

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II - pelo protesto judicial ou extrajudicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

Dessa forma, reiniciada a contagem do prazo prescricional, após a abertura do processo de execução fiscal, este ainda dispõe de contagem prescricional diferenciada, a chamada “prescrição intercorrente”, que, segundo a LEF, se inicia 1 ano após a suspensão da ação executiva, quando iniciada em razão da não localização de bens penhoráveis ou manifestação da fazenda pública nos autos (Brasil, 1980, art. 40, §4º). Este modelo de prescrição, tem sua contagem de prazo iniciada quando findo o prazo de suspensão e, percorrido o prazo de 05 anos, dá fim ao processo de execução fiscal (STJ, 2005).

Assim, considerando a legislação municipal vigente, é possível estabelecer um prazo limite de cinco anos para a inscrição do débito em dívida ativa, contado a partir do seu vencimento. Após isso, com a inscrição efetivada, suspende-se o prazo prescricional por mais 180 dias (Maringá, 2007, art. 199, §1º). Em sequência, ainda que a execução fiscal se mostre totalmente infrutífera, o ajuizamento da ação tem o efeito de interromper o curso do prazo prescricional anterior. A partir daí, aplica-se o regime previsto no art. 40

da Lei de Execuções Fiscais, que autoriza a suspensão do processo por até um ano, seguido de mais cinco anos de prescrição intercorrente, conforme entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, em sua Súmula 314 (STJ, 2005).

Com isso, aplicando o prazo máximo de 30 dias para o encaminhamento à execução (Maringá, 2007, art. 206, §2º), o intervalo efetivamente destinado à tentativa de cobrança administrativa — antes do acionamento do Judiciário — representa apenas 0,07% de toda a janela legal disponível para a exigibilidade do crédito inadimplido, o que evidencia um nítido desequilíbrio na distribuição temporal entre as fases administrativa e judicial do processo de cobrança.

Diante do exposto, observa-se que a legislação aplicável à gestão da dívida ativa apresenta um espectro normativo abrangente, que perpassa desde os princípios constitucionais da Administração Pública (Brasil, 1988, art. 37, caput), até normas infralegais específicas de âmbito municipal, como o CTM (Maringá, 2007). Entretanto, não se trata apenas de uma questão de obediência formal: a eficácia desses dispositivos está diretamente condicionada à capacidade institucional do ente público em interpretá-los, aplicá-los e operacionalizá-los com coerência. Como analisado ao longo deste subitem, a existência de prazos curtos para a cobrança administrativa (como os 30 dias estabelecidos no art. 206, §2º do CTM), frente a prazos longos e tolerantes à judicialização (como os seis anos decorrentes da suspensão e da prescrição intercorrente), revela a necessidade de articulação entre a legalidade e a gestão técnica como condição indispensável para se alcançar uma política fiscal eficiente e alinhada ao interesse público.

Portanto, apenas uma legislação extensiva não tem se demonstrado sinônimo de eficiência. Como visto, tanto os prazos legais quanto as previsões normativas voltadas à solução da inadimplência dos débitos em dívida ativa são, em muitos casos, escassos ou ultrapassados. Assim, repensar a efetividade e a melhoria na administração desses créditos não se limita a uma revisão operacional: exige também uma revisão legislativa que adapte o sistema atualmente vigente a soluções contemporâneas. Essas soluções devem responder não apenas às transformações tecnológicas e sociais, mas também às novas interpretações judiciais, como a consolidação do entendimento firmado no Tema nº 1.184 do STF (STF, 2024).

A partir dessas constatações, percebe-se que a complexidade da legislação tributária e sua limitada efetividade prática impõem ao administrador público um dever que ultrapassa o mero cumprimento formal da norma. Cabe-lhe a atuação técnica, planejada e responsável, voltada não apenas à recuperação eficiente do crédito público,

mas também à conformidade com os princípios constitucionais que regem a gestão fiscal. Nesse contexto, a omissão, a morosidade ou a condução inadequada do processo de cobrança — seja no âmbito administrativo ou judicial — podem acarretar consequências de ordem funcional e jurídica ao gestor. É sob essa perspectiva que o item seguinte abordará as obrigações da Administração Pública frente à cobrança ativa dos créditos inscritos em dívida ativa.

2.1.4 Responsabilidade do gestor público na cobrança ativa de créditos

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000), representa hoje o marco fundamental entre a responsabilidade do gestor no equilíbrio entre a arrecadação do ente federativo e as despesas, estabelecendo critérios de transparência, limites de gastos, prestações de contas e planejamento orçamentário. Dessa forma, e aliada aos princípios constitucionais da legalidade e eficiência (Brasil, 1988, art. 37), a LRF determina o conceito de responsabilidade na gestão pública:

Art. 1 Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1 A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (Brasil, 2000).

Dessa forma, agir com eficiência passa a ser também critério de legalidade do ato administrativo, não só por meio da lei federal. Inclusive, no que tange a arrecadação de débitos, entre outros, inscritos em dívida ativa. Uma vez que, em seu art. 11, a LRF determina que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (Brasil, 2000). Inclusive, sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa do gestor e consequente crime de responsabilidade (Di Pietro, 2022), e na vedação de repasses ao respectivo ente federativo que não arrecade corretamente seus tributos (Brasil, 2000, art. 1º, parágrafo único).

Alinhado a esta determinação, a norma municipal também prevê o mesmo requisito, quando em seu Código Tributário prevê como requisito essencial à gestão fiscal

responsável a “instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos municípios” (Maringá, 2007, art. 2º). Pois, do contrário, a omissão ou ingerência fiscal, implica em responsabilidade direta do ente federativo, do gestor ou mesmo do servidor público. Para tanto, faço menção direta ao art. 10º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que destaca o rol de atos que importam em prejuízo ao erário público (Brasil, 1992):

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

[...]

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

[...]

X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

[...]

XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o **caput** e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 (Brasil, 1992).

Além disso, e mais uma vez destacando a importância dos princípios da administração pública do art. 37 da constituição (Brasil, 1988, art. 37), a inobservância destes princípios também importam na responsabilização do gestor, conforme art. 11 da LIA (Brasil, 1992):

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

[...]

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

[...]

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

Estas previsões se aplicam, inclusive, na concessão de benefícios de natureza fiscal e/ou incentivos que impliquem renúncia de receitas, que devem obrigatoriamente ser acompanhadas de previsão de impacto orçamentário, com estimativas de receita e medidas de compensação aos valores renunciados pelo ente (Brasil 2000, art. 14). Devendo o gestor prever as receitas em metas bimestrais de arrecadação, com

especificações, quando cabível, das medidas de combate à evasão e sonegação, além da quantidade e valores ajuizados para cobrança da dívida ativa, assim como a evolução dos débitos passíveis de cobrança administrativa (Brasil, 2000, art. 13).

Para a aplicação das sanções previstas, em seu art. 1º, §1º, a LIA exige a conduta dolosa, ou seja, a vontade livre e consciente, de incorrer em um dos atos previstos em seus artigos 9º, 10º e 11 (Brasil, 1992, art. 1º, §§1º e 2º). Entretanto, não sem a devida sanção, escapam as condutas culposas, conforme tem definido o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR, 2019):

Prestação de Contas do Prefeito do Município de Engenheiro Beltrão, exercício de 2014. Parecer Prévio pela irregularidade das contas em razão do Déficit Orçamentário de Fontes Financeiras Não Vinculadas. Ressalvas em razão da Entrega dos dados do mês 13 - encerramento do exercício do Sistema SIM AM com atraso; Despesas Com Pessoal – Redução de 1/3 - Análise do 3º Quadrimestre e, também, quanto a Falta de encaminhamento do Relatório e/ou Parecer do Controle Interno. Com aplicação de multas. (TCE-PR, 2019).

Em seu voto, o relator destaca a aplicação da multa ao prefeito de Engenheiro Beltrão, em razão do déficit de 12,89% na arrecadação de fontes financeiras não vinculadas, com base na aplicação dos arts. 9º e 13 da LRF, e sanção prevista no art. 87, da Lei Orgânica do TCE/PR. Isto porque, entre outras competências, cabe ao Tribunal de Contas a aplicação de sanções quando observadas irregularidades nas contas municipais, conforme prevê seu art. 85:

Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

- I - multa administrativa;
- II - multa por infração fiscal;
- III - multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;
- IV - restituição de valores;
- V - impedimento para obtenção de certidão liberatória;
- VI - inabilitação para o exercício de cargo em comissão;
- VII - proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;
- VIII - a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30 (trinta) dias.

Parágrafo único. Será comunicada à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, a decisão que determinar a sustação de ato, e à Secretaria de Estado da Administração e Previdência a decisão que declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão e proibição de contratar com o Poder Público Estadual e à secretaria municipal correspondente no âmbito do município interessado.

Dessa forma, não só cabe ao gestor o dever de cobrança dos tributos de responsabilidade de seu respectivo ente, como fazê-lo com a devida eficiência e

probidade. Sendo defesa a atuação dolosa ou culposa no sentido de permitir que a gestão fiscal, em dívida ativa, ou não, caia no ostracismo. Sendo parte de seu dever funcional a manutenção da máquina pública em pleno funcionamento, sob pena de sanções penais, civis e administrativas.

Nesse sentido, o CTM também prevê a responsabilização do servidor público na ocorrência de alguns atos que impliquem em danos ao erário. Entre eles, está a concessão de redução graciosa, ilegal ou irregularmente, para débitos fiscais inscritos em dívida ativa, com ou sem autorização de superior, em casos não determinados por ação judicial (Maringá, 2007, arts. 203-204). Nestes casos, além da pena disciplinar, o servidor estará sujeito ao ressarcimento ao dano causado ao erário, pelos danos causados aos cofres públicos (Maringá, 2007, arts. 203-205).

Dessa forma, a responsabilidade do gestor público na cobrança ativa dos débitos inscritos em dívida ativa não se restringe à legalidade formal do ato, mas se estende ao seu dever funcional de assegurar a efetividade das finanças públicas. A omissão ou a negligência, seja por desorganização estrutural, ausência de planejamento ou ineficiência institucional, compromete não apenas o equilíbrio fiscal do ente, como também a própria execução de políticas públicas essenciais. Assim, mais do que uma exigência legal, a cobrança ativa deve ser encarada como função estratégica da administração tributária, em articulação com metas orçamentárias, controle interno e transparência. No tópico a seguir, serão analisadas as consequências práticas da inadimplência sobre a execução orçamentária e a prestação dos serviços públicos, demonstrando como a falha na recuperação de créditos repercute diretamente na política fiscal e social do município.

2.1.5 Consequências da inadimplência nas políticas públicas e no orçamento

A partir da compreensão da obrigação funcional de cobrança ativa, agora é possível definir o impacto prático da ineficiência na cobrança de débitos no financiamento de políticas públicas e gestão orçamentária. Afinal, a definição orçamentária é complexa e desafiadora ao gestor, ao definir a agenda de políticas públicas que pretende empregar, além dos desafios políticos e informacionais inerentes, a capacidade de financiar estas políticas é fator de destaque na posição e manutenção de políticas-fim da administração pública (Wu *et al.*, 2014, p. 42).

Assim, define a Constituição Federal, como competência do Poder Executivo estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, que definem metas e prioridades da administração pública, diretrizes das políticas fiscais,

previsão de receitas e relatórios bimestrais de sua execução orçamentária (Brasil, 1988, art. 165). Inclusive, com a apresentação de resultados do monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas pela Administração Pública (Brasil, 1988, art. 165, §16). Leis estas que devem ser avaliadas e votadas pelo Poder Legislativo, com emissão de relatórios, proposição de emendas e apontamento de irregularidades, antes de sua entrada em vigência (Brasil, 1988, art. 40 e 166).

Primeiramente, quanto ao Plano Plurianual (PPA), a Constituição a define como a lei que institui, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1988, art. 165, §1º), devendo, todos os programas definidos constitucionalmente, ser elaborados em consonância ao PPA, e apreciadas pelo Legislativo (Brasil, 1988, §4º).

Para tanto, a LRF define em seu art. 4º, a competência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para dispor, com base na PPA, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas do Poder Público, com critérios de limitação de empenhos, demonstrativos de compensação de renúncias de receita e margem para expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Brasil, 2000, art. 4º). Assim, definindo os critérios de elaboração dos orçamentos anuais, a serem definidos através da Lei Orçamentária Anual (LOA), que busca demonstrar a compatibilidade da programação dos orçamentos com o financiamento de suas políticas públicas, assim como de medidas de compensação à renúncia de receitas e reserva de contingente (Brasil, 2000, art. 5º).

Nesse sentido, a ineficácia na arrecadação dos tributos — especialmente os inscritos em dívida ativa — compromete diretamente a realização de programas públicos e investimentos planejados, tornando os ajustes orçamentários mais frequentes e socialmente custosos. Uma vez que, mesmo após aprovadas, para a manutenção do empenho de receitas nas políticas apresentadas pela PPA, antes se faz necessária a devida previsão orçamentária e a suficiente disponibilidade de recursos para sua fiel execução. Do contrário, quando verificada, por algum dos Poderes, ou pelo Ministério Público, a falta de capacidade das receitas públicas em comportar o cumprimento das metas estabelecidas em lei orçamentária, cabe a eles promoverem o contingenciamento forçada destes empenhos e da movimentação financeira do ente público, limitando o uso de recursos e realocando sua destinação apenas aos setores essenciais (Brasil, 2000, art. 9º).

Dessa forma, o eventual contingenciamento de gastos e/ou a limitação orçamentária causada pela falta de arrecadação, não só diminuem o uso livre e

responsável de recursos públicos, como também se encontram limitados pelo uso vinculado da receita. Isso porque, como parte relevante do orçamento está vinculada constitucionalmente a áreas essenciais como saúde e educação, qualquer perda de arrecadação afeta desproporcionalmente os demais setores, comprimindo a margem de escolha do gestor público; com as quantias vinculadas de 15% do orçamento para a área da saúde (Brasil, 1988, art. 198, §2º) e 25% para a área da educação (Brasil, 1988, art. 212).

Já quanto ao caso do Município de Maringá/PR, e retomando a previsão de metas arrecadatória no plano plurianual, observa-se que, apesar de recomendadas e exigidas, tantos dos Tribunais de Contas, quanto por previsões constitucionais, seja para melhor prestação de serviços públicos, diminuição no pagamento de sentenças ou aumento na arrecadação de débitos inscritos (Maringá, 2022), o Executivo maringaense atualmente não monitora ou avalia sequer uma única meta, conforme recorte obtida na PPA 2022-2025:

MUNICÍPIO DE MARINGÁ
PLANO PLURIANUAL
ANEXO III
PROGRAMAS, AÇÕES E METAS
2022 - 2025

Programa: Cód. 0002 - APOIO ADMINISTRATIVO

OBJETIVO PROGRAMÁTICO:

Manter e promover o desenvolvimento das atividades administrativas de diversos órgãos da administração municipal, visando o suporte aos programas finalísticos.

INDICADORES DE DESEMPENHO:				UNIDADE DE MEDIDA	ÍNDICE MAIS RECENTE	ÍNDICE DESEJADO AO FINAL DO PPA

FONTE:

AÇÕES GOVERNAMENTAIS							
CÓD.	NAT.	AÇÃO PROPOSTA	PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	ANO	META FÍSICA	VALORES EM R\$
FUNÇÃO: 02 - Judiciária							
SUBFUNÇÃO: 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário							
0002.01	A	Manutenção e desenvolvimento das atividades da Procuradoria Geral do Município	Órgão mantido	Unidade	2022	1	15.931.641,0
					2023	1	18.418.292,0
					2024	1	19.940.023,0
					2025	1	23.303.517,0
					TOTAL NO PPA		1

Figura 1 - Plano Plurianual - 2022 a 2025 - Metas da Procuradoria-Geral do Município de Maringá.
Fonte: Maringá, 2022.

Diante disso, torna-se evidente como a arrecadação ineficaz limita de forma direta a execução orçamentária do poder público, impedindo o uso livre de recursos e impossibilitando o financiamento ou manutenção de políticas públicas. Portanto, a superação da ineficiência arrecadatória passa necessariamente pela reavaliação do modelo de cobrança atualmente adotado, coma adoção de novas metas e correta aplicação das previsões arrecadatória. Isso, a fim de superar as limitações atualmente presentes no modelo de gestão de receitas em dívida ativa, tema este que será abordado no próximo item.

2.2 O modelo tradicional de cobrança e suas inconsistências

Conceituados os preceitos legais acerca do método de cobrança de débitos tributários e não tributários aplicáveis ao município de Maringá, agora é possível reduzir o escopo ao método principal presente na gestão municipal: as execuções fiscais. Que, apesar de, por muito tempo vigerem como método principal, uma vez que concedem garantias aos créditos do Poder Público em face dos particulares, tem enfrentado críticas em relação à sua utilização, tanto pelo Poder Judiciário, quanto por juristas e acadêmicos.

Dessa forma, se faz necessário apresentar os dados atuais do Poder Executivo maringaense, acerca da (in)efetividade da utilização das execuções fiscais para, em seguida, expormos os dados colhidos pelo Judiciário, assim como suas recentes decisões acerca da forma como ela tem sido operada pelos entes federativos. Ao fim, demonstraremos as posições acadêmicas acerca da judicialização como meio de recuperação de débitos e dos problemas que têm sido gerados a partir de utilização. Dessa forma, no item seguinte, será possível partir para a análise das formas administrativas de cobrança, que tem sido mostrado a alternativa mais viável ao presente modelo, ante sua promissora taxa de eficiência e baixo custo de operação.

2.2.1 Dados sobre ineficiência: tamanho do acervo, taxa de congestionamento, tempo de tramitação (CNJ, Justiça em Números)

O relatório *Justiça em Números*, 21ª edição, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça – (CNJ), constitui hoje como um dos principais documentos de publicidade e transparência do Poder Judiciário (CNJ, 2024, p. 13). Segundo o documento, a entidade reúne dados gerais de sua atuação, assim como informações sobre despesas, receitas e acesso à justiça, visando uma gestão embasada em dados e no uso de informações estatísticas, que embasem a formulação de políticas judiciárias, fomentando a cultura gerencial de governança respaldada em dados (CNJ, 2023, p. 14).

Dessa forma, o documento é disponibilizado para a consulta pública, assim como seu painel de dados interativo online (CNJ, 2025), de forma a fornecer dados valiosos, tanto ao próprio Judiciário e à sociedade, quando também ao Poder Executivo municipal, um dos agentes atuantes no Judiciário brasileiro. Para que seja possível respaldar a tomada de decisões com base nos resultados encontrados através do relatório.

Quanto a isso, o relatório dedica um capítulo próprio, chamado “5.3 Gargalos da Execução”, onde declara os processos de execução como causa de “grande parte dos casos em trâmite e etapa de maior morosidade” na justiça de primeiro grau (CNJ, 2024, p. 188). Segundo seu levantamento, ao fim do período aferido, o Poder Judiciário contava com um acervo de 78 milhões de processos pendentes, sendo destes, 56,5% referentes apenas à fase de execução. Sendo destes, 59% dos processos de natureza executiva fiscal (CNJ, 2024, p. 189), ou seja, 34% do total de casos pendentes de todo o Judiciário, representando uma taxa de congestionamento de 88% em 2023 (CNJ, 2024, p. 189).

Isto porque, apesar de duas vezes mais processos de conhecimento ingressarem o acervo, este é 36,1% maior para os processos de execução, uma vez que ao adentrarem na via processual, as execuções encontram índices de baixa muito inferiores (CNJ, 2024, p. 188). Tendo as execuções fiscais um tempo médio de tramitação até a baixa de 7 anos e 9 meses (CNJ, 2024, p. 211), taxa de morosidade e insucesso das ações que, segundo o relatório são causadas em razão da dificuldade gerada pela cobrança destes valores:

Historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O processo de execução fiscal chega ao Poder Judiciário depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas ou com tentativas prévias de cobranças e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação (CNJ, 2023, p. 204).

Ou seja, o viés apresentado pelo relatório, é de que o procedimento executivo, por vezes, apenas reproduz procedimentos de cobrança já efetivados pela fazenda pública, de forma que, a repetição de procedimentos esperando resultados diversos apenas contribui a diminuir a taxa de efetividade, e não de fato à recuperação do débito passível de cobrança. Resultado disso é um índice de quase o dobro de processos de conhecimento baixados anualmente, em relação a processos de execução (CNJ, 2024, p. 195). Dessa forma, e aplicado um olhar crítico, deve-se mencionar que, dado o custo relacionado ao volume e complexidade dos processos de execução, não se dá razão o ajuizamento de um débito inscrito em dívida ativa sem antes exaurir os meios previstos de cobrança administrativa, e também, sem que antes se mensure o custo envolvido na tramitação deste processo, em uma relação de custo-benefício da ação judicial.

Já contextualizando à esfera estadual, onde se localiza uma das principais fontes do volume de processos de execução fiscal (CNJ, 2024, p. 189), no Tribunal de Justiça

do Estado do Paraná – (TJPR), o número total deste tipo de processo é de 679.561 pendentes (CNJ, 2024, p. 207), correspondendo a 22% dos processos que tramitam no TJPR (CNJ, 2024, p. 208). Sendo que, sua taxa de congestionamento alcança o índice de 80%, com tempo médio de tramitação de 5 anos (CNJ, 2024, p. 213). Dessa forma, embora com índices melhores em quesito “eficiência”, em comparação a outros tribunais, os números demonstrados pelo Estado do Paraná não superam de forma expressiva a média nacional, de forma a não se excluir do chamado “gargalo” apresentado pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, em consulta ao *DataJud* (CNJ, 2025), também é possível consultar os dados aplicáveis ao município de Maringá/PR, atualizados até a data de 28 de fevereiro de 2025. Segundo a fonte, observa-se que a o acervo de processos em execução fiscal no município de Maringá é de 56.934 processos, dentre estes 20.270 suspensos ou arquivados provisoriamente, e 36.663 pendentes, com 4.156 novos processos ingressados apenas no ano de 2024. Ainda segundo o painel, a taxa atual de congestionamento bruto do município é de 79,60%, decaindo a dois anos de uma taxa que alcançou o patamar de 92,82% em 2023, anterior às mudanças na jurisprudência iniciadas a partir deste período, a exemplo do Tema 1184 do STF (2024).

Já em relação ao tempo médio de tramitação das execuções fiscais, o tempo médio entre o início do processo e a primeira baixa é inferior à média nacional, porém, superior à média estadual, sendo de 5 anos, 4 meses e 20 dias (CNJ, 2025). Possuindo a quantidade de 4.530 processos sem nenhuma decisão judicial a mais de 15 anos, além de possuir uma taxa de 0% no quesito “realização de audiência conciliatória” nos últimos 12 meses (CNJ, 2025). Assim, de forma visível, é possível concluir que o município se inclui na problemática de escala nacional, não fugindo aos dados apresentados pelo relatório do CNJ quanto a alta taxa de congestionamento, tempo de tramitação ou dos demais índices.

Dessa forma, conforme os dados levantados pelo CNJ, em especial o *Justiça em Números*, edição 2023, e constatada a problemática do chamado “gargalo das execuções fiscais”, a partir do fim de 2023 o Poder Judiciário passou a utilizar de suas prerrogativas a fim de orientar a mudança no curso destes processos. Culminando em decisões de repercussão geral, como o Tema 1.184 do STF, e resoluções emanadas do próprio CNJ, como a Resolução nº 547/2024, que determinaram medidas concretas a serem tomadas pelos entes federativos com vista a pôr fim à morosidade e baixos índices de efetividade presentes nas execuções fiscais, tema a ser exposto no próximo item.

2.2.2 Decisões recentes do STF e CNJ: Tema 1.184 e Resolução nº 547/24

Conforme exposto no item anterior, o levantamento de dados realizados pelo *Justiça em Números* provocou mudanças significativas no entendimento jurisprudencial das cortes brasileiras a partir de 2023. Uma vez que, buscando aumentar a eficiência da gestão de processos judiciais, as cortes passaram a restringir os critérios de admissão de novos processos de execução fiscal, em especial os de baixo valor, imponto a tomada de medidas de cobrança administrativa aos entes federativos quanto a seus débitos inscritos em dívida ativa, antes que recorressem ao Judiciário.

A princípio, apesar de outros entendimentos anteriores que encaminhassem os julgamentos nesse sentido, em sede de Recurso Extraordinário nº 1.355.208, o STF, entendeu pela repercussão geral do Tema 1.184. Onde julgava litígio entre o Município de Pomerode (SC) e uma empresa, por débitos de ISS na quantia de R\$ 528,41, que se iniciou em primeira instância, em razão do arquivamento do processo. Ocorre que, no entendimento daquele juízo, o valor da cobrança judicial não se justificava, já que o débito da empresa era muito menor que o próprio custo processual, sem nenhum fato que impedisse o anterior protesto do débito da CDA, sem envolver o Poder Judiciário (STF, 2023).

A discussão circundou a possibilidade de o juiz encerrar processos judiciais iniciados pelos entes públicos para a cobrança de débitos (execuções fiscais), quando o valor da dívida for considerado baixo. Uma vez que o valor a ser recuperado nestas ações seria muito inferior ao custo de movimentação do processo judicial, citando a Lei nº 12.767/2012, que possibilita entes públicos de protestarem dívidas em cartório. Em decisão, o STF, com relatoria da Ministra Carmen Lúcia, decidiu pela possibilidade do arquivamento das execuções fiscais de baixo valor, fundamentando a decisão em quatro quesitos (STF, 2023).

Primeiro, conforme a decisão (STF, 2023), e com base nos números do relatório elaborado pelo CNJ, foi apontada a taxa de congestionamento das execuções em 88%, como causa de grande parte da morosidade do Poder Judiciário. Ademais, apontou o custo da movimentação dos processos executivos como muito superior aos débitos diminutos, indicando a maior probabilidade de recuperação destes débitos pela via administrativa, mais barata, rápida e eficiente. Como terceiro ponto, indicou o dever dos entes federativos em fixarem lei que estabeleça um valor de piso para o início de execuções fiscais, que guardem relação com o custo de movimentação dos processos, podendo o próprio

Judiciário fixar este mínimo, em caso de omissão ou valor insignificante na fixação da lei pelo Poder Executivo. Por fim, impôs a regra geral de tentativa de cobrança da dívida ativa por outros meios, antes do ingresso da execução fiscal, como protestos ou conciliação, do contrário, o ente deveria comprovar a inadequação da solução para a demanda especificada (como ações de alto valor ou de empresas em inatividade).

Na tese de julgamento, o STF exaltou o princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF/88), além da possibilidade cobranças por outros meios, *ipsis litteris*:

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.
2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.
3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis (STF, 2023).

A partir da decisão, o método de cobrança de débitos em dívida ativa centrada na judicialização passou a sofrer restrições pelo Judiciário, uma vez que as teses de repercussão geral passam a servir de “acórdão paradigma” a outras decisões judiciais pelo Brasil (Brasil, 2015, arts. 1.036-1.041), de forma que a decisão passou a incidir, inclusive, nos juízos de primeira instância.

Dessa forma, a fim de regulamentar o novo entendimento, o Conselho Nacional de Justiça, em fevereiro de 2024, com relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, emitiu a Resolução nº 547/2024 que, segunda ementa: “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” (CNJ, 2024). Nela, o CNJ define critérios de admissibilidade das execuções fiscais, como a prévia cobrança administrativa ou tentativa de conciliação, assim como impõe a extinção de execução fiscal de valor inferior a R\$ 10.000,00, quando sem movimentação a mais e um ano, ou quando não indicados bens penhoráveis do devedor (CNJ, 2024).

Entre as cobranças administrativas propostas, estão a prévia tentativa de conciliação, exemplificada com a existência de lei geral de parcelamento, oferecimento de algum tipo de vantagem como redução de juros ou multas, ou ainda a oportunidade concreta de transação; e a notificação do executado, para pagamento antes do ajuizamento da ação. Ainda, impõe o prévio protesto do título executivo, salvo a comprovação da inadequação, por motivo de eficiência administrativa. Podendo esta ser dispensada pela negativação em cadastro de devedores, existência de averbação em órgãos de registro de

bens, indicação no ato do ajuizamento de bens ou direitos penhoráveis, ou a inclusão do crédito no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN (CNJ, 2024).

Segundo o Ministro Barroso (CNJ, 2024), a resolução encontra respaldo no fato de que as execuções fiscais arrecadam menos de 2% dos valores cobrados, enquanto medidas como o protesto prévio de títulos arrecadam mais de 20%, sendo esta uma “fórmula mais barata, menos onerosa para a sociedade do que a judicialização”. Ainda, fundamenta a resolução com estudos realizados pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF (NUPEC) (Notas Técnicas nº 06/2023 e 08/2023), segundo as quais o custo mínimo de uma execução fiscal, com base em custos de mão de obra, é de R\$ 9.277,00. Nota-se que, no caso especial de Maringá/PR, a taxa de sucesso da judicialização aferida foi de 1,97%, o que reflete diretamente a fala do ministro, porém, em contrário à estimativa judicial, até o presente momento não existe cálculo estimado do custo das cobranças judiciais ao próprio Poder Executivo municipal, que somadas as estimativas do Judiciário, superariam em muito a quantia fixada em R\$ 10.000,00. Mas que, porém, apenas dispensa a cobrança executiva de valores de, no máximo, R\$ 3.500,00 (Maringá, 2009).

Assim, como resposta à mudança dos entendimentos judiciais, no dia 27 de maio de 2024, o Município promulga o Decreto nº 912/2024, a fim de regulamentar os procedimentos prévios para ajuizamento de execuções fiscais (Maringá, 2024). No decreto, é imposta a condição da tentativa prévia de conciliação ou adoção de solução administrativa para o ajuizamento de execuções fiscais. Como tentativa de conciliação, o município considera a simples existência de lei geral de parcelamento (Maringá, 2024, art. 1º, parágrafo único). Já como medida administrativa, a notificação do executado para pagamento ou parcelamento do débito (Maringá, 2024, art. 2º). Ainda, limita a proposição da ação para 30 dias após a notificação prévia (Maringá, 2024, art. 3º) e a indicação obrigatória de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado (Maringá, 2024, art. 4º). Por fim, impõe os limites mínimos de valores para a execução fiscal, de R\$ 2.000,00 para cadastros imobiliários e R\$ 3.500,00 para cadastros mobiliários (Maringá, 2024, art. 4º).

Ocorre que, como se pode observar, o decreto, ao invés de implementar novas medidas eficazes e alinhadas ao entendimento judicial, apenas resguardou-se em adequar legalmente suas medidas até então adotadas administrativamente àquilo que se chama de “tentativa de conciliação” e “solução administrativa”. Pois, ao invés de buscar novas

medidas eficazes à satisfação dos débitos inscritos em dívida ativa, a medida municipal se resumiu a se agarrar nos baixos índices de sucesso das medidas judiciais, buscando se “encaixar” naquilo que previa a Resolução nº 547/2024 do CNJ, ao invés de incorporar de fato a teleologia da norma, que pretendia a racionalização dos meios de cobrança.

Por fim, quanto ao entendimento judicial na esfera municipal, a PROGE e a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Maringá-PR, celebraram o Ato de Cooperação Processual nº 01/2024, buscando alinhar as medidas instituídas pela Resolução nº 547/2024 à realidade municipal (Maringá, 2024). Nela, ambos os entes, com fundamento nas orientações do CNJ e STF, no Decreto Municipal nº 912/2024, e ainda no art. 14 do CTN, regulamentam medidas quanto às ações de baixo valor em curso e futuras, além de definir conceitos e procedimentos às ações executivas (Maringá, 2024).

Entre os dispositivos do Ato de Cooperação, está a reprodução quase fidedigna do Decreto Municipal nº 912/2024, além da: determinação da extinção sem resolução de mérito das ações abaixo dos patamares mínimos municipais (Maringá, 2024, cláusulas primeira e segunda), excetuados os débitos parcelados; a suspensão por 180 dias das execuções entre o valor de piso e R\$ 10.000,00, para a tomada da medida administrativa de notificação do devedor (Maringá, 2024, cláusula quarta); e impondo requisitos para a proposição de novas ações de valor entre o piso municipal e R\$ 10.000,00, sendo eles a notificação e a juntada da matrícula do imóvel, nos casos de dívidas imobiliárias (Maringá, 2024, cláusulas quinta). Por fim, sua cláusula sexta impõe dever ao Município de aprimorar seu banco de dados e regulamentar as condições para a realização de protesto de CDA ou negativação de contribuintes em até 09 meses (Maringá, 2024, cláusulas sexta).

Diante disso, percebe-se que a Resolução CNJ nº 547/2024 não se resume a uma norma administrativa pontual, mas simboliza uma verdadeira virada institucional no modelo brasileiro de cobrança da dívida ativa. Ao condicionar o ajuizamento de execuções fiscais à prévia tentativa de cobrança administrativa e ao estabelecer critérios objetivos de racionalidade processual, o CNJ desloca o foco da recuperação de créditos públicos da esfera judicial para a esfera administrativa. Essa mudança, respaldada por dados empíricos e legitimada por decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (Tema 1.184), rompe com o paradigma tradicional centrado na judicialização em massa, pressionando os entes federativos a revisarem suas estratégias de arrecadação. Nesse contexto, não apenas as práticas administrativas são chamadas à reformulação, mas também os fundamentos doutrinários e institucionais que até então

sustentaram a supremacia da via judicial. É nesse cenário que se inserem as críticas acadêmicas ao modelo judicializado de cobrança, que serão abordadas no próximo item, com o intuito de aprofundar a reflexão sobre seus entraves, limitações e alternativas mais eficientes.

2.2.3 Críticas acadêmicas ao modelo judicializado de arrecadação

Considerando os dados do “gargalo” gerado pelas execuções fiscais no Judiciário brasileiro, além dos baixos índices gerados por este modelo de cobrança, não são poucas, nem só atuais, as críticas realizadas pela doutrina especializada na área jurídica. Por vezes com enfoque em como os índices de sucesso das cobranças administrativas se demonstram superiores, por outras indicando a enorme taxa de congestionamento causado pelas execuções, e por vezes até mesmo criticando a suposta obrigatoriedade da proposição das ações fiscais. Concluindo, de forma quase unânime, a necessidade de reforma do modelo de gestão de débitos inscritos em dívida ativa, seja repensando o modelo atual de judicialização, ou aprimorando os meios administrativos.

Costa (2020), em estudo de caso do Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União (NMCDau), implementado em 2015, avaliou a diferença entre os modelos maioritariamente judicial executado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, e o modelo de transformação para a priorização do meios inteligentes de racionalização da dívida ativa. Segundo o diagnóstico apontado pelo autor, as mudanças realizadas pelo órgão se justificaram principalmente pelos baixos índices de recuperação de débitos do modelo exclusivamente judicial, que não se utilizava da prévia identificação de patrimônio do devedor, nem de ferramentas tecnológicas ou planejamento estratégico adequado para cada tipo de devedor em suas atividades de cobrança.

Neste mesmo sentido, Rocha (2021), explica, que além dos baixos índices de sucesso, as execuções fiscais promovem um verdadeiro sentimento de ilegitimidade do Estado na visão do contribuinte:

A ação de execução fiscal não passa à margem dos efeitos deletérios deste cenário. O reflexo do congestionamento do executivo fiscal no Judiciário e a baixa arrecadação percentual dos valores cobrados geram a completa impossibilidade de gestão da Administração Pública, ainda que séria, impedindo planejamento administrativo e orçamentário relativamente aos valores em execução, notadamente em razão da periodicidade das leis orçamentárias. Trabalha-se, portanto, com prognósticos, desequilibrando-se a salutar provisão exigida entre receitas e despesas públicas. A prejudicialidade na arrecadação via ação de execução fiscal impacta, portanto, na deslegitimação no exercício da função Executiva. Tratando-se mal a coisa pública, o caminho é a deslegitimação (Rocha, 2021, p. 39).

Oliveira (2021), aprofundando a crítica, correlacionando a ineficiência das execuções fiscais à criação de incentivos à inadimplência, cruzando os dados levantados pelo Justiça em Números ao estudo realizado por Mendes Plutarco (2012), conclui pela causa direta, entre a ineficiência das execuções fiscais, ao inadimplemento dos contribuintes:

Esse cenário parece apontar, então, para a ineficiência da execução fiscal sob o triplo aspecto da baixa arrecadação, da alta taxa de congestionamento e de um baixo viés coercitivo, levando a que muitos contribuintes optem pela sonegação do tributo. Neste aspecto, em estudo sobre a litigância tributária como forma de financiamento, Plutarco concluiu que os elevadíssimos índices das taxas de juros do sistema financeiro brasileiro, aliados às regras tributárias existentes e somados à morosidade tanto dos órgãos administrativos como também dos órgãos judiciais de solução de demandas tributárias, criam conjuntura prenhe de incentivos ao não pagamento e à litigância tributária como meio de financiamento privado (Oliveira, 2021, p. ?).

Quanto à questão da taxa de congestionamento, Franco (2019), em crítica ao atual modelo, cita o crescimento contínuo das execuções fiscais em estoque no Poder Judiciário, que aumentam seus números ano a ano:

Além do elevado número de processos judiciais pendentes de julgamento e do padrão de expansão contínua do estoque para o ano subsequente, também a taxa de congestionamento nos órgãos judiciários nacionais é bastante alta. Esse índice significa que o grau de eficiência dos tribunais judiciários é deficiente no que se refere à proporcionalidade entre os casos novos que ingressam em determinado período e os processos que são arquivados com baixa na distribuição no mesmo interregno (Franco, 2019, p. 67).

Alinhando-se a este entendimento, Barreto (2019) critica a taxa de congestionamento das medidas executivas, e aponta algumas causas do baixo número de baixas desta natureza de processos, especialmente diante dos contribuintes que não possuem a intenção de pagar:

Os processos sem solução definitiva, extintos sem resolução do mérito ou arquivados, possuem alta reincidência e permanecem pendentes por anos. A menos que esbarrem em prescrição intercorrente ou pagamento do débito, a chance de baixa processual é quase nula diante das possibilidades de novos atos de busca patrimonial e penhora. Quando o devedor é citado em execução, possivelmente já conhecia a dívida desde a notificação administrativa e, para estes casos, o executivo fiscal pendente é indiciário da não intenção de pagar. (Barreto, 2019, p. 28)

Diante destes fatores, a baixa taxa de sucesso das execuções fiscais e a alta taxa de congestionamento do Judiciário, há autores que defendem a ideia da falsa percepção de obrigatoriedade dos procedimentos executivos. Que utilizados em massa pela fazenda pública, sob a pretensão de cumprir os ditames da LRF, em realidade, contrariariam o

princípio da eficiência da administração pública e a economicidade do Poder Público, conforme Gouvea (2017, p. 256):

Fundamentalmente, a execução fiscal encontra-se emperrada pelo excesso de processos, a maioria deles incapazes de promover a recuperação do crédito, obrigando as procuradorias e o Judiciário a atuar de maneira formal e automatizada, focados nos procedimentos processuais e impedidos de dar tratamento individualizado a créditos passíveis de satisfação.

O modelo precisa ser alterado. Meios alternativos, mais baratos e mais propensos à recuperação de créditos em massa, precisam ser utilizados, reservando-se a execução fiscal para créditos de maior valor, quando se identificam os devedores e seus bens, antes da propositura da ação.

[...]

Embora algumas medidas legais sejam desejáveis, o principal é uma mudança de paradigma: a execução fiscal não é obrigatória.

Obrigatória é a cobrança do crédito, pelos meios disponíveis, pelos meios mais adequados, não a execução de qualquer crédito, gerando uma arrecadação que raramente supera 1% do estoque da dívida.

Diante do exposto, constata-se que as críticas ao modelo judicializado de cobrança não apenas se acumulam no campo acadêmico, mas demonstram uma sólida convergência entre a experiência prática dos operadores do Direito, os dados oficiais do Poder Judiciário e a reflexão teórica especializada. A baixa efetividade, os altos custos de tramitação, o incentivo indireto ao inadimplemento e o congestionamento crônico das execuções fiscais impõem a necessidade urgente de superação do modelo tradicional.

Assim, o consenso doutrinário e jurisprudencial que se forma não apenas aponta falhas, mas exige a adoção de novos paradigmas para a gestão da dívida ativa, buscando a racionalização do sistema e a maximização da eficiência na recuperação de créditos públicos. É sob essa perspectiva que o próximo item analisará experiências exitosas, tendências contemporâneas e soluções alternativas de cobrança extrajudicial e gestão estratégica da dívida ativa, alinhadas às diretrizes de eficiência e responsabilidade fiscal que se impõem à Administração Pública.

2.3 Novos paradigmas da cobrança da dívida ativa: experiências e tendências

Analisados os conceitos jurídicos e a legislação aplicável à dívida ativa, bem como os dados da gestão municipal de Maringá e as críticas ao modelo judicializado de cobrança, passa-se agora à análise de novas estratégias que buscam substituir ou complementar a via judicial por métodos administrativos mais eficazes. Essa mudança de paradigma, embora recente e de dados por vezes ainda limitados, tem demonstrado resultados promissores, especialmente no que se refere à recuperação de créditos por meio

de medidas como o protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa, a segmentação de contribuintes, a automação de procedimentos e o uso de dados para embasar a tomada de decisão.

Dessa forma, buscar-se-á expor, primeiro, as experiências federais de mudança de paradigma, mais ricas em detalhes e em estudos, principalmente no que se trata do seu Novo Modelo de cobrança de dívida ativa implementado em 2016. Em seguida, serão analisados brevemente os dados de outros entes federativos, e as mudanças geradas por novas iniciativas. Após, será exposto os principais métodos de cobrança administrativa empregados nacionalmente: os sistemas de atualização cadastral e de monitoramento de dados em tempo real, a classificação de contribuintes em grau de recuperabilidade, as transações tributárias, os parcelamentos e os protestos extrajudiciais. Que, embora não exauam a discussão dos métodos administrativos, reúnem grande parte dos estudos realizados e utilizáveis empiricamente.

2.3.1 Experiências nacionais e internacionais na modernização da cobrança

As experiências adotadas pela União sempre foram paradigma para os Estados e Municípios, uma vez que o ente concentra grande parte dos recursos nacionais para investimento em novas metodologias. Por essa razão, seu funcionalismo encontra recorrentes estímulos à inovação e busca por eficiência administrativa (Chagas, 2022). Resultando em mudanças e evoluções muito mais recorrentes, e que se espelham e servem de base direta para os demais entes federativos. Assim, analisar as experiências históricas do Ente Federal em relação à transição entre o modelo quase exclusivamente judicial, para um vasto rol de ferramentas de cobrança, assim como os dados disponíveis desta análise, se mostra produtivo à iniciativa de um Plano de Ação que pretende, através de outras experiências, dar base à mudança de perspectiva à gerência de dívida ativa no Município de Maringá/PR.

2.3.1.1 *Experiência federal e comparativos internacionais*

A maior parte dos estudos disponíveis concentra-se na esfera federal e nos estados, com riqueza de detalhes e com diferentes perspectivas, como a de Chagas (2022), Miranda Neto (2020) e Costa (2020), entre outros. Com a apresentação de dados, históricos e descrição de políticas públicas de forma estruturada e analítica. Por outro

lado, a riqueza de detalhes também apresenta outro condão: o de evidenciar a lacuna de informações geradas entre os municípios, mesmo que possivelmente explicada por limitações administrativas e técnicas na geração e disponibilização de dado, mas que não deixam de limitar a análise comparativa de entes de mesmo porte. Fator que torna a reunião de dados municipais muito limitada em relação à esfera macronacional. Portanto, os dados federais serão os condutores à preparação desta pesquisa até seu plano de ação, principalmente no que se trata do aspecto legislativo e técnico, pois permitem comparar efetivamente suas ações à presente realidade maringense, assim como a eficiência de suas ferramentas.

Assim, entre os trabalhos que analisam os dados produzidos pela União, destacam-se o trabalho de Chagas (2022) e o de Miranda Neto (2020), que analisam a efetividade do Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União (NMCDAU) da PGFN. Onde, evidenciando a comparação de dados do modelo primário de judicialização da dívida ativa da União, com os dados pós-reforma e experiências internacionais, os autores constatarem uma clara alteração dos índices provocada pela alteração do modelo de cobrança na esfera federal.

Antes da implementação do Novo Modelo em 2016, quase a totalidade dos débitos de DAU não pagos de forma amigável eram ajuizados. Segundo Chagas (2022), o modelo da PGFN baseava-se na análise de legalidade da inscrição do débito, acrescidos os encargos e multas, e cobrança de forma amigável que, caso não paga, acrescia-se em 20% ao ser encaminhada para a execução fiscal. Entretanto, constatou-se que o modelo apresentava irrisórios índices de sucesso, e somando-se à crise econômica do ano de 2015, movimentou a União no sentido da reforma do antigo modelo (Chagas, 2022).

Dessa forma, após a implementação da nova metodologia, a cobrança judicial deixou de ser a primeira alternativa e passou a ser o último recurso utilizado, priorizando-se a partir do inadimplemento: a inscrição do devedor no CADIN, averbação em cartório e comunicação de cadastros de proteção ao crédito. De igual forma, ao contrário das execuções em massa, a Procuradoria buscou implementar a análise patrimonial do devedor para, caso as vias administrativas se demonstrem frustradas e constatado que o devedor tem condições de pagar, dar início à execução fiscal (Chagas, 2022). Além disso, em razão da dificuldade de localização dos devedores, buscou-se investigar o polo passivo das demandas e, quando identificado um corresponsável solidário pela dívida, este passou a ser inscrito conjuntamente na CDA (Chagas, 2022).

Ainda em caso de falhas na recuperação do débito, a Procuradoria mantém as rotinas de investigação e de cobranças administrativas até o recebimento ou a prescrição da dívida, sem recorrer à execução. Esta que só ocorrerá incondicionalmente nos casos de débitos acima de 1 milhão de reais (Chagas, 2022), racionalizando as cobranças judiciais, e focando esforços nas dívidas com boas perspectivas de pagamento, descartando as que não apresentem boa chance de recuperação (Chagas, 2022).

Além do Novo Modelo, a PGFN emitiu a Portaria nº 396/2016, que regulamentou o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), composta de 4 procedimentos (Chagas, 2022): 1 - consolidação de dados e dos saldos devedores, com procedimentos investigativos de patrimônio, buscando localizar bens disponíveis dos inadimplentes; 2- priorização das cobranças extrajudiciais (cartas, telefonemas, inscrições em cartório etc.); 3 - acompanhamento de devedores que parcelaram suas dívidas, evitando o atraso de parcelas, sob pena de rescisão do contrato e utilização de outras medidas contra inadimplentes; 4 - e por último, a instituição de procedimento de acompanhamento de garantias ou suspensões judiciais, objetivando a tomada de medidas céleres em processos garantidos por depósito, seguro ou penhora, ou ainda decisão da justiça.

Nesse sentido, apesar das mudanças, o principal meio de arrecadação dos débitos em dívida ativa da União permanece a abertura de programas de benefício fiscal, a exemplo do REFIS, que chegou a representar cerca de 47% da arrecadação pela PGFN em 2020 (Chagas, 2022). Dessa forma, apesar das críticas em relação a benefícios exagerados e prazos de pagamento muito extensos (chegando a 240 meses), o procedimento não foi modificada a partir da NMCDAU.

Dessa forma, ao analisar os dados em relação à arrecadação após o Novo Modelo, Chagas (2022) buscou isolar estes dados da análise, com enfoque nas mudanças realizadas em relação ao modelo tradicional, chegando ao Gráfico 6:

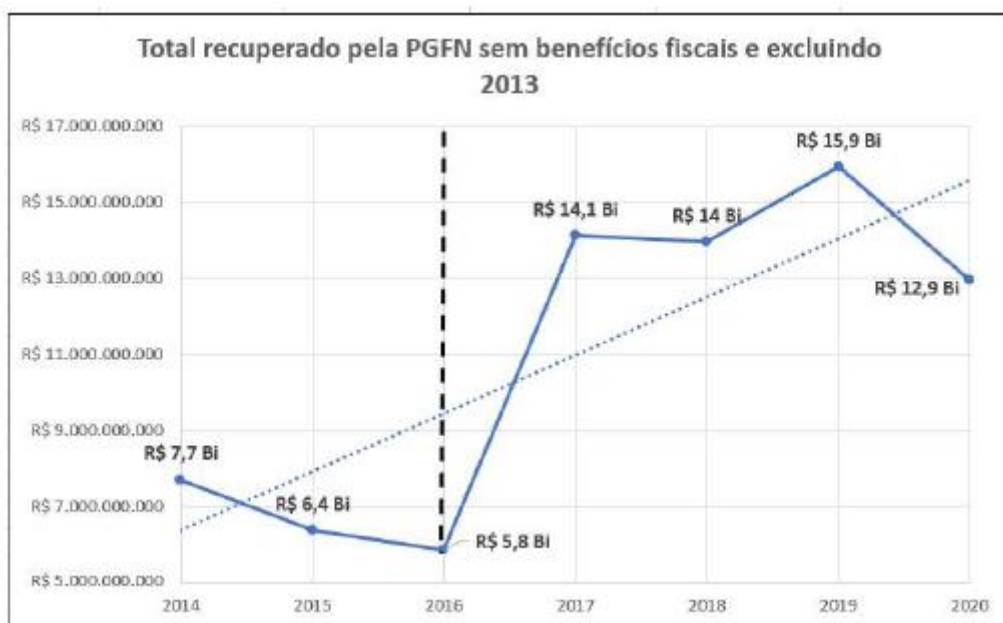


Gráfico 1 - Arrecadação anual de Dívida Ativa da União sem considerar os Benefícios Fiscais e o ano de 2013.

Fonte: Chagas, 2022, p. 75.

Com base no Gráfico 6, é possível constatar a variação positiva dos dados brutos em relação aos anos anteriores, que se elevaram imediatamente de R\$ 6,4 bi, para R\$ 14,1 bi na recuperação de débitos (desconsiderado o ano de transição de 2016). Já quanto a correlação entre estes dados e o Novo Modelo, analisados sob teste qui-quadrado, foi apresentada uma significância de 0,54, indicando uma variação de 54% da arrecadação total graças ao novo modelo (Chagas, 2022). Já quanto ao congestionamento do Judiciário, apesar de ligeira, a reforma proporcionou uma redução na taxa de processos pendentes no Poder Judiciário pelas execuções federais, de 0,74%, fechando o período de análise do estudo com taxa de resolução de processos 8,2% maior que a taxa de novas execuções (Chagas, 2022). O que demonstra um resultando ainda sutil, mas presente, quanto ao descongestionamento do Judiciário.

Já quanto à análise comparativa entre o modelo majoritariamente judicial e experiências de cobrança administrativa, Miranda Neto (2020) buscou analisar a metodologia de cobrança realizada nacionalmente na esfera federal, a outros Estados Nacionais estrangeiros, em especial aqueles que se utilizam da metodologia extrajudicial.

Quanto aos procedimentos, Miranda Neto (2020), visando a análise comparativa dos fatores que afetam o desempenho dos países selecionados na recuperação de créditos públicos, levantou dados acerca do sistema principal de cobrança de cada país analisado,

sua estrutura administrativa, os principais fatores de cobrança e a conformidade aos critérios estabelecidos pela OCDE. Chegando no seguinte comparativo:

Tabela 1 - Comparativo procedimentos países x fatores OCDE.

	Estados Unidos	Nova Zelândia	Singapura	Brasil
Sistema de cobrança	Predominantemente administrativo	Administrativo	Administrativo	Predominantemente judicial
Estrutura de cobrança	Agência única (IRS)	Agência única (IRD)	Agência única (IRAS)	Estrutura dual (RFB e PGFN)
Principais fatores	- Interação digital dos contribuintes - Intervenção precoce no caso de inconformidades - Desenvolvimento de tecnologias digitais e análise de dados - Medidas de estímulo de conformidade fiscal - Discricionariedade dos agentes fiscais - Baixo custo de arrecadação - Meios alternativos de cobrança	- Medidas de prevenção de novos débitos - Política de cancelamento de débitos - Segmentação de devedores/débitos - Abordagem proativa - Simplificação de procedimentos - Uso de modelos preditivos e <i>insights</i> comportamentais	- Autonomia e flexibilidade de gerenciamento - Foco em ferramentas de tecnologia e inovação - Estímulo à conformidade voluntária - Diversificação dos canais de comunicação - Segmentação dos devedores - Baixo custo de arrecadação - Programas de educação fiscal	- Segmentação de devedores - Classificação de débitos/rating de recuperabilidade - Uso de ferramentas digitais - Análise de dados em escala - Produção de informações estratégicas - Atuação proativa no acompanhamento de devedores - Meios alternativos de cobrança
Fatores apontados pela OCDE e presentes na recuperação de créditos de cada país	- Aperfeiçoamento da conformidade - Análise de dados avançada - Medidas antecipatórias de ocorrências de fraudes - Uso e gerenciamento de Big Data - Administração tributária eletrônica - Estímulo a transparência e integridade - Capacidade de TI - Atuação precoce do poder público - Uso de medidas coercitivas - Portal digital de serviços	- Estratégias de tratamento dos devedores - Análise de dados avançada - Administração tributária eletrônica - Abordagem fiscal proativa - Gerenciamento de desempenho - Transparência e integridade - Intervenção precoce do Poder Público - Análise de <i>insights</i> comportamentais - Portal digital de serviços	- Aperfeiçoamento da conformidade - Organização da instituição de cobrança - Administração tributária eletrônica - Gerenciamento de desempenho - Transparência e integridade - Capacidade de TI - Portal digital de serviços - Envolvimento com os contribuintes - Cooperação internacional - Abordagem fiscal proativa	- Estratégias de tratamento dos devedores - Uso e gerenciamento de Big Data - Administração tributária eletrônica - Abordagem fiscal proativa - Compartilhamento de informações - Portal digital de serviços

Fonte: Miranda Neto, 2020, p. 93.

Segundo Miranda Neto (2020), o critério de seleção dos países analisados se deu através do relatório *Doing Business*, do Banco Mundial, no ano de 2020, selecionando alguns dos países mais bem ranqueados em fatores de ambientes seguros ao ambiente empresarial, em razão, principalmente, de uma estrutura de administração pública mais estabilizada que as demais. Nesse sentido, o Brasil ainda apresenta algumas diferenças estruturais a estes países, pois, apesar da implementação do NMCDAU, suas mudanças ainda são recentes, permanecendo resquícios de um sistema tributário complexo, e um aspecto conservador e garantista da legislação, que podem impactar negativamente no

desempenho brasileiro (Miranda Neto, 2020). Conforme comparativo de índices levantados entre os países:

Tabela 2 - Dados comparativos dos países pesquisados.

2018	Estados Unidos	Nova Zelândia	Singapura	Brasil
Arrecadação	US\$ 3,5 (trilhões)	NZ\$ 72,1 (bi) (US\$ 48,3 bi*)	S\$ 50,2 (bi) (US\$ 36,8 bi*)	R\$ 1,4 (tri) (US\$360,6bi*)
Arrecadação por habitante	US\$ 10,7 mil	US\$ 10,2 mil	US\$ 6,4 mil	US\$ 1,7 mil
Dívida tributária 2018	-	NZ\$ 3,1 (bilhões) (US\$ 2 bi*)	S\$ 278 (mi) (US\$ 204 mi*)	R\$ 187,2 (bi) (US\$ 48,2 bi*)
Crédito recuperado 2018	US\$ 55,5 (bilhões)	NZ\$ 4,9 (bilhões) (US\$ 3,2 bi*)	S\$384(mi) (US\$281,8mi*)	R\$ 23,9 (bi) (US\$ 6,1 bi*)
Estoque acumulado da dívida em 2018	-	-	-	R\$ 2,2 (tri) (US\$566,7bi*)
Percentual dívida do ano/arrecadação	-	4,2%	0,55%	13,3%
Percentual crédito recuperado/arrecadação	1,5%	6,7%	0,7%	1,7%
Percentual crédito recuperado/dívida do ano	-	158%	138,1%	12,7%
Percentual crédito recuperado/estoque acumulado da dívida	-	-	-	1%
Percentual da dívida surgida nos últimos 5 anos que foi pago, parcelado ou garantido	-	-	-	22,1%

Fonte: Miranda Neto, 2020.

Em relação ao Brasil, as informações sugerem uma alta inadimplência em comparação aos valores arrecadados. Apesar de ter evoluído após a implementação do novo modelo nos anos de 2016 a 2018 (17,5%, 10,6% e 13,3%), ainda assim, demonstra-se a possibilidade de melhoria destes índices, quando se analisam os números em paralelo aos mais bem ranqueados (Miranda Neto, 2020). Segundo o estudo, os principais fatores que apontam à melhoria é a utilização de novas estratégias de cobrança, baseadas na utilização de ferramentas digitais para pesquisa patrimonial em massa dos devedores,

criação de *rating* de recuperabilidade de créditos e utilização de meios alternativos de cobrança, presentes no novo modelo (Miranda Neto, 2020).

Além disso, o índice de recuperação de débitos da União tem demonstrado um aumento considerável, de 75% em relação a anos anteriores (Miranda Neto, 2020), índice que se manteve estável durante o período de análise (2017 a 2020). A pesquisa de Miranda Neto (2020) ainda revela que isso se dá a partir dos procedimentos do novo modelo de cobrança da PGFN, alinhados às práticas recomendadas pela OCDE e seguidas, em parte, pelos países pesquisados. Apresentando capacidade de melhorias em medidas de estímulo à conformidade voluntária e atuação precoce do órgão fiscal, uma vez que a adoção destes procedimentos sugere uma diminuição de novas dívidas formadas.

Por fim, os dados levantados por Costa (2020), em sua dissertação *A tecnologia e estratégia na cobrança da dívida ativa da União*, apresentam mais dados a reforçar as teses de Chagas (2022) e Miranda Neto (2020). Através do estudo do impacto que um grupo de trabalho poderia gerar, por meio da elaboração de planejamento estratégico e implementação de tecnologias, na cobrança de débitos da União, com enfoque ao combate à evasão fiscal (Costa, 2020). A tecnologia implementada teve enfoque principalmente na gestão de dados, buscando a tomada de decisões informadas, pelo grupo, com a produção de diagnósticos em *business intelligence* e *big data*. Além disso, suas estratégias foram formuladas com base na modelagem de estratégias de cobrança adequadas a cada tipo de devedor, com uma nova forma de trabalho com débitos de grandes devedores (Costa, 2020). Para isso, o grupo de trabalho, formado por especialistas em recuperação fiscal, iniciou sua atuação na Procuradoria da 3ª Região, referente à Cidade de São Paulo.

Segundo os dados levantados por Costa (2020), a estratégia demonstrou um forte incremento na regularização de débitos considerados irrecuperáveis, passando de 2,92% (R\$ 143 mi) do estoque total da cidade de São Paulo, para 22% do estoque total (R\$ 1,285 bi). Além disso, o diálogo com setores econômicos e o estudo estratégico dos dados gerados pelo setor público, proporcionou ainda um incremento expressivo na regularidade do estoque, com a transição de débitos considerados irrecuperáveis para recuperáveis de 7% para 31% (Costa, 2020). Também destacando o papel fundamental do diálogo com os grandes devedores e a abertura da possibilidade de transação dos débitos inscritos em dívida ativa, como fatores fundamentais ao aumento do índice.

Em síntese, os estudos de Chagas (2022), Miranda Neto (2020) e Costa (2020) demonstram que a modernização da cobrança da dívida ativa na esfera federal, por meio da implementação do NMCDAU, resultou em avanços significativos na recuperação de

créditos e na racionalização da atuação judicial da PGFN. Ainda que o modelo brasileiro mantenha traços estruturais conservadores e altos índices de inadimplência, os dados analisados indicam que estratégias como a segmentação de devedores, a utilização de tecnologias para análise patrimonial, a atuação proativa e o estímulo à conformidade voluntária estão alinhados com as boas práticas internacionais e contribuem diretamente para a melhoria dos resultados. A comparação com experiências de países como Nova Zelândia, Singapura e Estados Unidos reforça o potencial de evolução do modelo brasileiro, desde que tais ferramentas sejam incorporadas com amplitude, planejamento e capacitação institucional.

A seguir, passa-se à análise das experiências de modernização da cobrança em nível estadual e municipal, buscando verificar se, e como, essas práticas têm sido adaptadas por outros entes federativos no contexto nacional.

2.3.1.2 Experiências estaduais e municipais

Apesar de a análise de dados produzidos por meio da cobrança da dívida ativa da União demonstrarem bons indicadores a respeito do método de cobrança administrativa, ainda assim, se faz necessário um olhar sobre os demais entes federativos acerca da aplicabilidade destas medidas. Isso porque a quantidade de recursos e estrutura disponíveis à nível federal supera em muito aquela de municípios de médio porte, como o caso de Maringá. Dessa forma, apesar da escassez de estudos disponíveis a nível, principalmente, municipal, ainda assim se faz necessário um olhar a este nível de sistemática.

Primeiramente, destaca-se o caso da cidade de Curitiba/PR. Segundo a Procuradoria do município, a partir dos últimos anos foram gradualmente adotadas novas estratégias de cobrança, dentre elas: a transação tributária, o uso de inteligência artificial para controle de processos administrativos e judiciais, a busca ativa de grandes devedores, a automatização e reforma de fluxos de trabalho e a criação de uma cultura de adimplemento para os contribuintes a partir de seus meios de atendimento. E com base nestas novas estratégias, o município informa ter alcançado índices recorde de recuperação de débitos, partindo de R\$ 281.118.932,18, em 2023, para R\$ 411.360.736,82, em 2024 (Curitiba, 2024). Conforme dados da Procuradoria Geral do Município:



Figura 2 - Valor arrecadado por Curitiba/PR nos últimos oito anos.
Fonte: Curitiba, 2024.

Apesar de questionada por alguns municípios, a decisão do CNJ, com a hipótese de que mudança de paradigma das decisões judiciais e da Resolução nº 547/2023 gerarem mais custos ao município, e redução da arrecadação, em razão do fim do uso em massa das execuções fiscais, o caso de Curitiba parece não confirmar esta tese. O que se indica, é que a consolidação dos meios administrativos de cobrança, proporcionou ao município uma recuperação de débitos recorde no ano de 2024 (Curitiba, 2024).

Outro caso semelhante é o da cidade de Itapoá/SC. Amorim (2024), em estudo sobre a implementação dos protestos extrajudiciais precedentes à judicialização, analisou o impacto causado pela mudança na arrecadação do município, a partir do Decreto Municipal nº 3.816/2018. Nesse contexto, a cidade, que antes do decreto se valia da execução judicial como meio central de cobrança, a partir da experiência de cobrança administrativa, prontamente demonstrou índices animadores em relação à recuperação de débitos. Segundo Amorim (2024, p. 58):

[...] do ano de 2018 para 2019, o aumento do IPTU foi de 13%, o ISS elevou-se em 39% e o ITBI teve um acréscimo de 25%. No período pós pandemia, a arrecadação de 2021 para 2022, o IPTU cresceu em 14% e o ISS em 33%, enquanto o ITBI apresentou uma redução de 0,08%.

Segunda a autora (Amorim, 2024), a implementação da medida teve impacto direto no aumento da receita corrente do município, assim como de recursos livres para a utilização em serviços básicos essenciais. Com a ressalva da necessidade da implementação da medida conjuntamente a outros fatores de cobrança, como a atualização cadastral, a qualificação do funcionalismo público e a criação de campanhas de caráter educativo acerca da importância da arrecadação dos tributos (Amorim, 2024).

Mais um caso é o do município de Gramado/RS, onde Castro e Benites (2017) estudaram o impacto na recuperação de débitos inscritos por meio da implementação do protesto extrajudicial, nos períodos de 2014 a 2016. O primeiro fato observado, é que diferentemente dos processos judiciais, que demandam pessoal especializado, custas processuais, honorários de sucumbência e congestionam o judiciário, a implementação dos protestos reduziu consideravelmente os custos de cobrança de débitos inscritos ao Poder Público, uma vez que acarretam despesas apenas ao devedor, responsável pelo pagamento da taxa de protesto após o adimplemento do valor devido, sem necessidade de fluxos operacionais complexos para a concretização da medida.

Já como resultado da mudança, os autores (Castro; Benites, 2017) apontam que o protesto levou à negociação de 46% dos débitos levados a cartório. Resultado inédito no município, sendo um total de 7.779 protestos realizados, onde 1.900 foram negociados e parcelados e 1.681 foram quitados, com o ingresso de R\$ 2.602.234,47 aos cofres municipais. Resultados que foram responsáveis pela reversão do quadro de crise apresentado pelo município em 2014, tendo sido considerado um método efetivo, econômico, célere e útil em enfrentar os baixos índices causado pela judicialização (Castro; Benites, 2017).

Já acerca da dificuldade na atualização cadastral dos contribuintes pela Fazenda Pública, Portella e Borges (2017), em estudo sobre a dívida ativa do município de Salvador/BA, buscaram concluir a origem dos baixos índices de recuperação de débitos na capital baiana. Segundo os autores, o fator primordial da baixa eficiência não diz respeito ao congestionamento do judiciário, à legislação tributária, conivência política ou celeridade nos procedimentos de cobrança, mas primeiramente pela pobre situação cadastral do município e a ausência de informações do ente público sobre seus contribuintes (Portella; Borges, 2017). Uma vez que a falta de informações como endereços, telefones, e-mails e documentação tornavam irrecuperáveis grande parte dos débitos inscritos em dívida ativa, mesmo aqueles passíveis de execução judicial.

Segundo os autores (Portella; Borges, 2017), em razão deste problema, o município viu decair sua taxa de arrecadação, entre o estoque de dívida ativa e a receita correspondente, de 0,93% no ano de 2011, para 0,53% no ano de 2015, evidenciando a decadência do meio judicial de cobrança sem a existência de uma estrutura capaz de obter informações, produzir dados e efetuar sua própria cobrança, sem depender do Poder Judiciário. Dessa forma, a situação da ineficiência presente no município de Salvador só poderia ser solucionada através de diversos aspectos ausentes na estruturação do município, como: a modernização na estrutura e nos procedimentos de cobrança, implementação de processos eletrônicos, expurgo de débitos indevidos, capacitação de servidores, simplificação das soluções de conflitos e outros meios de cobrança como a transação, conciliação, mediação e arbitragem.

Mesmo em municípios de menor porte em relação a Maringá, já se observa a implementação deste tipo de medidas em larga escala, a exemplo dos municípios do Estado de São Paulo (TCE-SP, 2025). Segundo o painel de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP, 2025), dos 645 municípios paulistas, 465 realizam cobranças extrajudiciais de débitos em dívida ativa, 258 realizam métodos de facilitação de pagamento, 203 realizam protestos extrajudiciais de CDAs e 117 realizam conciliações extrajudiciais. Quantias que incluem municípios de grande porte, como São José dos Campos e São Vicente, mas também pequenos municípios, como Águas de Lindoia, Barbosa e Duartina, entre outros. Por outro lado, na cidade maringaense permanecessem, por ora, apenas os parcelamentos como único meio administrativo de recuperação de débitos, apesar do porte médio e arrecadação expressiva de sua Administração Pública.

Dessa forma, com base nos estudos disponíveis, é possível apontar indícios do impacto provocado pelas mudanças de paradigma de cobrança administrativa também nos entes municipais, assim como entender parte das consequências causadas pela dependência da judicialização. Apesar de reduzida a quantidade de estudos nesta seara, percebe-se com bons resultados o desenvolvimento de estratégias alternativas de cobrança. Uma vez que os municípios que implementaram estas mudanças apresentaram índices de melhora em sua arrecadação, tanto quanto a redução de custos associados às execuções fiscais.

Dessa forma, e considerada a dificuldade comum entres os municípios de pequeno e médio porte, percebe-se a necessidade de integração de esforços e ação conjunta no desenvolvimento de métodos de cobrança mais eficazes, com o compartilhamento de informações, cadastros, tecnologias e sistemas de recuperação

fiscal. Pois, desmuniados da estrutura de grande porte, como a da União, a falta de estrutura capaz de comportar estas estratégias depende da capacidade dos municípios de aprenderem com os casos já existentes e se desenvolverem de forma conjunta, buscando alcançar o princípio da eficiência também quando se trata de arrecadação. Para tanto, no próximo item, buscar-se-á demonstrar os tipos de estratégias mais utilizadas de cobrança administrativa, assim como casos de aplicação da medida e dados de sua utilização.

2.3.2 Medidas extrajudiciais: conceitos e metodologias de cobrança administrativa

Descritas as mudanças provocadas pela implementação de novas medidas administrativas na União, Estados e Municípios, agora cumpre detalhar as principais metodologias e medidas de cobrança administrativa aplicadas pelo país. A escolha dos métodos analisados se deu através, principalmente, por seu sucesso descrito por meio da literatura a nível nacional, assim como pela abundância de estudos acerca de cada estratégia, com disponibilização de dados, descrições de sua implementação e aplicação, que permitissem estabelecer comparativos entre o gerenciamento de dívida ativa dos entes selecionados, e o Município de Maringá/PR.

O objetivo de pesquisa é elencar as características de cada instituto e o impacto arrecadatário gerado por sua implementação, comparando-os ao atual recorte da cobrança de dívida ativa maringaense. Para, por meio da análise qualitativa, identificar margens para o aumento da eficiência arrecadatória local, com base em experiências externas da aplicação bem-sucedida de cada estratégia. Assim como, através das informações levantadas, estabelecer parâmetros mínimos da aplicação destas medidas a nível municipal, perpassando pelo aspecto técnico, jurídico e operacional, com base na identificação de lacunas na estrutura local, a serem preenchidas para sua implementação.

Não se pretende formular uma análise da origem de cada uma das medidas extrajudiciais, ou discutir a juridicidade de cada conceito em seu âmago, mas sim reunir os estudos produzidos em cada um dos métodos e organizá-los, de forma a embasar a sua aplicação ao município de Maringá. Dessa forma, pretende-se apresentar o entendimento majoritário em relação a cada método, reunindo informações sobre sua aplicação e aspectos básicos de sua legalidade e relevância. E com base nisso, forma a base teórica para a formação de um plano de ação, com foco na implementação das tecnologias que se demonstrem promissoras, com vista à reformulação da gerência de dívida ativa maringaense apresentando um novo enfoque: o da eficiência arrecadatória e do planejamento estratégico.

Note-se que Maringá possui apenas o parcelamento como método de cobrança administrativa, de forma que a comparação por vezes estabelecerá paralelos entre a estratégia em estudo e os parcelamentos e execuções judiciais, através de uma comparação indireta. De forma que a presente revisão visa orientar, mas não excluir, a necessidade de estudos a serem realizados pela própria Prefeitura e Legislativo municipal a fim de viabilizar e adaptar possíveis novos métodos à realidade local. Posto que a mera inclusão sem adaptação de qualquer medida, pode não somente não ser eficiente, mas também prejudicial à recuperação de débitos inscritos em dívida ativa.

2.3.2.1 Metodologias de atualização cadastral

A efetiva recuperação dos créditos públicos inscritos em dívida ativa depende diretamente da consistência e atualidade das informações cadastrais dos contribuintes. A manutenção de cadastros desatualizados compromete não apenas a eficiência do lançamento e da cobrança, como também a racionalidade das políticas públicas de arrecadação e planejamento orçamentário. Como adverte a Constituição Federal, as administrações tributárias são atividades essenciais ao funcionamento do Estado e, por isso, devem atuar de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais (Brasil, 1988, art. 37, XXII). A inobservância desse preceito resulta, frequentemente, em ineficiências institucionais e financeiras, na medida em que impossibilita tanto a localização de devedores, quanto a cobrança eficaz dos débitos inscritos em dívida ativa.

O estudo de Portella e Borges (2021) sobre o Município de Salvador/BA revela um retrato preciso das consequências da desatualização cadastral. Segundo o autor, mesmo após a realização de um recadastramento imobiliário em 2013, em razão do longo período de desatualização, ainda assim persistiram no município problemas estruturais que continuaram comprometendo o lançamento e a cobrança de tributos. Entre eles, destacam-se a existência de múltiplas inscrições para o mesmo imóvel, o cadastramento de áreas não regularizadas e a ausência de integração entre os cadastros territorial, imobiliário e fiscal. Como resultado, formam-se créditos tributários que não refletem a realidade dominial ou econômica, configurando o que a literatura denomina como “créditos podres” (Portella; Borges, 2021).

Outro exemplo citado pelos autores diz respeito à ausência de atualização do cadastro de terras públicas. Em Salvador, áreas desapropriadas ou incorporadas ao

patrimônio público continuavam registradas em nome de particulares, gerando débitos indevidos e execuções fiscais fadadas à extinção sem resolução de mérito. Esse tipo de vício não apenas afeta a arrecadação, como sobrecarrega o Judiciário e compromete os indicadores de eficiência da Procuradoria (Portella; Borges, 2021).

Problemas semelhantes foram identificados em São Leopoldo/RS, onde a desatualização dos dados cadastrais impedia a correta identificação dos sujeitos passivos. Como aponta o fluxograma analisado por Silveira (2012), execuções fiscais eram ajuizadas contra contribuintes falecidos ou pessoas que não mais residiam nos endereços cadastrados, gerando notificações frustradas, arquivamentos por prescrição e baixa produtividade judicial (Silveira, 2012).

Nesse contexto, diversas soluções têm sido propostas e, em parte, já implementadas por entes públicos. A primeira delas é a integração entre cadastros fiscais, mobiliários e imobiliários, associada ao uso de bases externas, como cartórios de registro de imóveis, cadastros do Poder Judiciário, Junta Comercial e Receita Federal. O compartilhamento de informações entre os entes federativos, inclusive por convênios autorizados pelo art. 37, XXII, da CF/88, constitui fundamento jurídico e operacional indispensável à superação da fragmentação informacional (Brasil, 1988).

Outra estratégia relevante é a implementação de sistemas de inteligência de dados, com uso de ferramentas de *data mining* e *business intelligence* voltadas à detecção automática de inconsistências, perfil de devedores e identificação de imóveis não cadastrados de forma irregular (Guimarães, 2023). Em paralelo, iniciativas como campanhas de recadastramento, com incentivos à regularização voluntária, têm sido utilizadas em cidades como Contagem (MG) e Castanhal (PA), associando benefícios fiscais à atualização cadastral, como descontos nas alíquotas de IPTU (Contagem, 2025; Castanhal, 2025).

Além disso, o CTN providencia outras formas de acesso a informações por parte do Poder Público, através de seu poder de polícia, no sentido da fiscalização tributária. Considerando a necessidade legal de arrecadação constante na norma nacional, a exemplo da LRF, cumpre à Administração Tributária também o dever de fiscalizar seus contribuintes, tanto no sentido do correto lançamento de tributos, mas também de sua efetiva arrecadação, no passo de que seus arts. 197 e 198 consignam as seguintes prerrogativas:

Art. 197. Mediante intimação escrita, são obrigados a prestar à autoridade administrativa tôdas as informações de que disponham com relação aos bens, negócios ou atividades de terceiros:

I - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício;

II - os bancos, casas bancárias, Caixas Econômicas e demais instituições financeiras;

III - as empresas de administração de bens;

IV - os corretores, leiloeiros e despachantes oficiais;

V - os inventariantes;

VI - os síndicos, comissários e liquidatários;

VII - quaisquer outras entidades ou pessoas que a lei designe, em razão de seu cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão.

Parágrafo único. A obrigação prevista neste artigo não abrange a prestação de informações quanto a fatos sobre os quais o informante esteja legalmente obrigado a observar segredo em razão de cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão.

Art. 198 [...]

§ 4º Sem prejuízo do disposto no art. 197, a administração tributária poderá requisitar informações cadastrais e patrimoniais de sujeito passivo de crédito tributário a órgãos ou entidades, públicos ou privados, que, inclusive por obrigação legal, operem cadastros e registros ou controlem operações de bens e direitos.

§ 5º Independentemente da requisição prevista no § 4º deste artigo, os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes colaborarão com a administração tributária visando ao compartilhamento de bases de dados de natureza cadastral e patrimonial de seus administrados e supervisionados. (Brasil, 1966)

Dessa forma, não somente os meios de efetuar a atualização e busca de informações cadastrais e patrimoniais já são conhecidos, como também os poderes já se encontram inseridos na legislação nacional. Bastando a execução de sua prerrogativa através de requerimentos, convênios ou contratos, entre o ente público e outras instituições, para viabilizar o acesso e cruzamento de diversas fontes de dados com o fim de evitar os problemas demonstrados, como no caso de Salvador/BA. Corroborando com o mandamento constitucional (Brasil, 1988, art. 37, XXII), o CTN concede o caminho para a concretização do compartilhamento de informações entre entes públicos e privados. E de forma indiscutível, acoberta de legalidade a obtenção destes dados por meio de ações da fiscalização tributária.

Neste mesmo sentido, vale destacar a necessidade de previsão normativa específica quanto à obrigação do contribuinte de comunicar alterações de dados cadastrais, assim como regulamentação sobre a operacionalização de convênios e requerimentos com a finalidade do saneamento cadastral. Por outro lado, a postura ativa do Fisco deve estar amparada não apenas em lei, mas também em capacitação técnica, tecnológica e estrutural adequadas, de forma a administrar de forma eficiente o alto volume de dados e o cruzamento de informações. Com grandes vantagens na associação dessas informações ao sistema tributário local, permite-se ao Poder Público a celeridade

e eficiência, seja no envio de notificações, operação de cobranças administrativas, ou até mesmo, em último caso, nas próprias execuções fiscais. Visto que as desatualizações cadastrais inviabilizam qualquer estratégia administrativa de recuperação de créditos públicos.

Em suma, a atualização cadastral precisa ser vista como uma base estrutural da gestão eficiente da dívida ativa. Sem dados confiáveis e integrados, as estratégias mais modernas de cobrança — como a segmentação de contribuintes (2.3.2.3) e o protesto extrajudicial (2.3.2.6) — perdem boa parte de sua efetividade, afetando os resultados fiscais e a precisão da atuação do Poder Público. Diante disso, firmar convênios com órgãos federais, bancos, cartórios, e também contar com ferramentas tecnológicas para tratar esses dados — como sistemas de *business intelligence* ou *data mining* — se torna uma etapa essencial para alcançar os objetivos de arrecadação. Para viabilizar tudo isso, o município precisa estabelecer sua própria regulamentação, por meio de decretos que deem forma concreta aos dispositivos constitucionais e ao CTN, ao mesmo tempo em que criem mecanismos para incentivar o contribuinte a manter seus dados atualizados, como campanhas e benefícios fiscais. Isso cria as condições mínimas para uma gestão estratégica do banco cadastral local, pensada de forma planejada e voltada a reformar, de fato, a maneira como Maringá conduz a recuperação de sua dívida ativa.

2.3.2.2 Monitoramento de dados (avaliação, monitoramento, indicadores e dashboards)

O monitoramento sistemático das ações administrativas voltadas à cobrança da dívida ativa é etapa indispensável para uma gestão fiscal eficiente. O princípio da eficiência, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal (Brasil, 1988), deve orientar todas as ações da Administração Pública, especialmente no que se refere à administração tributária. O inciso XXII do mesmo artigo determina não apenas a essencialidade dessa função estatal, mas também a obrigatoriedade de integração e compartilhamento de cadastros e informações fiscais entre os entes federativos (Brasil, 1988, art. 37, XXII). Nesse contexto, a diretriz constitucional reforça a necessidade de implementação de ferramentas gerenciais que permitam controle e análise contínua das políticas públicas, avaliando os objetos e seus resultados, com o intuito primário de zelar pela eficiência administrativa e a transparência (Brasil, 1988, art. 37, §16).

Da mesma forma, considerando uma mudança de perspectiva e a implementação de uma nova política pública de recuperação de débitos, torna-se lógica a necessidade de avaliar e julgar novas medidas a serem propostas e implementadas, não só com o intuito

de verificar se estas são relevantes à realidade municipal de Maringá, mas também de avaliar sua eficiência e dar transparência à gerência de dívida ativa, onde serão investidos os recursos públicos. Nesse sentido, surge a necessidade da exibição destes dados de forma objetiva, clara e responsiva, capazes de fornecer informações tanto ao contribuinte quanto ao gestor.

Outro fator que evidencia a necessidade da produção de dados e indicadores é a sua imprescindibilidade para muitas das demais propostas existentes de medidas administrativas. Cito a produção do *rating* de contribuintes (2.3.2.3) e a criação de um núcleo de cobrança de grandes devedores (2.3.2.4), que só se tornam possíveis por meio da segmentação do perfil de cada contribuinte segundo uma análise precisa dos dados cadastrais organizados; a concessão de parcelamentos e benefícios fiscais (2.3.2.5), uma vez que a elaboração de uma normativa aplicada de forma efetiva depende da capacidade desses programas de atingirem o público-alvo a que se destinam, evitando benefícios concedidos de forma indevida; e, por fim, a transação tributária (2.3.2.6), visto que a realização de concessões mútuas, típicas das transações, deve operar de forma a evitar a renúncia ineficiente de recursos, fundamentando-se na recuperabilidade dos débitos e no perfil dos contribuintes.

Portanto, para que se chegue ao conceito de avaliação, antes é necessário definir conceitos precípuos sobre políticas públicas. Uma política pública pode ser definida, classicamente, como o “governo em ação”, ou ainda, a análise dessa ação (variável independente) para, se necessário, propor mudanças no curso dessas ações (variável dependente) (Souza, 2006, p. 5). Assim, o ciclo das políticas públicas, recorrentemente, transita entre um processo de autoavaliação e reforma, de modo a se adaptar à sua conformidade em relação aos problemas que pretende solucionar, e aos novos fatos que se apresentem durante sua vigência.

Logo, diante da problemática da baixa efetividade da recuperação de débitos inscritos em dívida ativa, e de forma sucinta, pode-se elencar dois tipos de avaliação relevantes dentre os descritos pela literatura (Ferraz, 2017): a avaliação de impacto, que verifica as mudanças atribuíveis diretamente à política, avaliando se foram obtidos os efeitos esperados sobre a população-alvo, buscando uma evidência causal entre a implementação da política e os resultados finais *ex post*; e a avaliação de eficiência, que compreende a análise de custo-benefício (*ex ante*), assim como a avaliação de custo-efetividade (*ex post*).

Assim, para a operação da avaliação de uma política pública, um dos fatores preponderantes é a capacidade de produzir indicadores precisos, que traduzam a situação social gerada pela política em dados mensuráveis e objetivos (Sangreman, 2018). Ou seja, é a união de componentes em uma métrica capaz de mensurar o desempenho de uma ação, processo, sistema etc., permitindo a fácil compreensão de informações complexas, e que possibilite ao tomador de decisão orientar sua gestão com base em dados. Para tanto, Sangreman (2018, p. 15) define seis atributos essenciais que os indicadores devem possuir para que reflitam fielmente sua área de análise:

1. Ter uma definição clara e significativa (robustos e pertinentes);
2. Ser validado empiricamente e permitir cálculo de forma independente;
3. Metodologia de cálculo constante a partir de dados estatísticos também obtidos de forma consistente;
4. Simplicidade da fórmula de cálculo;
5. Ter a mesma leitura por diferentes observadores;
6. Respeito à moral e à ética que regem a atividade a que se aplica.

Nesse sentido, Gomes *et al.* (2013), definem, dentre o trinômio eficiência, eficácia e efetividade, a medida de eficiência como a mais adequada para a avaliação de políticas financeiras. Segundo o autor, os parâmetros de eficiência seriam indicadores desenhados para medir a relação entre entradas e saídas de um processo, como a quantidade de recursos humanos, investimentos etc., em relação ao impacto causado no ambiente em que a organização analisada opera e, a partir dessas informações, alimentar o processo de gestão. Dessa forma, a utilização de métricas mais objetivas, como “arrecadação do período X/período X-1”, segundo o autor, demonstra-se como a métrica mais pertinente à avaliação do objeto de estudo acerca dos métodos de cobrança de débitos em dívida ativa.

Segundo sua metodologia, chamada de ferramenta *dashboard* (Gomes, 1997), os órgãos responsáveis por exercer as políticas econômicas e financeiras do município — como administrar rendas municipais, recebimentos e pagamentos — também possuem papel de análise de seu próprio grau de impacto (Gomes *et al.*, 2013, p. 11). Dessa forma, impacto poderia ser conceituado como o quanto uma organização consegue alcançar seus objetivos, dentre aqueles definidos no processo de planejamento, em face daqueles efetivamente alcançados (Boyne, 2022 *apud* Gomes *et al.*, 2013, p. 4). Assim, no caso das organizações públicas, e no contexto das políticas financeiras e arrecadatórias, esse conceito possui forte vínculo às metas estipuladas por meio do PPA, LDO e LOA.

Entretanto, a despeito da importância que a avaliação e o monitoramento de políticas públicas representam, Maringá, até o momento, não possui estrutura própria de avaliação de suas políticas. Como visto no item 2.1.5, o PPA maringaense não apresenta metas ou índices mensuráveis acerca da atuação de sua procuradoria. Tampouco possui, internamente, sistema de monitoramento dos procedimentos que tem empregado na GRDA. Dessa forma, não seria temerário concluir que o município não conhece seus índices de eficiência ou de impacto, de modo a também não possuir condições reais de avaliar novas metodologias que venha a implementar — sejam administrativas ou judiciais — e de aferir aquelas que se mostrem mais efetivas à solução dos problemas apresentados pelos novos paradigmas opostos à judicialização. Assim, urge a necessidade da implementação de um sistema racional de monitoramento de suas políticas, não somente em áreas como educação e saúde, já ricas em indicadores, mas também na recuperação de seus débitos, como ponto de partida para a melhoria na gestão.

Por outro lado, o Tribunal de Contas Estadual do Paraná (TCE-PR), em seu Painel de Avaliação da Atuação Governamental (TCE-PR, 2025), apresenta alguns índices da gestão financeira do município. Segundo o painel, Maringá possui o índice de gestão de dívida ativa com a pontuação 4,50 do total de 10,00, tendo aumentado 0,30 em relação ao ano anterior. Porém, em consulta ao cálculo da métrica elaborada pelo TCE-PR, nota-se que esse índice se baseia exclusivamente em uma série de questionários enviados anualmente aos municípios, respondidos por servidores públicos e avaliados individualmente por sistema de pesos (TCE-PR, 2024). Dessa forma, apesar de o indicador tornar evidente a falta de modernização e eficiência da gestão de dívida ativa em Maringá, não fica claro, por meio dessa métrica, o quão eficientes são os recursos empregados por cada município, ou mesmo o impacto de suas políticas municipais. Isso demonstra a carência evidente de uma avaliação real e consistente, tanto por parte do próprio município, quanto por parte dos órgãos de controle.

Dessa forma, para que se traduza de forma clara a medição das políticas públicas aplicadas pela GRDA, a gestão deverá produzir indicadores com vista a mensurar a eficiência e os impactos gerados pelas políticas públicas na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa. Pois, sem eles, torna-se impossível a implementação de novas políticas de cobrança administrativa, como a criação da classificação de recuperabilidade de débitos, e a avaliação tanto das novas como das antigas políticas de judicialização. Ou ainda, avaliar a aplicação de novas metodologias quanto à sua funcionalidade e impacto, de forma que permita selecionar aquelas que se demonstrem promissoras.

Dessa maneira, observa-se como necessária a estruturação de um sistema de avaliação das políticas de recuperação de débitos em dívida ativa, assim como metodologias de avaliação. Através, primeiro, da revisão de competências dentro da estrutura municipal (Maringá, 2021), que defina o órgão responsável pela mensuração do desempenho, tanto da GRDA quanto da Procuradoria como um todo. Assim como definir, por meio de notas técnicas, índices que se demonstrem contextualizados ao acompanhamento sistemático da capacidade arrecadatória. Com base nisso, torna-se essencial, como ponto basilar do Plano de Ação que se pretende produzir, apontar os aspectos técnicos da criação de um sistema de monitoramento e avaliação em Maringá, em painéis informativos que orientem a gestão e deem transparência ao Poder Público.

2.3.2.3 Rating de contribuintes e estratégias de cobrança de grandes devedores

A cobrança da dívida ativa tem sido, historicamente, marcada por abordagens homogêneas e padronizadas, nas quais contribuintes são tratados de forma indistinta, independentemente do valor da dívida, capacidade de pagamento ou probabilidade de recuperação do crédito. O que não é diferente do caso de Maringá. Esse modelo, predominantemente judicializado, gera ineficiências que comprometem a eficácia arrecadatória, uma vez que, como qualquer método, sua aplicabilidade não é universal e incondicionada, podendo apresentar índices variáveis entre diferentes categorias de contribuintes. Seja uma divisão de débitos por valores, entre altos, baixos e intermediários; ou ainda sobre a recuperabilidade do débito, com categorias graduadas pela capacidade de recuperação, a aplicação correta do método de cobrança ao contribuinte correto, pode gerar evoluções significativas dentro de um mesmo sistema, conforme será abordado neste item.

Para que seja possível esta classificação (ou *rating*), antes é necessária a existência de alguns requisitos estruturais preexistentes no ente federativo, são eles: a existência de uma metodologia de atualização cadastral (2.3.2.1) razoavelmente eficaz, uma vez que permite a mínima verossimilhança dos dados produzidos pelo *rating*; e a capacidade de monitorar e analisar os dados produzidos internamente (2.3.2.2), uma vez que sua conformidade permite a agregação dos elementos que formam a categorização dos devedores e dos débitos. Ainda, a existência deste *rating* permite a utilização de outras duas estratégias: a racionalização das cobranças judiciais, evitando a cobrança ineficaz de débitos irrecuperáveis, ou ainda, a identificação de patrimônio penhorável para os

débitos recuperáveis; e a possibilidade da operação de um núcleo de cobrança aos grandes devedores, uma vez que permite caracterizá-los e adequar a estratégia a cada contribuinte, visto que a eficácia a este grupo permite um impacto significativamente maior aos cofres públicos.

Neste intuito, a classificação dos contribuintes fez parte das estratégias adotadas a partir da implementação do NMCDAU, por parte da PGFN. Determinando estratégias de curto, médio e longo prazos, a fim de racionalizar a cobrança do estoque de débitos administrados pela União, em razão do insucesso do método de judicialização, que não identifica patrimônio expropriável ou planejamento estratégico para cada tipo de devedor (Costa, 2020). Segundo Costa (2020), o modelo adotado pela PGFN, com *ratings* de “A” e “B”, para devedores com classificação recuperável, e “C” e “D”, para os irrecuperáveis, se utilizou de informações, tanto econômico-financeiras do devedor, quanto informações sobre os débitos, para sua estruturação.

Ainda segundo Costa (2020), a estratégia foi possibilitada pelo uso intensivo de tecnologia para a produção de diagnósticos. Pois a partir da união de seu sistema de banco de dados (*data warehouse*), e de coleta, agregação, apresentação e monitoramento de dados (*business intelligence*), foi possível criar o Sistema de Informações Gerenciais (SIG). Que passou a ser utilizado a partir de 2015 para a área das cobranças.

Dessa forma, em 2019, com a necessidade de reformular seu acompanhamento de grandes devedores, a PGFN implementou um projeto piloto, chamado “Divino Maravilhoso”, desenvolvido na cidade de São Paulo, no setor de transportes. Este que se desenvolveu nas seguintes fases: primeiro, identificou-se o objeto, elaborando relatórios com foco na análise do estoque de débito inscrito no setor econômico em análise, com dados internos e recolhidos da internet; depois, com os dados consolidados, elaborou-se um plano de ação com três medidas a serem implementadas, o mapeamento dos grupos econômicos, customização da estratégia através do resultado do mapeamento, e reuniões de conformidade com as empresas (Costa, 2020).

A partir destes passos, filtrou-se dos grandes devedores aqueles que representavam a maior parcela de débitos em estoque, resultando em 115 devedores com dívida superior a R\$ 1 milhão. Em sequência, identificou-se que destes vários devedores se resumiam a alguns poucos grupos empresariais de cunho familiar, com apenas dois grupos concentrando 65% do estoque de débito (Costa, 2020). Em seguida, finalizado o mapeamento, customizou-se a estratégia de cobrança para cada um dos grupos identificados, conforme tabela:

Tabela 3 - Estratégias de arrecadação por perfil de devedores.

GRUPO DE DEVEDORES	ESTRATÉGIA JUDICIAL	ESTRATÉGIA ADMINISTRATIVA
1- Devedores atuantes nos sistemas por meio de outras empresas	Responsabilização por dívidas antigas	Impedimento para obtenção da Certidão de Regularidade Fiscal
2- Devedores sem patrimônio e fora do setor, mas gestores com patrimônio em outras empresas	Responsabilização do grupo econômico e do patrimônio localizado	Anotação de responsabilidade no sistema da dívida – grupo econômico
3- Devedores falidos	Acompanhar falência	Anotar a informação

Fonte: Costa, 2020.

A partir disso, em razão da sua exploração do setor de transporte, as empresas que pretendiam prosseguir no setor buscaram a PGFN para as reuniões de conformidade, que se tornaram importante meio de realização de parcelamentos, pagamentos e transações tributárias (Costa, 2020). O que foi possibilitado pela mudança de abordagem no grupo de trabalho, em relação ao paradigma anterior, gerando a inserção da metodologia de classificação de contribuintes como um todo no ano de 2019, através da Portaria PGFN nº 32/2019.

Isso porque, no experimento realizado, em comparando os índices do quase-experimento aos índices gerais da PGFN, se mostrou relevante em relação às demais regiões da Procuradoria pelo país. O resultado do método de cobrança estratégica, conforme dados levantados por Costa (2020), foi de que a melhoria dos índices se deu para todos os *ratings* de contribuintes, com maior significância para aqueles considerados irrecuperáveis. Na qual se considerou como regularizado um débito que se encontra garantido, parcelado (benefício fiscal) ou suspenso por decisão judicial. A exemplo, cita que, na cidade de São Paulo, o incremento na regularização dos devedores considerados irrecuperáveis passou de 2,92% do estoque total (R\$ 143 mi), para 22% (R\$ 1,285 bi), sendo uma comprovação sobre sua hipótese, de que uma cobrança orientada por dados e estratégias é altamente relevante na regularização do estoque em cobrança da PGFN (Costa, 2020).

O autor (Costa, 2020) ainda nota que, durante o experimento, não havia instrumento de negociação apto para solucionar a crise enfrentada por alguns devedores nas reuniões de conformidade. E que apesar da regularização ter dobrado no período

(2019), o impulso definitivo só ocorreu com o alinhamento da estratégia a implementação da ferramenta da transação (2.3.2.5), quando o índice atinge 31% de regularização em relação ao estoque total na cidade de São Paulo (R\$ 1,9 bi), através da Medida Provisória nº 899/19, convertida na Lei nº 13.988/20. Assim, revela que a participação da tecnologia se revela fundamental, automatizando processos de coleta de informações sobre bens, centralizando dados em um único ambiente de *business intelligence*, com a produção e cruzamento em massa de dados dos contribuintes (2.3.2.2), propiciaram a elaboração de estratégia customizada de cobrança para cada tipo de devedor, o que aumentou a racionalidade e a efetividade da cobrança, principalmente em um ambiente de pouca conformidade fiscal (Costa, 2020).

Portanto, considerar a inclusão de uma metodologia de cobrança, que utilize a tecnologia de fácil acesso ao município (*data warehouse* e *business intelligence*), para a aplicação estratégica de monitoramento de dados e elaboração de cobranças customizadas por *rating* — aqui incluídos os grandes devedores, não somente representa o cumprimento do princípio da eficiência administrativa, mas também representa um ganho de arrecadação para o financiamento de políticas públicas. Porém, estas estratégias, por trabalharem de forma correlacionada e complementar, exigem sua atuação conjunta e coordenada, com a aplicação das metodologias demonstradas anteriormente. E que se apliquem de forma eficaz aos devedores em que elas se mostrem eficazes, abandonando o viés da ineficiência e universalização da cobrança, e passando a atuar de forma planejada na recuperação do estoque de dívida ativa, por meio de um plano de ação concreto e baseado em evidências, como se pretende com o produto desta pesquisa.

2.3.2.4 Transação tributária e Câmaras de Conciliação Tributária

Como observado no item anterior (2.3.2.3), a transação tributária tem exercido importante papel na solução do contencioso tributário na esfera federal, em especial quando aplicada aos débitos considerados irrecuperáveis. Isto porque, tem se mostrado como meio de combater a inadimplência entre a camada de devedores antes considerada inalcançável, tanto para o método tradicional de judicialização, quanto por outras estratégias administrativas. Com o advento das concessões mútuas, tanto do poder público, quanto do particular, abriu-se caminho para o encerramento de demandas de difícil solução, desafogando as ações judiciais com o maior potencial de longa duração. Porém, para sua concretização eficaz, antes se faz necessária a tomada de ação da

Administração, em conhecer a monitorar seu estoque de dívida ativa, classificando os devedores aptos à aplicação desta metodologia, possibilitando sua aplicação segura e sem riscos de renúncia de créditos.

Como conceito, a transação se trata de uma das modalidades de exclusão do crédito tributário previstas no CTN em seu art. 156, III (Brasil, 1966), situação em que o débito se encontra satisfeito perante o ente público. Por conseguinte, em seu art. 171, o Código concede a definição jurídica do termo, nos seguintes moldes:

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Dessa, forma, concretizar uma transação consiste no acordo firmado entre o sujeito ativo (ente federativo ou órgão público), perante o sujeito passivo (particular), em que ambos concedam parte de seus interesses, com o objetivo comum de firmar a extinção do crédito tributário e o encerramento do litígio. Porém, apesar de sua previsão legal, ainda residem discussões doutrinárias sobre a aplicação deste instituto, com a hipótese de colisão entre diferentes princípios jurídicos. Por um lado, existe o temor latente de que a transação tributária implicaria necessariamente na renúncia de receita, de forma a se vedar, em respeito à LRF, e ao princípio administrativo da *Indisponibilidade e Supremacia do Interesse Público*, a sua aplicação. Por outro, entende-se a transação como meio de racionalidade e proporcionalidade do Poder Público, em busca da concretização do princípio da eficiência (Gonçalves, 2024).

Embora não consista no objeto deste estudo a análise da controvérsia jurídica acerca deste instituto, mas sim em sua materialização na administração pública, se faz importante destacar a harmonia do método com a legislação nacional. Nesse sentido, prevalece o entendimento de que a transação, em razão dos princípios da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, e também da legalidade, possui respaldo normativo satisfatório para sua aplicação. Não prevalecendo a antiga ideia da renúncia ao interesse público, uma vez que: autorizado por lei (art. 171 do CTN) e editada a respectiva norma municipal, se atenderia o requisito de legalidade; quanto ao interesse público, na prática, a transação pode ser mais benéfica aos interesses sociais do que a perpetuação de conflitos tributários, pois a solução oferece alternativa mais rápida e menos onerosa em relação à judicialização; quanto à eficiência, a transação propicia uma alternativa viável aos baixos

índices apresentados pelas execuções fiscais, assim como oportunidade menos onerosa e demandante da estrutura pública; em relação à razoabilidade, a transação oportuniza o equilíbrio proporcional entre direitos e deveres de ambas as partes, em busca de soluções justas e equânimes entre o interesse do Estado e do particular, devendo a discricionariedade iminente às transações, se ater aos limites legais de justiça em busca do interesse público (Gonçalves, 2024; Pereira, 2024).

Quanto à alegação da incidência de renúncia fiscal, aplicada às transações, as pesquisas sobre o método são uníssonas em expor que a transação não se trata de verdadeira renúncia, mas sim de forma de solução de litígios. Que, em última instância, preserva os interesses da coletividade ao permitir a recuperação de créditos tributários de difícil ou impossível recuperação sem a alternativa consensual (Gonçalves, 2024). Ainda, devido a suas condições legais, em relação aos limites e critérios de adesão, a transação mantém a regularidade em relação à perda injustificada de recursos. Tratando-se de relação consensual criteriosa e fundamentada, que leva em consideração a capacidade contributiva, a viabilidade econômica da negociação e a preservação do interesse público (Pereira, 2024).

Outro aspecto levantado acerca das transações, é sua semelhança a benefícios fiscais concedidos por meio de parcelamentos extraordinário como os chamados “REFIS”. Uma vez que ambos se utilizam de descontos em multas e juros, modificação de prazos de pagamento, buscam solucionar o litígio tributário em busca da eficiência na arrecadação e são formalizados por meio de contrato entre o ente público e o particular. Entretanto, cumpre destacar que se trata de institutos diferentes. Enquanto o primeiro é causa de suspensão da exigibilidade do débito, enquanto corretamente adimplido o parcelamento, o segundo, causa de sua extinção (Brasil, 1966, arts. 151 e 156).

O REFIS, programa de regularização fiscal, se destaca pelos descontos expressivos em relação aos débitos originais (multas e juros), com a possibilidade de parcelamentos a longo prazo e juros baixos aos contribuintes (Gonçalves, 2024; Chagas, 2022). Por outro lado, as transações possibilitam a negociação individualizada, assim como a compensação de créditos, não contemplado pelo REFIS, e menores índices de exclusão e maior facilidade de pagamento (Gonçalves, 2024), o que consequentemente a torna menos litigiosa que os benefícios fiscais.

Iniciando o debate sobre sua implementação, é importante fazer destaque ao texto do art. 171 do CTN, que em consagração ao princípio da legalidade, exige a necessidade da formalização de lei que faculte a utilização transação no município. Dessa

forma, a preparação de um arcabouço legal se faz como requisito para a utilização desta abordagem. Assim, integrariam a normativa do município: a elaboração de legislação que habilite a PROGE a efetuar a transação e concedendo seus limites legais; assim como a edição de decreto, que regulamente a operação das transações no trabalho interno; editais, que possibilitem a adesão de contribuintes ao programa de negociações; e minuta de contratos a serem realizados. Consistindo estes nos primeiros passos para a adoção do procedimento. Assim, estudar a legislação pertinente ao assunto em outros entes federativos, já consolidados no uso da transação, é passo pertinente à adoção do procedimento.

Nesse sentido, a legislação federal autorizadora que impõe as condições de pactuação das transações é a Lei nº 13.988/2020, que dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Segundo seu art. 1º, §4º, sua aplicação se dá aos créditos tributários ou não tributários, inscritos em dívida ativa ou não, celebrados discricionariamente pela União, sempre que atender ao interesse público. Aplicando-se os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos, da eficiência e da publicidade (Brasil, 2002, art. 1º). A norma prevê em seu conteúdo, de forma sumária, o seguinte conteúdo:

Tabela 4 – Critérios da Lei de Transações Tributárias.
Lei nº 13.988/20 - Estrutura

	Condições
Gerais (art. 3º)	• Não utilizar a transação de forma abusiva; • Não realizar ocultação de bens; • Não alienar/onera bens sem a comunicação do ente público; • Desistência de impugnação/recursos administrativos; • Renunciar a futuras alegações de direito sobre o débito transigente.
Rescisão da transação (art. 4º)	• Descumprimento das condições do compromisso assumido; • Constatação de esvaziamento patrimonial; • Decretação de falência ou extinção, por liquidação, da pessoa jurídica; • Comprovação de prevaricação, concussão ou corrupção passiva na sua formação; • Ocorrência de dolo, fraude, simulação ou erro quanto à pessoa ou objeto do conflito; • Inobservância das disposições da Lei nº 13.988/2020.
Vedações (art. 5º)	• Redução de multas de natureza penal;

	• Conceda descontos relativos ao Simples Nacional, enquanto não editada Lei Complementar autorizativa, ou FGTS, enquanto não autorizado pelo seu Conselho Curador; • Quando envolva devedor contumaz, conforme lei específica; • Cumulação de reduções com as oferecidas pelo edital de transação;
	Modalidades
Proposta individual ou adesão em dívida ativa da União, suas Autarquias e Fundações (Cap. II)	• Proposição: ○ Através da PGFN, Procuradoria-Geral Federal ou Procuradoria-Geral do Banco Central, de forma individual ou por adesão; ○ Através de iniciativa do devedor, ou pela Procuradoria-Geral da União. ○ Através da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de forma individual ou por adesão, ou por iniciativa do devedor; • Benefícios: ○ Concessão de descontos em multas, juros e encargos legais para créditos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação; ○ Oferecimento de prazos e formas de pagamento especial; ○ Oferecimento, substituição ou a alienação de garantias e constrações; ○ Utilização de créditos de prejuízo fiscal e outros, até o limite de 70% do saldo remanescente após a incidência dos descontos; ○ Uso de precatórios ou direito creditório com sentença transitada em julgado para amortização da dívida. • Vedações: ○ Redução do montante principal do crédito; ○ Redução superior a 65% do valor total dos créditos; ○ Prazo de quitação superior a 120 meses; ○ Transação de créditos não inscritos em dívida ativa.
Adesão em contencioso tributário judicial ou administrativo (Cap. III)	• Proposição: ○ Através de proposta do Ministro da Economia, preferencialmente sobre a coletividade de contribuintes; divulgada para a adesão na imprensa oficial e internet, mediante edital que especifique seus termos (art. 17). • Benefícios: ○ Reduções e concessões limitadas ao desconto de 50% do crédito, com prazo máximo de 84 meses para quitação; ○ Em se tratando de pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte, a redução máxima será de até 70%, com prazo de até 145 meses.

	• Vedações: ○ Celebração de nova transação relativa ao mesmo crédito tributário; ○ Quando contrária à jurisprudência; ○ Quando a transação resulte, direta ou indiretamente, em regime diferenciado de tributação.
Adesão contenciosa de pequeno valor (Cap. IV)	• Condições de adesão: ○ Para débitos de até 60 salários-mínimos, considerados de pequeno valor; ○ Contribuinte com débitos contenciosos de sujeito passivo pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte. • Benefícios: ○ Reduções e concessões limitadas ao desconto de 50% do crédito, com prazo máximo de 60 meses para quitação; ○ Oferecimento, substituição ou alienação de garantias e de constrições; ○ Em se tratando de pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte, a redução máxima será de até 70%, com prazo de até 145 meses. • Vedações: ○ Celebração de nova transação relativa ao mesmo crédito tributário; ○ Quando contrária à jurisprudência; ○ Quando a transação resulte, direta ou indiretamente, em regime diferenciado de tributação.

Fonte: Brasil, 2020.

Em suma, a norma oferece incentivos à quitação de débitos a contribuintes com débitos considerados irrecuperáveis e/ou de baixo valor, através da concessão de descontos aos valores de juros e multas, ou até ao valor do próprio crédito, em se tratando de débitos de baixo valor. As proposições dependem da proposta do contribuinte ou de adesão às condições estabelecidas em edital, mediante a renúncia ao litígio, boa-fé, manutenção da integridade patrimonial e cumprimento das condições estabelecidas em edital. Sua manutenção depende do cumprimento fiel às condições estabelecidas e, uma vez cumprido o contrato firmado, dá-se causa à extinção do débito tributário ou não tributário.

Outras normas também preveem o instituto da transação, a nível estadual e municipal. Como no Estado de São Paulo, com a Lei nº 17.293/2020, regulamentada pelo

Resolução PGE nº 27/2020, que mantém linha semelhante à da União, porém sem a permissão para concessão de créditos; a Lei nº 6.763/75, do Estado de Minas Gerais, que disciplina a transação de débitos em execução fiscal; a Lei nº 10.869/2018, do Espírito Santo, que permite a transação de débitos em fase administrativa ou judicial, permitida a compensação de créditos relativos ao ICMS, porém, com data limite para a adesão (Grillo, 2023); por fim, destaquemos o Município de Curitiba/PR, através da Lei Complementar nº 141/2008, regulamentada pelo Decreto nº 2.305/2023, que permite a transação por iniciativa do contribuinte ou por meio de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, com a finalidade de analisar e formular propostas para a solução de litígios (Curitiba, 2008).

A lei curitibana ainda prevê a possibilidade de parcelamento em até 120 prestações mensais e a concessão de descontos de até 100% nos juros de mora e na multa moratória, de acordo com o grau de recuperabilidade e condições de adesão, com condições especiais a débitos de baixo valor, considerados os abaixo de R\$ 10.000,00. O Decreto ainda estabelece os parâmetros de recuperabilidade para a mensuração do grau de recuperabilidade dos créditos inscritos em dívida ativa:

Art. 15. A Procuradoria Fiscal do Município de Curitiba observará os seguintes parâmetros, isolada ou cumulativamente, para a mensuração do grau de recuperabilidade dos créditos inscritos em dívida ativa:

- I - o tempo em cobrança;
- II - a existência, suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos;
- III - o histórico de parcelamento dos débitos;
- IV - a perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais;
- V - o custo da cobrança administrativa e judicial;
- VI - o tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial; e
- VII - a situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo;
- VIII - outros parâmetros que indiquem a inviabilidade de recuperação do crédito.

Art. 16. Para fins de extinção de débitos inscritos em dívida ativa e da respectiva execução fiscal poderão ser considerados irrecuperáveis os créditos:

- I - inscritos em dívida ativa há mais de 15 (quinze) anos;
- II - de titularidade de devedores falidos em que a falência já tenha sentença de extinção por falta de ativos para saldar todo o passivo;
- III - de titularidade de devedores pessoa jurídica cuja situação cadastral no CNPJ seja:
 - a) baixado por inaptidão;
 - b) baixado por inexistência de fato;
 - c) baixado por omissão contumaz;
 - d) baixado por encerramento da falência;
 - e) baixado pelo encerramento da liquidação judicial;
 - f) baixado pelo encerramento da liquidação;
 - g) inapto por localização desconhecida;
 - h) inapto por inexistência de fato;
 - i) inapto omissor e não localização;
 - j) inapto por omissão contumaz;
 - k) inapto por omissão de declarações; ou

I) suspenso por inexistência de fato;
IV - de titularidade de devedores pessoa física com indicativo de óbito;
V - em processo de execução fiscal que estiverem arquivados com fundamento no art. 40 da Lei de Execução Fiscal, há mais de 3 (três) anos;
VI - nos quais não seja possível identificar o sujeito passivo;
VII - cujo cadastro não contenha o CPF do devedor;
VIII - de ISS fixo que, após cinco anos do ajuizamento, ainda não tenha ocorrido a citação do Executado;
IX - que se enquadrem no Tema Repetitivo 566 do Superior Tribunal de Justiça.
§ 1º As situações descritas nos incisos II, III e IV do caput deste artigo devem constar, respectivamente, nas bases do CNPJ e do CPF perante a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
§ 2º A Procuradoria-Geral do Município poderá enquadrar como irrecuperável outros créditos, além daqueles previstos no caput, quando observados os parâmetros do art. 15 se conclua pela inviabilidade da cobrança.

Dessa forma, como condição de adesão às transações de débitos inscritos em dívida ativa, reforça-se a necessidade do estabelecimento de parâmetros de classificação de contribuintes, conforme item 2.3.2.3. Uma vez que o método visa, especialmente, a recuperação de débitos considerados irrecuperáveis, de forma que se faz imprescindível a capacidade do município de poder classificar e identificar os créditos que se inserem na categoria.

Já quanto à eficiência demonstrada pela utilização das transações, anualmente a PGFN tem exibido seus resultados por meio do documento público *PGFN em Números*, no qual atualmente se encontra em sua edição 2025 (PGFN, 2025). Através do histórico apresentado, tem-se visto uma participação crescente das transações em relação aos números totais de recuperação de créditos da União, conforme ilustração:

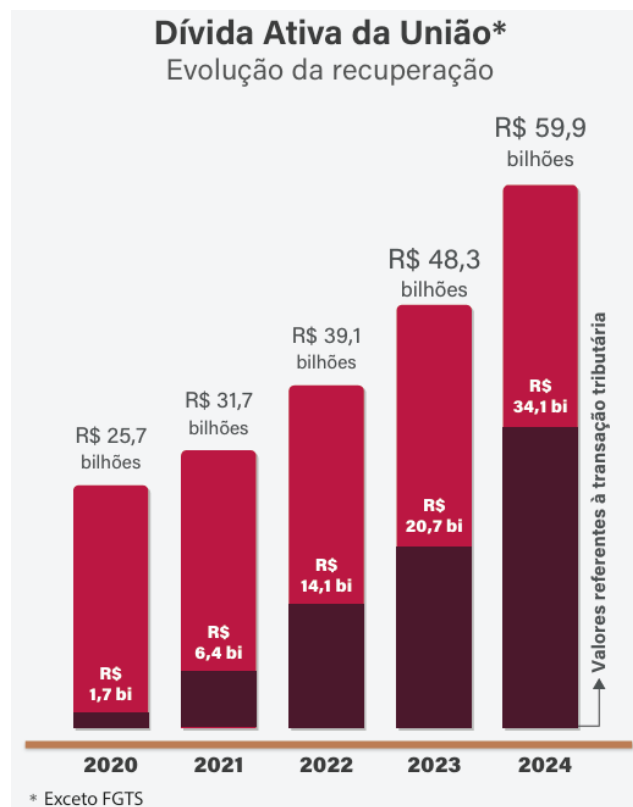


Figura 3 – Dívida Ativa da União.
Fonte: PGFN, 2025.

A estratégia busca alinhar-se aos pilares da PGFN de redução da litigiosidade na resolução de conflitos, por meio do estímulo à autocomposição e soluções conciliatórias. Segundo o relatório, atualmente a medida é a mais eficaz e efetiva em termo de número de acordos para a União (PGFN, 2025). O que representa, no ano de 2024, 56% da arrecadação na esfera federal. Isto porque, através da gradual implementação da medida, tem sido possível à União regularizar grande parte de seu estoque de dívida ativa remanescente de anos anteriores, chegando ao recorde de arrecadação por meio das transações de R\$ 34,1 bi em 2024.

Segundo relatório do Núcleo de Direito Tributário da Fundação Getúlio Vargas, hoje, 18 de 25 dos Estados da Federação já possuem leis genéricas acerca da transação, com 13 deles já tendo implementado a transação tributária como um método de arrecadação através de lei específica (Müller, 2025). Apesar da riqueza de dados apresentadas pela União, os dados estaduais são de difícil levantamento. Isso porque, apesar de estudos apresentarem com visão otimista o uso das transações, o levantamento dos números se encontra diluído em suas estatísticas de pagamentos, parcelamentos e benefícios fiscais, sem segmentação própria às transações. O mesmo caso ocorre com os municípios que se utilizam da medida.

Já no município de Maringá, atualmente não possui legislação específica ou genérica acerca das transações tributárias. Encontrando dificuldades de regularização de seu estoque de dívida ativa, principalmente em relação a devedores considerados, conforme métricas comuns, como irrecuperáveis. Dessa forma, o estoque de dívida ativa tem apresentado crescimento nos últimos anos, resultado do acúmulo deste tipo de devedores, que tem se mantido irrecuperáveis, enquanto novas inscrições ainda superam o valor dos pagamentos. De forma que, por decorrência lógica, é possível concluir que seria mais benéfico ao município encontrar métodos de resolução dos débitos de difícil recuperação ou irrecuperáveis, que insistir nos métodos até então mostrados ineficazes, dispendendo de recursos e tempo, muitas vezes sem resultado. Ambiente em que, justamente, as transações têm se mostrado como método principal de solução, ainda que impliquem em pequenas concessões ao município, mas que, em questão de benefícios, em muito seriam superadas pelo potencial de arrecadação em seu estoque (R\$ 2,4 bi, em 2024).

Neste sentido, as câmaras de conciliação e mediação, em matéria de conflito tributário, têm se demonstrado como ferramenta auxiliadora na autocomposição entre os entes públicos e contribuintes. Oliveira (2022) destaca as recomendações feitas pelo Judiciário acerca da redução da litigiosidade na esfera tributária, como a Recomendação nº 120/2021 do CNJ, que indica o tratamento adequado aos conflitos, buscando, sempre que possível a via da autocomposição, como: a negociação, a conciliação, a mediação e a transação tributária. Aliada à essas vias, o CNJ recomenda veículos de incentivo, como o oferecimento de condições para realização da autocomposição, a ampla divulgação de editais com as espécies possíveis de acordos, a otimização de fluxos e rotinas entre os entes públicos, entre outros. Da mesma forma, a Resolução nº 471/2022, também do CNJ, abre caminho para uma política judiciária que visa a qualidade na prestação dos serviços e a pacificação social, com transparência ativa e priorização de soluções consensuais em disputas tributárias etc. Por fim, a Resolução também institui a Semana Nacional da Autocomposição Tributária, também voltada ao incentivo à solução pacífica de conflitos. Fatores que demonstram, não somente o papel das câmaras de conciliação e mediação como veículos de viabilização das transações e meio autocompositivos, mas também a tendência crescente do Poder Judiciário em reduzir a forte litigiosidade presente na esfera tributária, grande fator de abarrotamento dos trabalhos judiciais, e substituí-la pelos métodos de autocomposição.

Dessa forma, discutida a legalidade da utilização da transação como meio de arrecadação de créditos irrecuperáveis e a controvérsia jurídica acerca do tema, assim como analisada a legislação federal e de outros entes acerca de sua utilização, e, demonstrados dados acerca de sua utilização, é possível dizer que a transação tem se demonstrado como fator principal na recuperação de débitos que até então apenas esperavam o decurso de tempo para sua prescrição. Também foi discutido brevemente acerca do papel das câmaras de conciliação, como veículo de incentivo à autocomposição e redução da litigiosidade tributária. Portanto, viabilizar sua implementação no Município de Maringá/PR, por meio de um plano de ação, permite explorar um campo ainda inexplorado na gestão de dívida ativa no município: a redução do estoque de dívida ativa por meio da negociação de débitos irrecuperáveis. Assim, no próximo item, discutir-se-á mais um dos métodos consensuais amplamente aplicados à nível nacional, os parcelamentos e benefícios fiscais.

2.3.2.5 Parcelamentos e benefícios fiscais

O parcelamento, a muitos anos, tem atuado como uma das formas mais utilizadas pelo poder público no tratamento de contribuintes inadimplentes. Sua utilização, pela simplicidade e alta adesão, é utilizada tanto pelos entes federativos mais avançados na modernização de suas políticas, quanto nos que apresentam a mais simples legislação na seara fiscal e tributária. Porém, apesar de sua importância ao Poder Público, o uso reiterado de programas de parcelamento, principalmente quando associado a altos benefícios fiscais, tem sido alvo de críticas acadêmicas de sua utilização. Por isso, o debate acerca de sua ideal utilização tem sido alvo de estudos, que apresentam posições inovadoras nesta velha metodologia.

Estes que costumam ser divididos em dois tipos: os **parcelamentos convencionais**, operados de forma permanente pelos entes federativos, e que não costumam conceder nenhum tipo de benefício aos contribuintes, exceto pela extensão do pagamento em prestações sucessivas; e os **parcelamentos especiais**, criados por leis específicas, com prazo determinado para a adesão, que impõe condições para adesão, mas que concede benefícios para regularização do crédito constituído, como redução de multas moratórias, juros ou até reduções na atualização monetária (Chagas, 2022).

Além disso, os parcelamentos possuem natureza jurídica de contrato, firmado entre o ente público e o particular, e são causa de suspensão na exigibilidade do débito

tributário (Brasil, 1966, art. 151, VI), ou não tributário, conforme a legislação local. Esta que pode definir, desde módicos parcelamentos, de poucas parcelas, quanto por vezes de inúmeras prestações sucessivas, chegando a casos de 120 meses ou mais (Chagas, 2022). Nas quais, pagas sucessivamente e sem atrasos significativos, dão causa a extinção do crédito tributário (Brasil, 1966, art. 156, I), enquanto sua rescisão por falta de pagamento ou atrasos dão fim à sua causa de suspensão, dando continuidade a utilização de métodos administrativos de cobrança, como os protestos, ou judiciais, através das execuções fiscais.

No caso da União, os parcelamentos ainda representam a causa majoritária de arrecadação de débitos inscritos em dívida ativa, afrente de qualquer outra metodologia de cobrança utilizada pelo ente federal. Isso porque o método é tradicional e utilizado através de simples adesão, facilitando sua utilização e administração, principalmente quando sua prática é associada a outros métodos, como a transação e as câmaras de conciliação, conforme informação do relatório “PGFN em números 2025”:



Figura 4 - Recuperação da Dívida Ativa da União e do FGTS.
Fonte: PGFN, 2025.

Conforme a Figura 4, é possível observar a representatividade dos parcelamentos na arrecadação da União, alcançando o patamar, em 2024, de 53,79% de toda a recuperação de créditos inscritos em dívida ativa, equivalentes a R\$ 31,2 bi aos cofres da federação. Porém, devido à recorrente utilização de métodos de benefícios fiscais, a prática tem levantado dúvidas acerca das consequências de sua utilização recorrentes pelos entes públicos. Pois, apesar de seu papel de destaque, a operação dos parcelamentos especiais também pode representar riscos à gestão da dívida ativa, considerando,

principalmente, os altos descontos aplicados e os juros de financiamento baixíssimos para a renegociação das dívidas.

Entre os questionamentos levantados, estão a possibilidade de tais programas, ao contrário de incentivarem o contribuinte ao adimplemento, pelo contrário, estimularem o comportamento de inadimplência. Inclusive, privilegiando a espera pela abertura de novos programas e alimentando um comportamento negativo no devedor, de recorrentemente aderir aos parcelamentos especiais em prejuízo ao pagamento tempestivo. Uma vez que, esperar por um programa deste tipo, pode representar ganho financeiro significativo, em oposição à quitação regular do débito, ao se considerar as taxas baixíssimas operadas por programas como o REFIS. Fatores esses que desincentivam o pagador voluntário, uma vez que os pagamentos tempestivos têm tido benefícios cada vez mais módicos, enquanto o “mal pagador” encontra, de tempos em tempos, benefícios fiscais que reforçam seu comportamento. De forma que o Poder Público, apesar da tentativa de regularizar seu estoque de devedores, indiretamente, acaba por fomentar um verdadeiro “efeito expectativa” entre os contribuintes (Chagas, 2022; Faber; Silva, 2016).

Levanta-se a tese, inclusive, do uso proposital dos programas de refinanciamento como meio lucrativo, principalmente pelas grandes empresas, que livres de adimplir seus tributos e com vantagens para regularização, tem utilizado os parcelamentos como estratégia de mercado (Chagas, 2022). Faber e Silva (2016), citam em seu estudo “Parcelamentos Tributários – Análise De Comportamento E Impacto”, o fato de que empresas devedoras, ao optar pelos parcelamentos especiais da União, acabaram por obter maior margem de lucro do que as não optantes, devido à menor utilização de capital de giro. Demonstrando ainda a tendência destas empresas pela reincidência, uma vez que 70% das optantes pelo parcelamento em 2009, também optaram pelos parcelamentos especiais em 2013, a despeito do acordo anteriormente firmado.

Ainda sobre os benefícios fiscais da União em 2013, Chagas (2022) aponta que neste ano, R\$ 4,7 bilhões de créditos foram pagos à vista por instituições financeiras e seguradoras, indicando um forte indício de que a inadimplência não se trata da falta de condição econômica para pagamento, mas sim de estratégia tributária que já vislumbra um novo programa de parcelamento. Rodrigues (2020), também reforça este entendimento, ao indicar que a arrecadação por meio de grandes programas de parcelamento, tem beneficiado principalmente os contribuintes com grande capacidade contributiva, que espontaneamente deixam de adimplir com suas obrigações e aguardam,

periodicamente, por novas oportunidades de pagamentos em condições especiais. Dessa forma, considerando as condições de parcelamento (de até 120 meses, com redução de juros em 80%, 100% dos encargos legais, 40% dos juros de mora e com o pagamento de aproximadamente 0,6% ao mês de juros) no impacto do capital de giro destas empresas, os parcelamentos especiais representam valor muito abaixo dos juros de empréstimo praticados pelo mercado.

Além disso, a preocupação quanto aos valores renunciados, por benefícios fiscais excessivos, tem sido causa de dúvida entre alguns estudos acadêmicos, como os de Chagas (2022) e Rodrigues (2020). Isso porque, com os benefícios expressivos e a volumosa arrecadação gerada por estes programas de regularização de débitos, somada a alta adesão de grandes devedores a estes programas, acende o alerta para a possibilidade de uma grandiosa monta de recursos que foram deixados de lado para a operação dos parcelamentos especiais. De forma que, se torna difícil demarcar a linha entre a renúncia feita em prol do princípio da eficiência, como ocorre com as transações tributárias (2.3.2.4), ou de fato o dispêndio irresponsável de recursos públicos pela Administração (Chagas, 2022).

Faber e Silva (2016), destacam que o chamado “efeito colateral”, causado por programas de parcelamento especial. Este efeito diz respeito à consequência gerada após a ocorrência destes programas, tanto no comportamento do contribuinte, quanto na arrecadação gerada ao Poder Público. Sua conclusão, foi a de que, o balanço entre o aumento arrecadatário e a perda causada pelo estímulo ao inadimplemento, é causa da redução de 1,5% na arrecadação induzida média no biênio posterior ao parcelamento. Estimando que R\$ 18.6 bilhões deixam de ser arrecadados por ano, de forma voluntária, pelas empresas que aderem aos parcelamentos especiais.

Já segundo Gomes (2018), esses parcelamentos mostraram baixo índice de exclusões e quitação de dívidas, enormes vantagens aos contribuintes, números crescentes de adesões e ausência de regras restritivas para os acordos. E como consequência, desde o REFIS de 2000, operado na esfera da União, já houve a renúncia fiscal na ordem de R\$ 176 bilhões de créditos tributários, equivalente a 60% da dívida original. Isto porque, no período de 2000 a 2018, foram abertos 40 programas de parcelamento especial, com as condições, que perpassam por parcelamento de até 240 meses, anistia de crimes, redução ou cancelamento de juros e multas, entre outros.

Outro fator de questionamento é, justamente, a quantia elevada de parcelas mensais disponíveis nos programas de benefício fiscal. Que, associados ao pagamento

muito gradual e a tendência à recorrente adesão a novos parcelamentos especiais, por vezes gera índices inexpressivos de arrecadação, apesar da tendência inicial de arrecadação a curto prazo, próxima a data de adesão (Chagas, 2022; Guimarães, 2020). Prática que em direito comparado, não tem sido presente em países referência, nem aos padrões internacionais da OECD, que tem concedido prazos menores para pagamento e condições menos vantajosas, reduzindo alguns dos riscos causados pela medida de cobrança (Rodrigues, 2020).

2.3.2.6 Protesto de débitos e inscrição em cadastro de devedores

Protesto, segundo a Lei nº 9.492/1997, é um ato formal e solene, através do qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos ou outros documentos de dívida, incluídas as certidões de dívida ativa dos entes federativos (Brasil, 1997, art. 1º). Cabendo privativamente ao Tabelião de Protesto de Título a protocolização, intimação, acolhimento da devolução, recebimento do pagamento, do título e outros documentos da dívida, registrar o protesto ou acatando a desistência do credor, entre outros (Brasil, 1997, art. 2º).

Os títulos a serem protestados podem ser recebidos por meio da central nacional de serviços eletrônicos compartilhados por tabeliões de todo o país, tendo seu registro efetuado em até três dias do protocolo, com a possibilidade de opção de proposta de solução negocial prévia ao protesto (Brasil, 1997, art. 11-A). Proposta esta que, caso exitosa, não acarreta custos ao Poder Público, sendo o devedor incumbido ao pagamento de custas e emolumentos do tabelionato. Caso não seja elaborada proposta pelo credor, o tabelião expedirá a intimação ao devedor, podendo ser feita inclusive de forma eletrônica ou por edital, para pagamento do título registrado ou concessão de contraditório e ampla defesa ao devedor. De forma que o cancelamento do protesto se dará somente por meio de pagamento ou decisão judicial, ou por desistência do credor (Brasil, 1997).

A vantagem do método se dá no uso de um meio coercitivo, que publicamente registra o não pagamento de uma dívida, com o fim de compelir pessoa ou empresa ao cumprimento da obrigação inadimplida. O tabelionato que efetua o registro, também é responsável pela comunicação aos órgãos de proteção ao crédito, de forma que cadastros de inadimplentes como Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e Serasa, também passarão a registrar a inadimplência em seu banco de dados, após o prazo de notificação e a confirmação do protesto. Assim, instituições financeiras, lojas e empresas em geral, passam a ter acesso à informação, podendo haver a restrição de crédito em face do

contribuinte devedor. Em consequência, a limitação de acesso a empréstimos, negócios, compra de veículos etc., move o devedor em direção ao credor, pretendendo quitar suas dívidas e desembaraçar sua vida financeira.

Embora já questionado como método legalmente válido, desde 2016, os protestos tiveram sua constitucionalidade atestada através do STF, que julgou em sede de ADI 5135/DF (Brasil, 2016), com relatoria do Min. Roberto Barroso, a sua aplicação em relação aos débitos inscritos em dívida ativa, conforme ementa:

Ementa: Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. 1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material. [...] 3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) **a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs.** 3.1. Em primeiro lugar, **não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes.** De um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc). Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício. 3.2. Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. **A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário).** A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo. 4. Nada obstante considere o protesto das certidões de dívida constitucional em abstrato, a Administração Tributária deverá se cercar de algumas cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento. Primeiro, para garantir o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia, **é recomendável a edição de ato infralegal que estabeleça**

parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados. Segundo, deverá promover a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, gerem situações de inconstitucionalidade (e.g., protesto de créditos cuja invalidade tenha sido assentada em julgados de Cortes Superiores por meio das sistemáticas da repercussão geral e de recursos repetitivos) ou de ilegalidade (e.g., créditos prescritos, decaídos, em excesso, cobrados em duplicidade). [...] [grifo nosso]

Dessa forma, a jurisprudência vigente corrobora à aplicação do método e ainda o incentiva, também sendo citado na Resolução nº 547/2024 do CNJ, como um dos métodos demonstradamente eficazes em substituir as execuções fiscais como método primário na cobrança de débitos inscritos em dívida ativa. Referenciando, como embasamento técnico à afirmativa, a Nota Técnica nº 6/2023 (Brasil, 2023), do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF (NUPEC), que analisa a eficiência e eficácia do método em sua aplicação na União, Estados e Municípios, com o objetivo de averiguar a viabilidade da recomendação geral dos protestos como meio condicional à execução de débitos de baixo valor. A intenção é que, conforme exposto, as restrições de crédito estimulem o devedor a buscar a quitação, parcelamento ou aderência outros métodos de regularização junto aos entes públicos.

A Nota, não disponível publicamente (obtida por meio de protocolo de acesso à informação), destaca os índices alcançados por diversos entes federativos na aplicação da medida. A iniciar pela União, onde levantou-se o índice de recuperação dos protestos extrajudiciais, no período de março de 2013 a outubro de 2015, como de 19,2%, consideravelmente maior que o alcançado pela via judicial, que transitava entre 1% e 2% (Brasil, 2023, p. 1). Fator que contribuiu para a crescente significância do método em relação ao total de créditos recuperados do estoque, mesmo antes do Novo Modelo implementado pela PGFN, conforme gráfico elaborado por Chagas (2022):



Gráfico 2 - Montante da arrecadação por meio de Protestos (em R\$).
Fonte: Chagas, 2022.

Dessa forma, é possível notar que os protestos em cartório, apesar de iniciados de forma modesta pela União, com o decorrer dos anos, principalmente através do Novo Modelo da PGFN, passaram por crescente aumento em sua relevância. Ou seja, ao invés de permanecer inerte, caso não fosse de fato efetiva, até o período de 2020 foi responsável por partir de R\$ 31 mi, para R\$ 1,7 bi em arrecadações. Tendo sido atualizado gradativamente, por exemplo, com a implementação do Sistema de Protesto Unificado Multicredor (PUMA) em 2018, a fim de automatizar e agilizar os protestos extrajudiciais, unidos ao Sistema de Cobrança Administrativa (COBRA) e Sistema Integrado da Dívida Ativa (SIDA), responsáveis por customizar a metodologia de cobrança adequada a cada devedor, procedendo ao registro da negativação, e a sua notificação, oferecendo alternativas para regularização (Souza Júnior, 2020; Teixeira, 2019). Neste sentido, quanto à efetividade do método no período recente, segundo os dados do *PGFN em Números 2025*, atualmente 10,48% dos créditos recuperados pela União utilizam a metodologia dos protestos extrajudiciais. Estes que representam R\$ 6,1 bi aos cofres públicos federais, dentro da arrecadação total de R\$ 61,3 bi (PGFN, 2025).

Por conseguinte, a Nota Técnica apresenta dados dos Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Acre. Com índices de recuperação ainda maiores que os da União, transitando entre 30% e 38%. Começando pelo Rio Grande do Sul, que entre abril de 2016 e maio de 2017, teve cerca de R\$ 119 milhões de dívidas protestadas, nas quais 30% já foram quitadas ou parceladas até a data do estudo. Já em Mato Grosso, segundo dados da própria Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso, entre os anos de 2016 e 2021, mais de R\$ 27 milhões em certidões de dívida ativa foram recebidas através dos protestos, durante o prazo de notificação antes da lavratura do protesto, alcançando cerca de 90%

de títulos recebidos em até 9 dias do envio aos cartórios. Por fim, os dados do Acre, em 2021, revelam que dentre as 4.834 CDAs protestadas neste ano, 655 foram quitadas ou negociadas (R\$ 40,5 milhões), representando uma taxa de sucesso de 38% (Brasil, 2023).

Quanto aos municípios, foram analisadas as cidades de Gramado/RS e Colatina/ES, ressaltando a eficiência, celeridade e economia deste método. Segundo informações levantadas, em Gramado, no período de abril de 2014 a junho de 2016, foram protestadas 7.770 CDAs, das quais 24,4% foram negociadas ou parceladas e 21,6% foram quitadas, contribuindo ao ingresso de R\$ 2.602.234,47 aos cofres públicos do município (Castro; Benites, 2017). Enquanto em Colatina/ES, foi analisada a eficácia do protesto extrajudicial durante o ano de 2019, que demonstraram um índice de regularização de aproximadamente 16%, com especial destaque para os débitos de origem imobiliária, apresentando índice de recuperação de 25% (Brasil, 2023).

Assim, é possível aferir que os protestos extrajudiciais se trata de medida executável tanto nas estruturas mais complexas da Administração, como a União e Estados, quanto nas mais simples, como municípios de porte médio-baixo. Apresentando indicadores de eficiência positivos em relação às execuções fiscais, ao mesmo tempo que se trata de medida mais econômica, célere e simples que o processo judicial. Para tanto, em se tratando de medida já regulamentada em lei federal, basta aos demais entes federativos a promulgação de legislações e regulamentos que adaptem o método de cobrança aos recursos e peculiaridades regionais ou locais.

Dessa forma, parte-se para o estudo acerca do cabimento de um plano de ação ao caso concreto maringaense, tendo percorrido os fundamentos da gestão de dívida ativa, o modelo tradicional de cobrança e os novos paradigmas de cobrança. Nestes incluídos os métodos de modernização cadastral, monitoramento de dados, classificação de contribuintes, transação tributária e núcleos de grandes devedores, parcelamentos e benefícios fiscais e, por fim, os protestos. E agora, com arcabouço jurídico, estatístico e técnico, se faz possível analisar de que forma um plano estratégico pode contribuir à alteração do paradigma de cobrança consolidados no município, modernizando suas técnicas e abrindo margem para a arrecadação municipal eficiente de seu estoque de dívida ativa.

2.4 O planejamento estratégico na administração pública

Como tratado no capítulo 2.2.3, as recentes decisões do STF e CNJ, cito o Tema nº 1.184 e a Resolução nº 547, impuseram significativos desafios à gestão municipal. Isto

porque, forçaram restrições significativas àquela que até então se mantinha como o principal meio de recuperação de créditos municipais: a execução fiscal. De forma que, sem antecipação à mudança do método tradicionalmente utilizado, os municípios se viram em face da solução de uma nova demanda para a implementação de novas medidas administrativas. Como é sabido, os municípios brasileiros, em sua maioria, possuem menor estrutura e planejamento que os Estados e a União, de forma que resistir às mudanças que enfrentam, pode significar muito mais impacto à sua estabilidade interna do que a outros entes federativos (Pfeiffer, 2000).

Em Maringá/PR, até a data da presente pesquisa, poucas foram as tentativas de solucionar o problema apresentado. A primeira, baseada no Ato de Cooperação Processual nº 01/2024 (Maringá, 2024a), busca a contratação de empresa privada para o compartilhamento de cadastros, a inscrição em cadastro de inadimplentes, e a notificação dos contribuintes, em tramitação através do processo SEI nº 01.03.00152186/2024.08 (Maringá, 2024b), ainda em fase inicial de elaboração de termo de referência. A segunda, é o projeto de abertura de um novo parcelamento especial municipal (REFIS), ainda em fase de estudo de impacto e de pareceres legais, mas que já indica, segundo o seu projeto inicial, presente no SEI nº 01.02.00050750/2025.35 (Maringá, 2025), carece das mesmas falhas que seus predecessores, conforme tratado no item 2.3.2.5.

Ambas as tentativas de solução, ainda em fase inicial, compartilham a mesma característica: ambas não estão fundamentadas em dados empíricos nem inseridas em um processo estruturado de planejamento público. A contratação de empresa de proteção ao crédito (Maringá, 2024b), primeiramente, não prevê de forma consistente o alcance das informações cadastrais a serem contratadas, com base no estoque de dívida ativa municipal, nem sua efetiva frequência de atualização, que permita dizer que tais informações não simplesmente sobreponham os dados já existentes no município. Já quanto as notificações que empregam, segundo a empresa em comunicação interna com o município, utilizam como meio principal as mensagens de SMS, com uma taxa de sucesso de mais de 60%. Porém, com seu índice baseado exclusivamente no recebimento da mensagem em aparelho celular, sem posterior validação. Já quanto ao objetivo de inscrição em cadastro de inadimplentes, este por si só, não foi avaliada em relação a nenhum outro método, como os protestos extrajudiciais (potencialmente gratuitos ao município), nem mesmo a dados de outros entes federativos. De forma que, a decisão de abertura do processo administrativo de contratação se deu exclusivamente através de

decisão individual de gestão, sem o alicerce em fontes de dados confiáveis em relação a sua efetividade.

Já a respeito da solução buscada através de novo REFIS (Maringá, 2025), este espelha em grande parte de sua formulação aquilo que foi praticado em sua maior edição anterior, o REFIS 2021. O que significa dizer que, novamente, a medida implicará em uma série de renúncias de receita, principalmente quanto aos maiores devedores e/ou empresas privadas. Estas que historicamente tem se valido da medida como estratégia tributária, visando reduzir seus gastos com a adimplência da tributação e expandindo sua receita corrente, como forma de obtenção de vantagem competitiva. Sem contar com o incentivo ao inadimplimento, conforme também já tratado no item 2.3.2.5, e a falta de estratégias relacionadas a faixa de devedores aderentes a medida. Estas omissões e falta de estudos mais elaborados demonstram um diagnóstico óbvio em relação ao novo programa: o município objetiva somente a obtenção de receita a curto prazo, repetindo os mesmos erros de programas anteriores, amplamente demonstrados pela literatura.

Contudo, a crítica aos métodos atualmente adotados não implica o reconhecimento de sua completa ineficiência, uma vez que tais medidas podem, em determinados contextos, contribuir para a arrecadação dos débitos inscritos em dívida ativa, além de evidenciarem iniciativa do Poder Público na recuperação de créditos. O que se observa, entretanto, à luz da literatura analisada, é a ausência de planejamento sistemático por parte do município para o enfrentamento dos problemas relacionados à cobrança desses créditos. Na falta de dados consolidados e de estudos técnicos que subsidiem a tomada de decisão, a condução das políticas tende a ocorrer sem diretrizes claramente definidas. Nesse cenário, a gestão baseada em evidências e o planejamento estratégico, amplamente recomendados nos estudos examinados, acabam por permanecer à margem das soluções recentemente implementadas.

Ademais, outro aspecto recorrente identificado na literatura refere-se à orientação predominante das políticas de recuperação de créditos no âmbito municipal. Observa-se que, entre as medidas adotadas, destaca-se a preparação dos requisitos necessários à propositura de execuções fiscais, na medida em que tanto os parcelamentos quanto a inscrição de inadimplentes e as notificações administrativas figuram como exigências formais para o ajuizamento de ações executivas de baixo valor. Dessa forma, as cobranças administrativas tendem a assumir papel secundário, não sendo priorizadas a partir de critérios de eficiência arrecadatória, mas sobretudo como etapa preliminar de um

modelo de cobrança cuja efetividade já se mostra limitada no enfrentamento da inadimplência.

Neste passo, o planejamento atual tem enfrentado, também, um problema de correta definição de finalidades. Uma vez que, ao invés de agirem como métodos de arrecadação, novas medidas implementadas correm o risco de se tornarem meros meios à propositura de ações fiscais, de forma a não importar sua eficiência como finalidade essencial, mas apenas a satisfação dos requisitos da Resolução nº 547/2023 e do Ato de Cooperação Processual nº 01/2024. De forma que a estruturação de um novo planejamento estratégico, sobretudo, deve priorizar como fundamento a eficiência administrativa (Brasil, 1988, art. 37) e a maximização do potencial de arrecadação (Brasil, 2000, art. 11), caso queira de fato buscar a solução dos novos vieses apresentados pelo Judiciário.

Assim, a correção de rumos relacionada a eficiência de recuperação de créditos em dívida ativa, primeiro, deve ser alinhada segundo à sua real finalidade: a eficiência arrecadatória. Segundo, com o fim de evitar que qualquer nova política se perca nos mesmos erros das anteriores, e permitir a flexibilidade de estratégias conforme sua melhor aplicação, faz-se necessário a utilização de ferramentas de planejamento estratégico no desenvolvimento de suas soluções. Para tanto, no próximo item, serão definidos os conceitos de planejamento estratégico, políticas públicas e gestão baseada em evidências.

2.4.1 Planejamento estratégico aplicado à gestão fiscal municipal: a cultura da gestão baseada em evidências

Para a construção de um plano estratégico voltado à gestão fiscal municipal, é fundamental, antes, delimitar os conceitos essenciais que o embasam. Buscando estabelecer os critérios e princípios-chave acerca do planejamento estratégico, políticas públicas e gestão baseada em evidências. Mantendo firme a propositura de novas estratégias em relação a seus objetivos e com rigor técnico, evitando a reprodução acrítica de políticas públicas que apresentem justamente os vícios e limitações que esta proposta busca superar.

Nesse sentido, apesar da diversidade de autores, as obras escolhidas para descrever os conceitos envolvidos em planejamento estratégico foram reduzidas, a fim de manter o aspecto prático da presente proposta e não fugir ao escopo de seu produto final. Tendo sido selecionadas, primeiramente, pela profundidade dos temas abordados, e segundo, por sua aceitação em meios a outras obras e estudos que abordam o tema de

políticas públicas. Desta forma, baseia-se nos conceitos em Mintzberg (1994), com sua obra *The Rise and Fall of Strategic Planning*, em razão de sua descrição aprofundada e diversa sobre planejamentos estratégicos; e Pfeiffer (2000), com seu artigo *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*, pois propõe a aplicação específica do planejamento à gestão municipal, reunindo o pensamento dos mais diversos autores em uma metodologia unificada.

Assim, segundo Mintzberg (1994, p. 29), “planejamento” pode ser definido como o procedimento formalizado, com o fim de produzir resultados articulados, na forma de um sistema integrado de decisões. Esta formalização, possui como elemento principal a racionalização, devendo ser, na maior extensão possível, objetivo, factual, lógico e realista ao estabelecer seus objetivos e como alcançá-los, especialmente quando aplicado à elaboração de políticas públicas. Ainda, Mintzberg (1994) destaca a característica analítica do planejamento, em decompor diferentes estados e processos nas partes em que se compõe, que em passos sequenciais, tem o condão de produzir de forma sintética uma integração de estratégias. Citando o exemplo de uma linha de montagem, o autor faz paralelo ao funcionamento de um planejamento, explicando que a cada passo, novas peças vão se integrando a uma máquina, de forma que ao fim da cadeia, produzem um produto completamente integrado.

O autor ainda segue seu raciocínio, descrevendo a articulação como mais um elemento do planejamento. Na medida em que o plano elaborado deve ser explícito, descrevendo cada um de seus passos e consequências de forma direta. E por estas características formais (decomposição, articulação e racionalização) torna-se um dos principais meios de abordagem estratégica (Mintzberg, 1994) face a um problema enfrentada por uma instituição. Para justificar esta afirmação, o autor expõe um rol de motivos que justificam a elaboração de um planejamento:

1. **Coordenação de ações:** o planejamento possui a capacidade de coordenar atividades de diferentes setores, com objetivos comuns cristalizados em seu planejamento. Integrando seus esforços, o planejamento se mostra como espécie de comunicação interna, promovendo consenso, entendimento mútuo e confiança entre os membros da organização;
2. **Garantia de que o futuro seja levado em consideração:** o planejamento dentro das organizações visa garantir que o futuro seja considerado de forma sistemática, entendendo as implicações futuras das decisões presentes, como disciplina de pensamento a longo prazo. Onde se destacam três formas de

considerá-lo, a de preparar-se para o inevitável, evitar o indesejável e controlar o que é controlável;

3. **Garantia de racionalidade de ações:** planejar é visto como uma “forma superior” de tomada de decisões, por ser mais sistemática, coordenada e consistente. Pois estimula o pensamento estratégico, permitindo uma análise formal de informações, permitindo decisões eficazes em contextos diversos e técnicos; e
4. **Controle de resultados:** embora seja ferramenta de participação e consenso, o planejamento também apresenta as funções de domínio e comando, de forma implícita ou explícita, como espécie de “forma de se dominar o próprio destino”. O controle se manifesta nas organizações internamente, hierarquicamente, externamente, sobre os próprios planejadores e ainda conceitualmente, visto que estabelece diretrizes e fórmula estratégias a serem seguidas, minimizando influências externas e internas, inclusive dos próprios planejadores.

Neste sentido, o conceito de estratégia, muitas vezes se confunde com o próprio conceito de planejamento, como um guia ao curso de ações para o futuro. Outras visões também são comumente associadas a estratégia, como sua associação a padrões coerentes de comportamento que se constroem ao longo do tempo, as quais se vincula o conceito de estratégia. À visão da estratégia como plano, o autor (Mintzberg, 1994) a conceitua como “estratégia intencional”, já à sua percepção *a posteriori*, esta recebe o nome de “estratégia emergente”. Ainda, quanto ao seu efeito, nomeia as “estratégias não realizadas”, como as estratégias deliberadas que não se concretizam, enquanto as “estratégias realizadas”, são o seu oposto, quanto intencional ou emergente, de fato se concretiza. Já a terceira categoria, é a chamada “estratégia posicional”, na qual o contexto o qual se insere a organização, o seu “nichô”, é o que em verdade definem as ações adotadas. E, por fim, temos a “estratégia como perspectiva”, relacionada à forma como a organização enxerga a si mesma e seu papel no mundo, com sua cultura, identidade, valores e visão, guiando suas práticas.

Dessa forma, o planejamento estratégico configura-se como um dos caminhos possíveis para a formação da estratégia, mas não se confunde com ela. Trata-se de um processo formalizado que articula ações deliberadas voltadas ao futuro, com o objetivo de coordenar esforços e controlar efeitos indesejados, visando à concretização de metas e resultados previamente definidos.

Entretanto, o planejamento estratégico surge como método desenvolvido no setor privado, e em razão da distância entre suas características às do setor público, sua implementação não se transfere diretamente de um para o outro. E para isso, Pfeiffer (2000), define alterações sensíveis para a aplicação do planejamento estratégico no setor público municipal. O autor destaca quatro aspectos importantes de diferenciação: o setor público não almeja o lucro, nem possui nicho de “clientela”, sua atuação é ampla e não específica, com o propósito de servir ao público; segundo, o setor público possui amplo caráter político por parte dos tomadores de decisão, de forma que muitas vezes novas políticas são determinadas conforme prioridades específicas e sofrem forte influência de ações a curto prazo e de alta visibilidade; além disso, o viés burocrático combinado a menor qualificação dos funcionários municipais, pode dificultar o gerenciamento ágil e eficiente, que pode tornar novos planejamentos em velhos produtos, apenas de “novo rótulo”; por fim, os objetivos do setor público não se apresentam de forma explicitamente definida, de forma que a orientação comum em prol de um objetivo não é claramente estabelecida antes da aplicação de um planejamento.

Dessa forma, o planejamento estratégico visa facilitar e melhorar a comunicação entre os membros da organização e agentes externos, ao passo que estimula a participação dos *stakeholders*, concilia os diferentes interesses internos e/ou externos e garante a implementação de medidas (Pfeiffer, 2000). E para tanto, o processo de planejamento se beneficia de importantes condições prévias: uma liderança competente, prioritariamente compostas de atores públicos e privados; recursos mínimos para sua concretização; sensibilidade social; e forte sentido comum ao seu objetivo.

O autor destaca, contudo, que apesar de um dos objetivos de um planejamento estratégico ser, justamente, o controle de resultados, é importante lembrar que se trata de um processo cuja dinâmica não é completamente previsível. Nesse contexto, o processo é mais importante do que o próprio produto (planejamento estratégico), contrastando à visão tradicional de planejamento. Uma vez que no modelo tradicional, o planejamento se considera concluído com sua formalização, enquanto no plano *estratégico*, a articulação final do plano não é considerada o seu fim, ao passo que o ciclo se inicia novamente, entrando em uma nova fase (Pfeiffer, 2000). O autor, ainda elabora a imagem deste ciclo de planejamento estratégico, muito semelhante ao próprio ciclo das políticas públicas, conforme imagem:

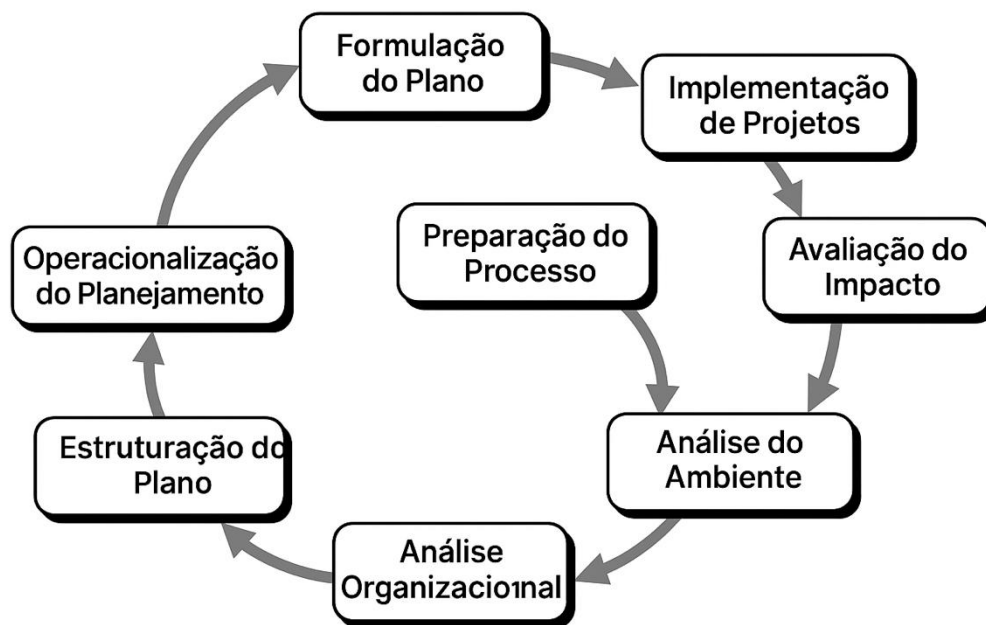


Figura 5 - Ciclo de Planejamento Estratégico.
Fonte: Pfeiffer, 2000.

Neste ciclo, a **preparação do processo** é o passo inicial ao planejamento estratégico. Esta que se inicia com a avaliação da necessidade de intervenções, devendo ser analisados os fatores que provocaram as mudanças e a possibilidade da organização em reagir contra influências negativas ou no aproveitamento de oportunidades. Caso a resposta seja positiva, pode-se acionar o planejamento estratégico. Iniciando uma avaliação sobre a melhor forma de organização da fase de preparação, com estrutura mínima e definição clara das tarefas e responsabilidades, assim como os recursos disponíveis para sua estruturação (Pfeiffer, 2000).

Em seguida, efetua-se uma **análise do ambiente**, onde partindo de problemas urgentes e mudanças óbvias, são definidos os temas críticos (*strategic issues*). A partir disso, efetua-se o levantamento de dados relevantes e necessários e parte-se para sua análise, para que se possa em seguida, partir diretamente ao seu tratamento (Pfeiffer, 2000). Em continuidade, parte-se para a **análise organizacional**, identificando as forças e debilidades da organização, para que se defina como serão enfrentados os desafios. O autor destaca que este ponto exige cuidado, pois estabelece críticas à própria organização, onde o crítico se confunde com o próprio criticado. Além disso, pela multiplicidade de

stakeholders, a análise não deve se resumir ao ambiente central do planejamento, mas a todos os autores envolvidos que orbitam esta organização (Pfeiffer, 2000).

Assim, inicia-se a **estruturação do plano**. Formado por diferentes declarações (*statements*), ou seja, descrições de seus diversos elementos, que busquem definir com a maior precisão possível o sentido e natureza de cada elemento. Apesar de formuladas por poucas pessoas, os *statements* devem permanecer abertos ao debate, com a participação contínua de todos os *stakeholders*, que contribuem com diferentes perspectivas ao enfrentamento do problema (Pfeiffer, 2000). Conforme metodologia elaborada por Pfeiffer (2000), o plano se estrutura da seguinte forma:

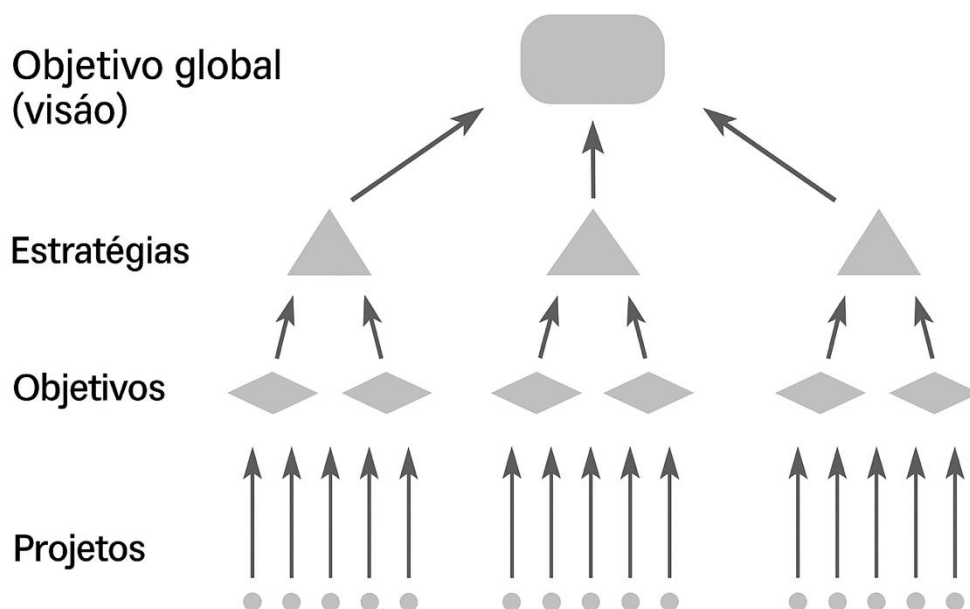


Figura 6 - Estrutura dos Planejamentos Estratégicos.
Fonte: Pfeiffer, 2000.

Nesta estrutura, a visão, elemento de natureza mais psicológica, serve para esboçar uma imagem com a qual todos os participantes do processo se identifiquem e contribuem, para seguir na mesma direção. Já a estratégia, trata-se de um dos caminhos que leva do tratamento de um tema crítica em direção à visão. Assim, definida a estratégia, o próximo passo é a operacionalização, que acontece por meio da definição dos objetivos, cujo alcance deve ser mensurável por meio de indicadores. E, por fim, os projetos como peça fundamental, ou seja, o conjunto de medidas ou atividades que represente a base

concreta da estrutura teórica do plano estratégico. Todas as transformações almejadas são alcançáveis exclusivamente por meio da realização de atividades, orientando-as aos resultados (Pfeiffer, 2000).

Dessa forma, em seguida será à **operacionalização do planejamento**, identificando e planejando projetos (*inputs*) que se destinem à visão estabelecida. Onde se recomenda a aplicação de um sistema unificado gerenciamento de projeto global, a fim de facilitar o monitoramento do plano como um todo. Assim, passa-se à **implementação dos projetos**, aplicando responsabilidades de cada projeto dentro da organização, por critérios de competência e interesse. Reduzindo o grau de complexidade das ações, e estabelecendo as funções de monitoramento, coordenação e integração dos projetos (Pfeiffer, 2000).

E, por fim, a **avaliação dos impactos**, onde se reavalia a situação antes estabelecida, após percorrido todo o ciclo de planejamento. Com a função de julgar possíveis impactos positivos que justifiquem as medidas tomadas e os recursos investidos, devendo a avaliação fazer parte integral do sistema de gerenciamento. Concluindo se o processo auxiliou ou não na condução do desenvolvimento municipal, e se um novo ciclo de processo deve começar (Pfeiffer, 2000).

Dessa forma, com um plano estratégico de ciclo completo, pretende-se alcançar o aumento da eficiência, compreensão e aprendizagem da organização, uma tomada de decisões, melhora na comunicação institucional, fortalecimento do apoio político, entre outros. De modo que, a implementação de uma nova política, se inicie de forma coordenada e controlada, antecipando desafios e necessidades, para uma execução com enfoque direto em eficiência e funcionalidade, assim como a tomada de decisões baseadas em evidências (Pfeiffer, 2000).

Vale ressaltar, que o planejamento estratégico, não à toa, encontra similaridade direta ao ciclo clássico de políticas públicas. Howlett, Ramesh e Perl (2003), definem o ciclo de processos de uma política pública como os seguintes: definição de agenda, onde se avalia a relevância e oportunidade da nova política, segundo fatores políticos, sociais, entre outros; a formulação da política, onde se elabora a política adequada ao enfrentamento do problema que originou a necessidade inicial; a tomada de decisão, onde são selecionadas as ações, ou conjunto de ações, que serão implementadas para enfrentar o problema público; a implementação, onde o planejamento escolhido é de fato operacionalizado, por meio de programas, ações, serviços ou regulamentações; e a avaliação, em que se analisam os resultados obtidos com a implementação e destacam-se

os objetivos que foram atingidos, impactos gerados e quais falhas ocorreram que podem ser aprimoradas, através de processo de reflexão crítica e sistemática, inclusive com o reinício do ciclo, se necessário.

O ciclo, apesar de apresentar certas variações, também possui grande aproximação aos processos identificados por Dye (2013), que define os elementos: identificação do problema, definição de agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. De forma que, identifica-se a estruturação de um plano de ação (planejamento estratégico) como localizado durante a fase de planejamento, como ponto de partida à tomada de decisão do gestor, sobre sua relevância, sua operacionalização, através da implementação, e por fim sua avaliação, por meio dos instrumentos de monitoramento que se pretendem aplicar.

Neste sentido, os dados apresentados nesta pesquisa pretendem instruir o gestor em uma tomada de decisão baseada em evidências. Esta, que segundo a obra *Evidence-based policy making* (Pfisterer; Paschke, 2019), pode ser definida como a aplicação da metodologia científica aplicada na formulação e tomada de decisão, com o objetivo de fortalecer a escolha do gestor, e não de substituí-la. Para os autores, cientistas podem ter um grande impacto neste processo, quando focados na resolução de problemas públicos, trabalhando em times multidisciplinares e com enfoque em inovação de políticas públicas.

Ainda, Pfisterer e Paschke (2019), destacam a importâncias dos cientistas na elaboração de políticas públicas. Na medida em que fornecem evidências sistemáticas baseadas em evidências científicas e análise de dados, para a aplicação concreta na formulação de soluções para um dado problema. Não somente com o intuito de conhecer os fatos antes de agir, mas também traduzido na política em um procedimento que concede legitimidade social à evidência científica, como parte de um processo de aprendizado contínuo e autorreflexão da gestão pública.

Já conforme os autores Sutcliffe e Court (2005), a elaboração de políticas baseadas em evidência se remonta desde os tempos da Grécia Antiga, onde o conhecimento deveria informar a gestão da coisa pública. E em seus moldes atuais, age como forma de auxílio a tomada de decisão bem-informada sobre políticas, programas e projetos públicos, se utilizando das melhores evidências disponíveis através de pesquisa no coração de seu desenvolvimento e implementação. Ainda, aponta a importância da decisão informada, na medida que avalia as políticas públicas por meio de análises racionais e as põe no caminho de sua efetividade.

Dessa forma, os dados e informações levantadas, assim como o plano de ação objeto desta pesquisa, visam sua aplicação ao planejamento de novas políticas públicas de cobrança de débitos em dívida ativa no Município de Maringá/PR, assim como fornecer evidências científicas a fim de informar a tomada de decisão dos gestores na resolução do problema que se tem apresentado no último ano. Assim, pretende-se dar início ao ciclo de uma nova política pública, que busque a efetividade e eficiência, aplicada às exigências legais de arrecadação de recursos públicos. Para isso, no item seguinte, são abordados a listagem dos itens levantados durante a pesquisa, que merecem especial atenção na elaboração de nosso plano de ação.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa se encaixa como trabalho aplicado, com abordagem qualitativa e apoio pontual em dados quantitativos de base primária, e adota um olhar analítico voltado à realidade fiscal de Maringá/PR. O foco recai sobre a formulação de um plano de ação que possa servir como alternativa ao atual modelo de cobrança da dívida ativa, tomando por base a análise crítica da estrutura municipal vigente e as experiências que já se mostraram eficientes em outros entes da federação.

Para sustentar esse caminho, a pesquisa se ancora nos fundamentos metodológicos descritos por Lakatos e Marconi (2003), sobretudo no que diz respeito ao uso prático do conhecimento científico, bem como na ideia de estudo de caso conforme a perspectiva de Yin (2014). A escolha pelo estudo de caso se justifica pela necessidade de compreender, com profundidade, um fenômeno específico — no caso, a baixa efetividade da recuperação de créditos públicos inscritos em dívida ativa no Município de Maringá/PR — dentro de um ambiente institucional real e delimitado.

Seguindo essa perspectiva, a investigação qualifica-se como aplicada, já que sua finalidade não é teórica em sentido estrito, mas visa interferir diretamente sobre uma realidade institucional consolidada, propondo soluções possíveis e testáveis. O enfoque exploratório se justifica pelo fato de que, apesar do tema da dívida ativa ser amplamente debatido, no contexto do Município de Maringá persistem lacunas quanto à sistematização de indicadores, análise de recuperabilidade e utilização coordenada de meios extrajudiciais de cobrança. Busca-se, portanto, não apenas compreender esse cenário, mas propor uma transformação estruturada com base em evidências.

O método de abordagem é eminentemente qualitativo, voltado à interpretação

de documentos normativos, decisões jurisprudenciais, dados administrativos e experiências institucionais, com o objetivo de produzir uma leitura aprofundada da racionalidade técnica, legal e política que estrutura a gestão da dívida ativa local. Para subsidiar as inferências qualitativas, foram utilizados dados estatísticos secundários provenientes de fontes oficiais, como os relatórios da PGFN, documentos do CNJ, do TCE-PR e de municípios selecionados para fins de comparação, compondo um painel informacional que sustenta as escolhas analíticas.

Com base no recorte institucional delimitado, a pesquisa foi desenvolvida como estudo de caso instrumental, segundo a concepção de Yin (2014), uma vez que se investiga um fenômeno — a inefetividade da cobrança da dívida ativa — em seu ambiente natural, com o objetivo de oferecer soluções que superem o problema detectado e possam ser replicadas em contextos semelhantes. Não se pretende uma generalização estatística, mas sim a construção de conhecimento técnico aplicável e adaptável.

No processo de levantamento e análise das referências que sustentam esta pesquisa, adotou-se como ponto de partida o uso combinado de pesquisa bibliográfica e documental, ambas direcionadas à construção de um referencial teórico que estivesse próximo das dificuldades enfrentadas pelas administrações tributárias locais. A bibliografia utilizada foi escolhida pela capacidade de dialogar com os entraves práticos vividos pelos municípios — especialmente os de porte semelhante a Maringá. Os autores selecionados abordam temas centrais à proposta do trabalho, como eficiência administrativa, responsabilidade fiscal, instrumentos jurídicos voltados à cobrança pública e métodos de avaliação institucional. Entre os que embasaram os capítulos mais analíticos estão Di Pietro (2018), Sabbag (2022), Neely *et al.* (2002), Gomes *et al.* (2013) e Sangreman (2018), cujos textos contribuíram para a articulação dos argumentos que dão sustentação à proposta final. A pesquisa documental teve como escopo leis federais (CF/88, CTN, LRF, LEF, Lei nº 13.988/2020, Lei nº 9.492/1997), atos administrativos, resoluções do CNJ (nº 547/2024), jurisprudência do STF (ADI 5135/DF, Tema 1.184), além da Nota Técnica nº 6/2023 do NUPEC/STF, obtida por meio de solicitação via LAI. Além disso, utilizou-se como fonte primária de dados o sistema eletrônico tributário do município, onde, a partir de relatórios gerados internamente, foi possível a formulação do *benchmarking* que dá origem ao dados, tabelas e informações acerca da recuperação de créditos do Município de Maringá/PR, apresentadas nesta pesquisa, o que foi possibilitado a partir do trabalho interno deste

autor como servidor público municipal.

A construção do plano de ação também se valeu da análise comparativa (*benchmarking*) com entes que já implementaram metodologias modernas de cobrança, como os Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Acre, os municípios de Curitiba, Colatina e Gramado, e principalmente a União. Com base nesses modelos, foram extraídas práticas como a classificação de devedores por grau de recuperabilidade, o uso estratégico de protestos e transações tributárias, a adoção de sistemas integrados de dados e a criação de núcleos de conciliação fiscal. Esses elementos foram interpretados criticamente e moldados à realidade de Maringá.

A síntese do percurso metodológico foi a formulação de um plano de ação estratégico e integrado, com medidas normativas, operacionais, cadastrais e tecnológicas. A proposta abrange desde o saneamento de cadastros até a implementação de instrumentos de cobrança diferenciada, com base em dados e critérios objetivos, visando à elevação da eficiência arrecadatória sem ampliação do aparato judicial ou elevação da carga tributária.

A justificativa para a adoção dessa metodologia repousa no próprio escopo do mestrado profissional: busca-se entregar à administração pública local um produto técnico-institucional concreto, elaborado a partir de pesquisa científica. Como assinalam Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa aplicada distingue-se pela sua orientação à solução de problemas reais, sendo guiada pela utilidade prática do conhecimento produzido. Já a estruturação lógica do trabalho foi organizada segundo o método dialético, que parte da descrição do modelo vigente (tese), avança para a crítica fundamentada de seus limites (antítese) e propõe, ao fim, uma solução construída com base em evidência e técnica (síntese).

Esse percurso permitiu não apenas realizar um diagnóstico aprofundado do modelo de cobrança da dívida ativa em Maringá, mas sobretudo organizar uma proposta estruturada de intervenção, viável juridicamente, adequada administrativamente e compatível com os princípios constitucionais da eficiência, economicidade, legalidade e transparência.

Em seguida, adentrando à metodologia do Plano de Ação, sustentada pelas teorias de planejamento estratégico e políticas públicas, conforme definido por autores como Pfeiffer (2000), que discute a aplicação prática das políticas públicas em âmbito municipal; Mintzberg (1994), que trata da formulação e execução das estratégias organizacionais; e Dye (2013), que contribui com a definição do ciclo de políticas

públicas como instrumento de análise e ação. Assim, com o objetivo de concretizar a pesquisa acadêmica através de um plano de aplicação prática, o estudo foi sintetizado em cinco etapas, onde pretende-se guiar e prever o desenvolvimento do processo de modernização da cobrança no município. Bem como enfrentar o chamado “gargalo” provocado pelo alto número de execuções fiscais, propondo alternativas mais eficientes e menos custosas ao Município de Maringá/PR.

Na primeira etapa é apresentado o Diagnóstico da dívida ativa no Município de Maringá, formulado com base nos dados levantados no decorrer da pesquisa, como tamanho do estoque de dívida ativa, taxa de adimplemento, número de parcelamentos etc., conforme exposto levantado no decorrer da pesquisa. Com o objetivo de descrever o status atual do Município, como ponto de partida.

Na sequência, a etapa “Elaboração do Plano”, foi formulada a partir da análise comparativa entre o Diagnóstico e o *benchmarking* nacional, selecionando as medidas aplicáveis majoritariamente pela literatura e entes públicos estudados. A partir disto, as medidas foram organizadas dentro de um plano estratégico, conforme metodologia desenvolvida por Pfeiffer (2000) e outros autores, como Mintzberg (1994) e Dye (2013).

Por conseguinte, a terceira etapa contempla a Execução do Plano de Ação, onde foram reformulados fluxos operacionais e orgânicos da PROGE Maringá, com o objetivo de preparar a estrutura ao uso da nova sistemática de cobrança. Preparados a partir da exposição de requisitos legais e organizacionais de implementação, assim como a responsabilidade pela implementação, atendo-se ao princípio da legalidade e operacionalidade de cada medida. Partindo para o cronograma de implementação, prevendo a implementação inicial de requisitos, partindo para a execução do plano dentre as medidas de médio e longo prazo. Por fim, com base em contratos já firmados do Município, assim como custos comuns de mercado, se elaborou uma planilha de custos de cada projeto de reforma individualmente.

Já na quarta etapa, de Avaliação da proposta de política pública, foram definidos indicadores básicos de monitoramento e avaliação da recuperação de créditos em dívida ativa municipal. Considerando a ausência atual de monitoramento ostensivo, os indicadores foram pensados partindo de elementos simples, como taxa de arrecadação e crescimento do estoque de dívida ativa. Com a pretensão de desenvolver estes indicadores futuramente, assim que estabelecido este sistema de dados de forma consolidada na Procuradoria.

Por fim, o Encerramento da política se deu a partir da descrição da transição do

fim de um ciclo da política pública, para o próximo, assim como definido por Pfeiffer (2000). Trazendo metas aprimoradas e adaptando os métodos implementados conforme a necessidade de reinvenção identificada pelos indicadores. Visando assegurar um processo de desenvolvimento contínuo e dinâmico, que não possui fim definitivo, mas pretende tornar-se parte permanente da gestão, se adaptando e modificando conforme as necessidades sociais. Através da tomada de decisão baseada em evidências e apoiada em dados, onde espera-se formar um município mais preparado, tanto para resolver os desafios de gestão presentes, quanto os futuros.

4. RESULTADOS

4.1 Dados municipais de gestão de receitas em dívida ativa: taxas de inscrição, rol de dívida ativa, pagamento e cancelamentos

Como visto, a manutenção de índices eficientes de cobrança de débitos tributários, ou não tributários, não é encarada pela norma como simples recomendação, mas dever legal do gestor público, que transita desde os deveres constitucionais, até a aprovação do orçamento público e a livre utilização de recursos na efetivação de políticas públicas. Assim, como ponto de partida à confecção de um plano de ação, que modernize o sistema de cobrança municipal, antes se faz necessária a análise dos índices de eficiência da atual gestão de receitas em dívida ativa.

Para tanto, antes é necessário delimitar nosso objeto de estudo: Maringá é um município localizado ao norte do Estado do Paraná, de porte considerado “médio”, e população estimada de 429.660 pessoas. Sua escolarização é considerada alta, com 99,3% para crianças de 6 a 14 anos, e seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,808. Quanto às condições econômicas, Maringá possui o total de receitas brutas em R\$ 3.205.625.892,81, com suas despesas brutas empenhadas em R\$ 2.974.063.957,42, possuindo um PIB per capita de R\$ 67.903,99, segundo últimas informações do IBGE (2025).

Nesse sentido, e considerando a contemporaneidade das informações, foram coletadas as informações dos últimos três anos, acerca de todos os débitos inscritos em dívida ativa, em fase de cobrança administrativa e/ou judicial. Estes dados foram requeridos pelo TCE-PR e elaborados por este pesquisador, de forma que reproduzo o primeiro destes gráficos a seguir:

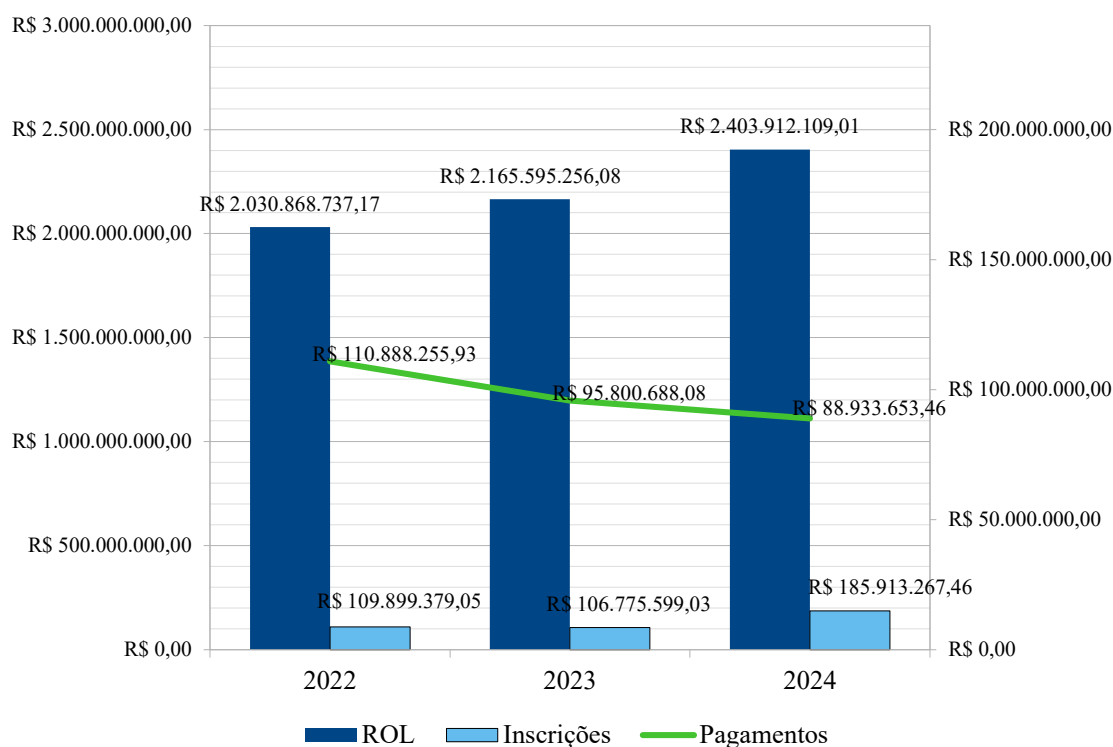


Gráfico 3 – Resumo da Dívida Ativa do Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Importante antes destacar que os dados retomam o período a partir do ano de 2022, isto porque, primeiramente, se cumpriu a exigência do Tribunal de Contas em questão de recorte temporal, segundo, pela anomalia dos dados referente às gestões 2020 e 2021, causadas pela pandemia de COVID-19, que causaram significativa alteração nos índices selecionados. Ainda assim, é possível notar a tendência recente dos dados apresentados. Pois, como se observa, a transição do período em destaque importou em um crescimento contínuo de 18,36% do rol de débitos inscritos em dívida ativa, transitando de R\$ 2.030.868.737,17 para R\$ 2.403.912.109,01. Ao passo que, no mesmo período, o valor absoluto de pagamento de débitos inscritos diminuiu 19,80%, de R\$ 110.888.255,93, para R\$ 88.933.653,46. O que importa dizer que, de 2022 a 2024, o índice de adimplemento de débitos em dívida ativa, sucumbiu de 5,46%, para 3,69%, ou seja, diminuição percentual de 32,42% no índice de arrecadação.

Dessa forma, continua-se a análise dos pagamentos com o Gráfico 2, também elaborado a pedido do Tribunal de Contas:

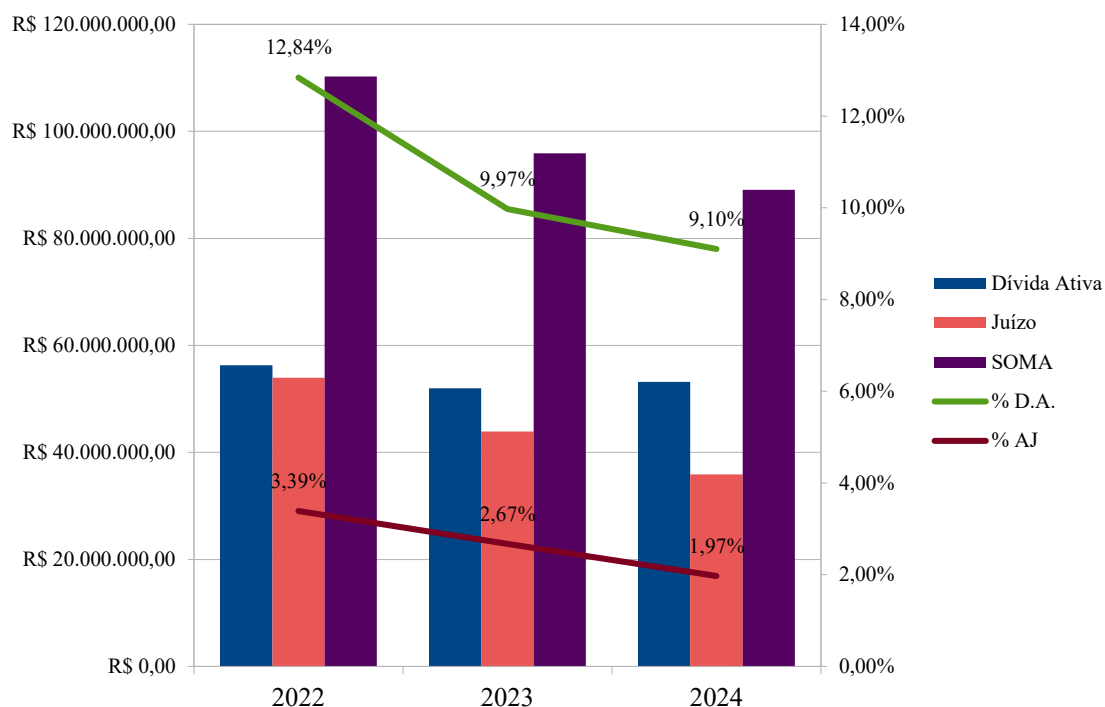


Gráfico 4 – Recuperação (pagamentos) de débitos inscritos em Dívida Ativa no Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

No Gráfico 2, buscou-se diluir os dados acerca dos pagamentos efetuados no período 2022 a 2024 em: total de pagamentos em fase exclusivamente administrativa (Dívida Ativa), e em fase judicial (Juízo); e os percentuais de pagamentos para débitos em dívida ativa e em juízo (%D.A. e %AJ), em relação aos seus respectivos estoques. Nisso, se observa que, apesar de decrescentes ambos os índices de pagamento, que ainda assim, a taxa de recuperação de débitos em dívida ativa supera em muito os judiciais; com a queda dos pagamentos em cobrança administrativa de 12,83% de pagamentos do rol de inscritos em dívida ativa, para 9,09%; e de 3,39% dos débitos já em execução fiscal, para apenas 1,97% em 2024. Representando um índice, na razão de pagamentos em dívida ativa por pagamentos ajuizados, de 378% em 2022, 373% em 2023 e 461% em 2024.

Isso demonstra que, apesar dos limitados meios de cobrança previstos na legislação municipal, tanto em métodos disponíveis (notificações e parcelamentos), quanto em razão de uma legislação claramente judicializadora e restritiva às cobranças administrativas, ainda assim, em 2024, a superioridade dos índices de pagamentos aos débitos não judicializados supera em mais de quatro vezes aquela dos débitos ajuizados. Dessa forma, é seguro dizer que, ao menos no que diz respeito ao município de Maringá/PR, a efetividade das cobranças administrativas é significativamente maior do que as alcançadas pelos processos de execução fiscal.

E a consequência destes índices inferiores é: a baixa taxa de adimplemento extrapola e torna cumulativo o rol de débitos inscritos em valores ajuizados, de forma muito mais progressiva que as dos débitos em fase de cobrança administrativa. Primeiro, pois os débitos inscritos não pagos, necessariamente são ajuizados, mas também, porque os débitos que entram em execução judicial, são recuperados com pouca frequência. E o resultado desta cumulatividade, como explorado no capítulo seguinte, é o altíssimo custo de manutenção para as ações judiciais, e o gargalo de ações judiciais, que cada vez mais tornam o Poder Judiciário moroso e de resultados ínfimos. Dessa forma, não seria estranho concluir que a diminuição desta judicialização seria um dos primeiros passos em uma solução eficaz ao problema. Pois um sistema que se orienta à judicialização, com os anos se tornou também um sistema voltado à solução menos eficaz.

Isto porque, analisando os dados atuais de ações executadas pelo município, que contam nos sistemas tributários como ajuizados, apresenta-se no Gráfico 4 os seguintes números, considerando o total de débitos em execução fiscal, por faixa de valores:

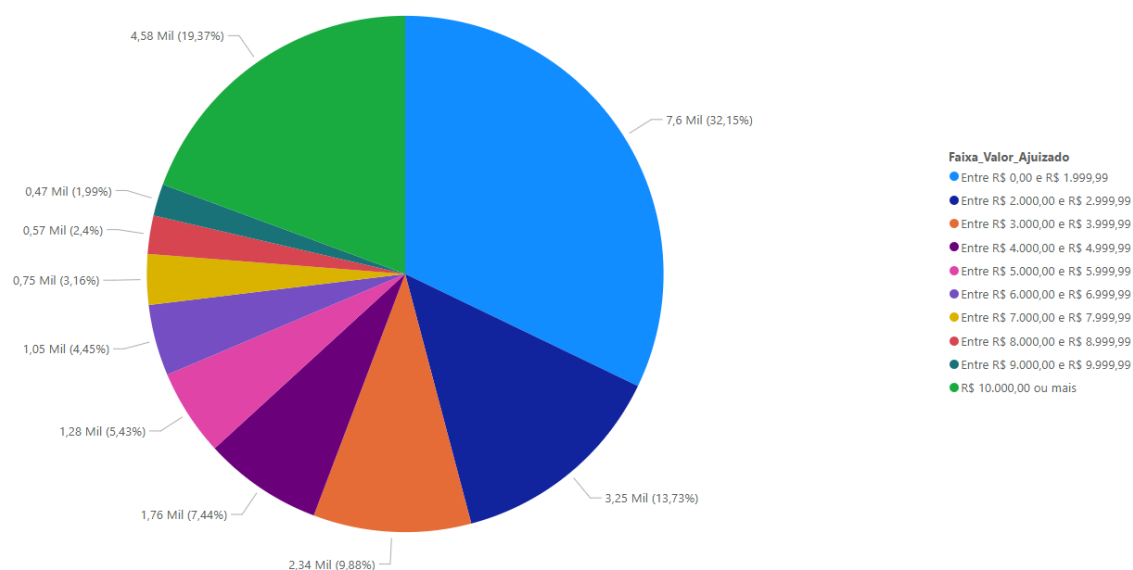


Gráfico 5 - Segmentação do número de débitos ajuizados por faixa de valor (pequenos valores) no Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

No Gráfico 4, é possível visualizar que, considerando a taxa de valor considerada baixa pelo CNJ (2023), de R\$ 10.000,00, tem-se que 80,64% dos valores ajuizados são de baixo valor. Significando uma parcela significativa dos processos ajuizados pelo município e o maior volume de movimentações judiciais em execução fiscal. Porém, analisar quantidades não é suficiente sem analisar os valores que elas representam, portanto, formulou-se o Gráfico 5 a seguir:

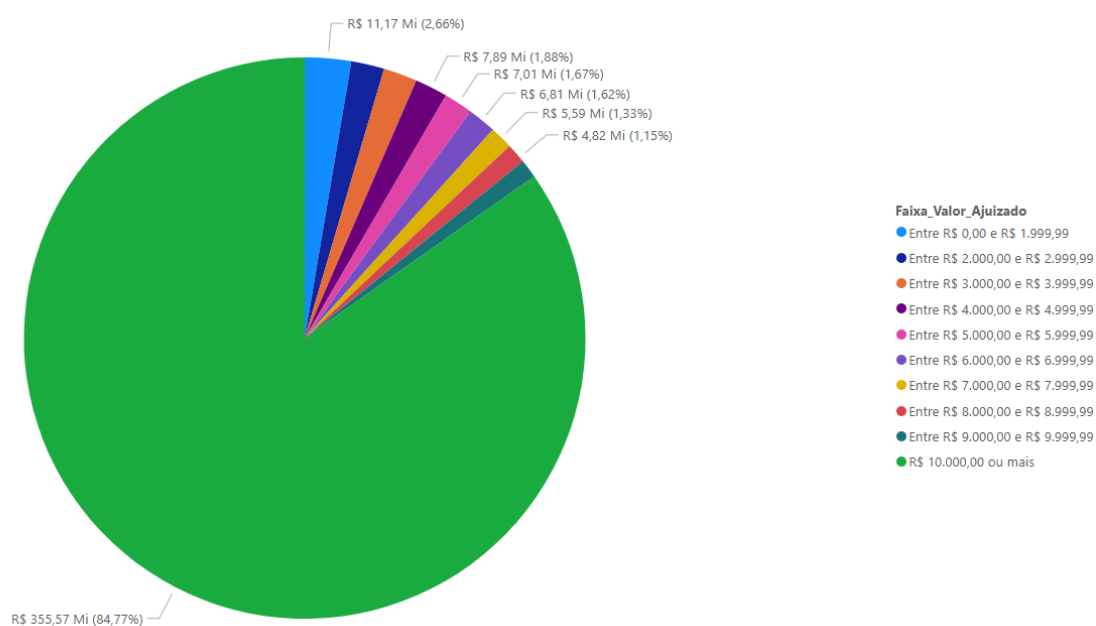


Gráfico 6 - Segmentação do valor total de débitos ajuizados por faixa de valor (pequenos valores) no Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Assim, unindo ambos os resultados, pode-se concluir que, apesar de constituir 80,64% ajuizados, os pequenos valores representam monetariamente apenas 15,23% do total absoluto de débitos em cobrança judicial. Enquanto os 19,37% de ações de valores acima de R\$ 10.000,00 representam 84,77% dos valores executados. De forma que, a maior parte dos trabalhos efetuados pela PROGE, em seu Núcleo de Execuções Fiscais, significa executar um volume altíssimo de baixos valores, com uma ínfima taxa de recuperação de débitos, de apenas 1,97%, no último ano.

Diante desses dados, é possível constatar que o desempenho das cobranças administrativas no Município de Maringá/PR não representa apenas uma exceção isolada, mas reflete uma realidade já identificada em âmbito nacional. Tanto o Relatório *Justiça em Números*, do Conselho Nacional de Justiça, quanto a recente Resolução CNJ nº 547/2024, apontam a execução fiscal como o maior gargalo do Poder Judiciário, com índices de recuperação muitas vezes inferiores a 2% e custos operacionais que consomem mais do que arrecadam, segundo demonstram sucessivos relatórios do CNJ. Isso reforça que o modelo tradicional, centrado na judicialização em massa, colide frontalmente com os objetivos de uma gestão pública eficiente, moderna e fiscalmente responsável. Assim, os dados locais apenas reforçam a urgência de uma revisão estrutural na forma como se conduz a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, tema que será aprofundado no

próximo subitem, com ênfase na análise da (in)eficiência do modelo judicializado de arrecadação.

Já em relação ao estoque total de dívida ativa, em Maringá, 56% dos débitos inscritos em dívida ativa no estoque correspondem somente aos valores acima de R\$ 1 mi. Entretanto, a atual estratégia do município para a cobrança destes débitos é a judicialização, com a utilização de poucos meios administrativos (parcelamentos e notificações legais) como métodos secundários, que alcançam a taxa de 9,09% de recuperação do estoque. Sem a existência de nenhum outro meio dos mencionados (classificação de contribuintes, núcleo de grandes devedores ou transação tributária). Se, apenas de modo ilustrativo, aplicar-se o percentual de *superávit* arrecadatário mencionado por Costa (2020), e alcançado pela PGFN, dos períodos de abril de 2018 até abril de 2020, ao atual estoque de dívida ativa de Maringá, haveria o aumento da arrecadação de 3,7%, para 27,86%, representando cerca de R\$ 580 milhões a mais nos cofres públicos do município em somente dois anos, considerando a aplicação das três metodologias sob o rol de R\$ 2,5 bi.

Isso porque, os débitos de alto valor constituem a maior parte dos valores inscritos em dívida ativa em Maringá, com alto potencial de arrecadação considerando o montante em estoque, conforme o Gráfico 7 e Tabela 4 respectivamente:

Percentual de Grandes Devedores em Relação ao Estoque de Dívida Ativa sob Diferentes Faixas de Valores

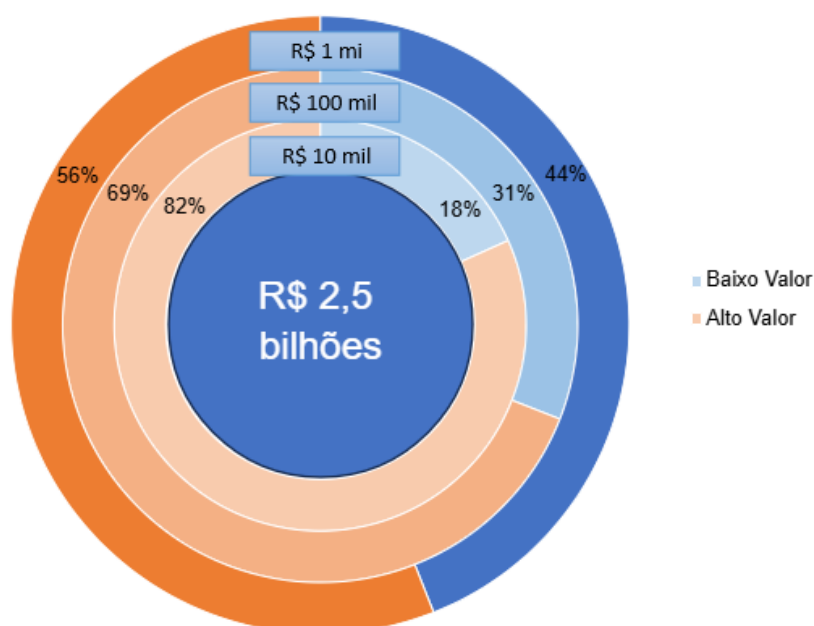


Gráfico 7 - Percentual de Grandes Devedores em Relação ao Estoque de DA sob diferentes faixas de valores.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Tabela 5 - Estoque de DA sob diferentes faixas de valores.

Critério	R\$ 10.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 1.000.000,00
Baixo Valor	R\$ 464.618.375,29	R\$ 786.611.905,92	R\$ 1.118.504.404,25
Alto Valor	R\$ 2.076.451.029,44	R\$ 1.754.457.498,81	R\$ 1.422.565.000,48

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Assim, é possível dizer que os grandes valores constituem parcela fundamental de créditos não recuperado pela municipalidade, a exemplo dos valores acima de R\$ 100.000,00 que alcançam 69% dos débitos totais em estoque de dívida ativa no município de Maringá. De forma que, a estratégia de cobrança específica aos grandes devedores potencialmente atingiria a maior parte dos valores devidos ao município. Uma vez que, atualmente, não existem métodos específicos de tratamento em relação aos débitos de menor valor aplicados na esfera local. De forma que um núcleo especializado e o *rating* de contribuintes, a exemplo do que se demonstrou aplicado em outros entes federativos, pode contribuir de forma expressiva ao resgate destes créditos de grande valor.

Portanto, dada a notável preponderância das execuções fiscais como meio de recuperação de créditos no município, e a dependência dos parcelamentos como método alternativo, passemos a analisar a utilização deste últimos como estratégia de cobrança.

Finalizando o levantamento de dados com a taxa de sucesso global e passando, em seguida, a apontar os aspectos encontrados e possibilidades de melhoria na gestão da dívida ativa municipal.

4.2 Dos parcelamentos como estratégia de cobrança administrativa e da taxa de sucesso no Município de Maringá/PR

Em Maringá/PR, os parcelamentos têm sido praticamente a única estratégia de cobrança administrativa empregada pelo Executivo, já a muitos anos, na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa. De forma que, desde 2020 a 2024, já representaram R\$ 808.206.070,18 em contratos firmados pelo município, com o número de 98.689 parcelamentos firmados neste período. Com R\$ 410 mi (25.177 contratos), firmados somente durante o ano do REFIS 2021, conforme o Gráfico 8 a seguir:

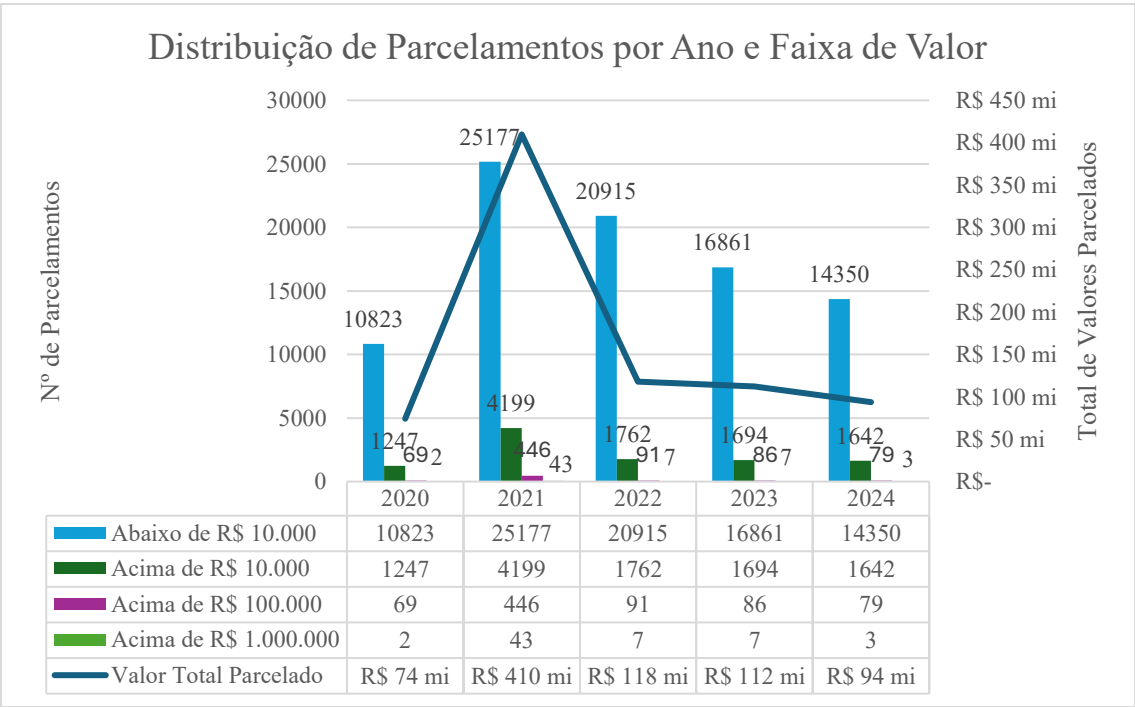


Gráfico 8 - Distribuição de Parcelamentos por Ano e Faixa de Valor.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Com base nos dados levantados, é possível notar uma concentração substancial da quantidade de parcelamentos de alto valor em relação aos parcelamentos de baixo valor (abaixo de R\$ 10.000,00) durante o período de concessão de benefícios fiscais no município (2021). Enquanto a variação de parcelamentos de baixo valor diminui de forma moderada no ano de 2022, a quantidade de parcelamentos de alto valor acima de R\$ 10.000,00 foram 238% maiores durante o REFIS, acima de R\$ 100.000,00 foram 490%

maiores e acima de R\$ 1.000.000,00 foram 614% maiores. O que demonstra uma clara adesão dos grandes devedores ao programa de benefícios fiscais, de forma muito mais representativa em relação aos pequenos devedores.

Já quanto ao número de parcelas concedidas pelos contratos, através dos dados disponibilizados pelo município foi possível gerar a seguinte agregação, em grupos de 12, com o número 12 representando 1 a 12 parcelas, 24 representando 13-24 parcelas etc.:

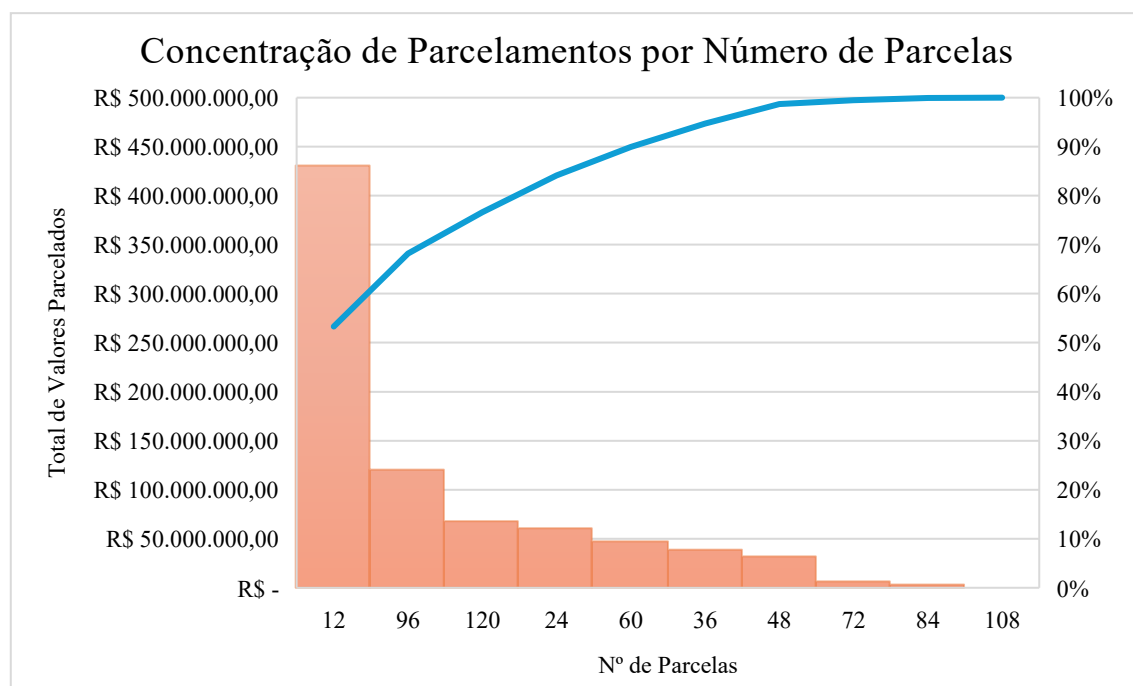


Gráfico 9 - Concentração de Parcelamentos por Número de Parcelas.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Quanto ao número de parcelas escolhidas pelos contribuintes, verifica-se uma concentração relativa aos parcelamentos em 12 vezes (53%), possivelmente gerado pela ausência de juros de financiamento dentro deste limite de parcelas mensais. Em segundo lugar, se encontram os parcelamentos em 96 meses (15%), o que pode representar uma segunda opção ao contribuinte ao pagamento de débitos sem taxas: o pagamento no período mais extenso possível, considerando o limite dos parcelamentos simples. Em terceiro lugar, embora presente apenas no ano de 2021, os parcelamentos especiais em 120 parcelas equivaleram a 8% dos valores totais de contratos, reforçando a tendência dos parcelamentos em 96 vezes. O que pode ser complementado pelo Gráfico 10 a seguir:

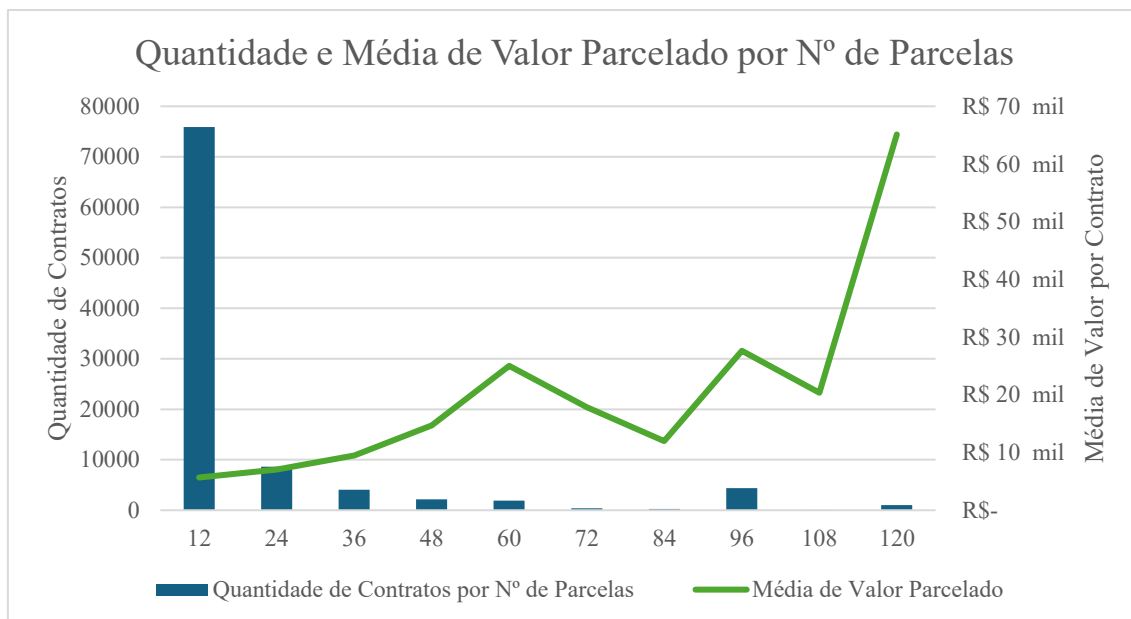


Gráfico 10 - Quantidade e média de valores parcelados por número de parcelas.
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Nesse sentido, verifica-se que a coluna de parcelamentos em 12 vezes está concentrando grande parte do número total de contratos firmados, enquanto os parcelamentos de prazo mais extenso reúnem a maior parte dos grandes valores, elevando em muita sua média em relação aos períodos mais curtos. Isto pode reforçar a ideia do uso dos parcelamentos como estratégia competitiva para os grandes devedores, que buscam estender ao máximo seu prazo de pagamento, liberando receita corrente, e se aproveitando ao máximo dos benefícios fiscais e baixos juros de financiamento. Ao passo que, mesmo com a ausência de juros nos contratos até 12 parcelas, este benefício não é suficiente para agregar os contratos de alto valor, mas uma grande quantia de contratos de pequeno valor. Como se pode visualizar no Gráfico 11 a seguir:

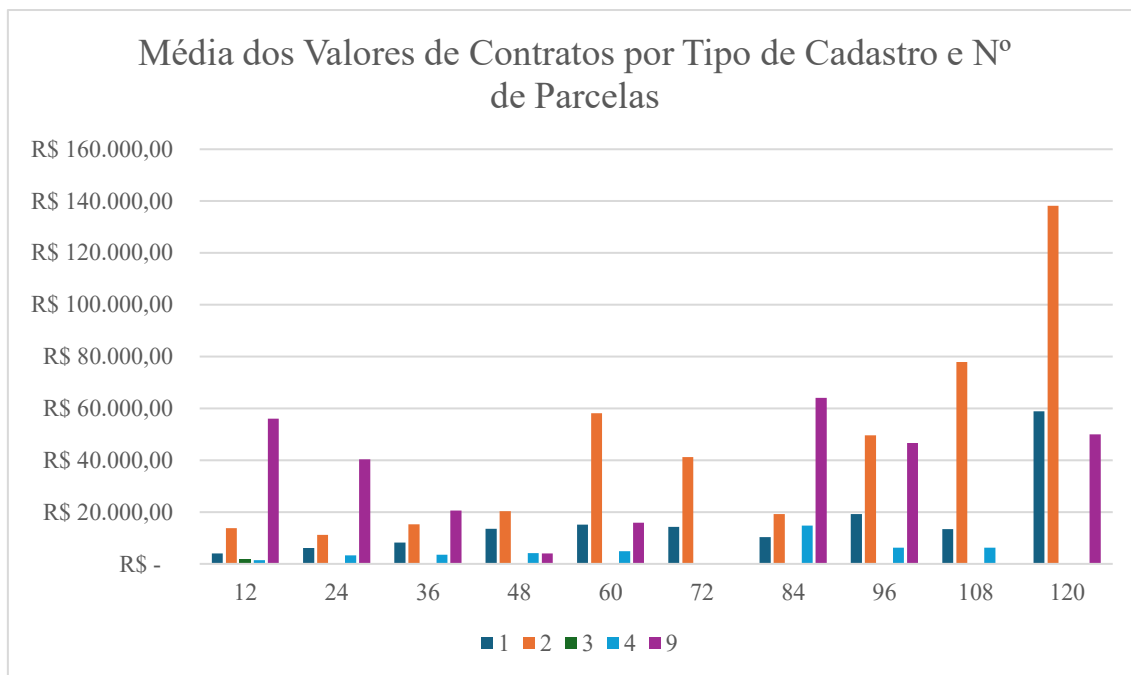


Gráfico 11 - Média dos valores de contratos por tipo de cadastro e número de parcelas.
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Os cadastros do sistema tributário em Maringá/PR são categorizados em cinco categorias: tipo 1 para cadastros imobiliários; tipo 2 para mobiliários, representando empresas, autônomos, profissionais liberais etc.; tipo 3 para cadastros rurais; tipo 4 para cadastros do cemitério municipal; e tipo 9 para avulsos, lançados de forma temporária ou não inclusos nos demais tipos. Sendo assim, observa-se o incremento acentuado na média dos valores parcelados dos cadastros tipo 2, conforme o aumento do número de parcelas, de forma muito mais acentuada que os demais tipos de cadastro, como por exemplo o de tipo 1, que costuma reunir a maior quantidade de contratos de parcelamento. Alcançando a média de R\$ 138.198,33 por contrato. Reforçando a tese do uso que empresas grandes devedoras fazem dos benefícios concedidos pelo Poder Público como estratégia de elisão tributária.

Além disso, é possível observar através do trabalho em campo nesta Prefeitura, recorrentes relatos de contribuintes que aguardam por um novo REFIS para a quitação de seus débitos. O que encontra paralelo direto à hipótese do incentivo ao mal pagador, gerada por meio deste tipo de programas. Tendo sido alvo, inclusive, de notícias inverídicas divulgadas em veículos de comunicação locais, que anunciam em “primeira mão” a ocorrência de um novo programa de benefício fiscal, mesmo sem respaldo nenhum em informações reais (Maringá Mais, 2025). O que acarreta a busca em massa de adesão a um programa de parcelamentos que sequer existem, uma vez que já é

esperado, por boa parte dos contribuintes, a ocorrência regular de novos programas de benefício fiscal, comuns em boa parte do país, mas com a última ocorrência geral em Maringá apenas no ano de 2021.

Neste sentido, se faz necessário ilustrar as condições apresentadas pelo programa REFIS 2021 no município, com seu prazo de adesão vigente dos dias 25 de janeiro de 2021 a 30 de junho de 2021. O programa possibilitava a adesão de qualquer contribuinte com débitos vencidos, a exceção dos relativos à alienação de imóveis do Município e relativos a multas impostas pelo PROCON, inscritos em dívida ativa ou não. A Lei possibilita o pagamento dos créditos em até 120 parcelas mensais consecutivas, não possibilitando parcelas inferiores a R\$ 400,00 para pessoas jurídicas e R\$ 100,00, para pessoas físicas (Maringá, 2021). Quanto aos benefícios concedidos, segue demonstração, conforme Tabela 6 elaborada com base no art. 8º e 9º da Lei:

Tabela 6 – Critérios Legais de Parcelamento Especial (REFIS 2021) em Maringá/PR.

REFIS 2021 - Maringá/PR			
Nº de Parcelas	Benefícios Fiscais (desconto nas multas/juros)	Condições	Atraso e Rescisão
Em parcela única ou em até 12 parcelas para ISSQN	100%	Sem aplicação de juros de financiamento	Em caso de atraso, excluem-se da parcela vencida os benefícios fiscais.
12	95%		
24	90%	Juros de financiamento de 0,5% ao mês, com atualização monetária a cada 12 meses (IPCA-15)	Em caso de rescisão, causado pelo atraso superior a 90 dias, ou descumprimento das condições de adesão, aplicar-se-á multa de 10% sobre o valor originário do débito, além da exclusão dos benefícios fiscais.
36	85%		
48	80%		
60	75%		
72	70%		
84	65%		
96	60%		
108	55%		
120	50%		

Fonte: Maringá, 2021.

Já quanto ao parcelamento convencional, Maringá possui vigente a Lei Complementar Municipal nº 1.193/2019, que dispõe sobre o parcelamento e o reparcimento dos créditos tributários e não tributários, inscritos ou não em Dívida Ativa. Excetuam-se de sua alçada apenas os débitos referentes a ITBI, Contribuição de Melhoria, alienação e outorga onerosa do direito de construir, que são regidos por regulamento específico. Ainda, o parcelamento permite o pagamento sucessivo em até 96

parcelas consecutivas, com juros de financiamento de 0,5% ao mês, aos parcelamentos acima de 12 parcelas, com a atualização monetária anual segundo o IPCA-15 (Maringá; 2007; Maringá, 2019). Em se tratando de reparcèlement, a lei descreve a possibilidade de parcelamento em até 24 vezes, com valor de entrada de 15% do saldo devido, com demais condições equiparadas ao parcelamento simples, conforme a Tabela 7:

Tabela 7 – Critérios Legais de Parcelamento em Maringá/PR.

Parcelamentos Convencionais - Maringá/PR			
Limite de Parcelas	Requisitos		Condições
12	Autorização do Secretário Municipal da Fazenda	Débitos ajuizados	Sem taxas
24		Reparcelamentos (15% de entrada)	Juros de financiamento de 0,5% ao mês, com atualização monetária a cada 12 meses (IPCA-15)
48		Débitos abaixo de R\$ 50.000,00	
72		Débitos acima de R\$ 50.000,00	
96		Débitos acima de R\$ 100.000,00 ou Capacidade Contributiva Reduzida	

Fonte: Elaborado pelo Autor (Maringá, 2007; Maringá, 2019).

Entretanto, apesar dos preceitos legais, é necessário apontar alguns aspectos da legislação que divergem da prática aplicada na gestão municipal. Isto porque, mesmo sem o cumprimento dos requisitos apresentados na lei de parcelamentos e no CTM, o município tem realizado todos os seus parcelamentos e reparcèlement em até 96 parcelas e independentemente de autorização do Secretário Municipal de Fazenda. Seja para débitos ajuizados, reparcèlement ou independentemente do valor do débito, o município realiza seus contratos, na praça de atendimento do Paço Municipal, sem a aplicação de nenhum dos requisitos legais desde o ano de 2020. Demonstrando, primeiro, a defasagem da legislação em relação à prática administrativa, no que se poderia chamar de “vontade da Administração”, uma vez que a prática se inicia através de ordens de topo de hierarquia. Por conseguinte, demonstra a perda do critério administrativo deste método de cobrança, que deixa de ser baseado em critério legais e passa a vigorar segundo costumes operacionais e ordens “verbais”, visto que a mudança de critério não se baseia em lei, decreto ou mesmo portaria vigente.

Além disso, foi possível identificar antinomias entre o CTM e a lei dos parcelamentos em vários de seus critérios. Destaca-se por exemplo o art. 3º da lei, que impõe o limite de 24 parcelas aos reparcèlement. Uma vez que, a despeito do disposto na lei de parcelamentos simples, o CTM apresenta critérios diversos, permitindo o

reparcelamento em até 96 parcelas, conflitando critérios de adesão sobre a mesma situação fática. O mesmo ocorre no art. 4º da lei, que limita o parcelamento de débitos em execução fiscal em apenas 12 parcelas, mas que, porém, é limitado às mesmas 96 parcelas no Código Tributário Municipal (Maringá, 2007; Maringá, 2021). Conflitos deste tipo, somados à prática divergente da normativa, geram não somente uma administração irregular da arrecadação fiscal, mas também insegurança jurídica, na medida em que os descumprimentos recorrentes da norma possuem o condão de acarretar nulidades aos contratos firmados pelo município.

Por fim, a gestão de dados em relação a estes parcelamentos não pode ser considerada menos do que precária, em relação ao monitoramento de efetividade desta política. Isso porque, além da ausência do monitoramento recorrente dos dados em relação a número de parcelamentos efetuados, categoria de contribuintes mais atingidos pela política, ou até mesmo pagamentos efetuados em débitos parcelados, o município não mantém a prática de “baixar” os parcelamentos vigentes em seu sistema tributário. Dessa forma, não é possível mensurar ao certo o número total de parcelamentos ativos e inativos, quitados ou não, nem mesmo aqueles que dão causa à rescisão por descumprimento, uma vez que todos permanecem sempre vigentes em seu banco de dados, exceto por raras razões específicas que levem estes parcelamentos a serem individualmente cancelados.

Dessa forma, é possível concluir que os parcelamentos e benefícios fiscais tem se demonstrado como um dos principais fator de cobrança operada administrativamente no Brasil, representando parcela relevante da arrecadação dos entes federativos. Porém, sua utilização também causa riscos ao erário, que incluem o incentivo à inadimplência, concessões de vantagens competitivas indevidas e renúncia fiscal. De forma que sua aplicação necessita de reformas, com vista a uma aplicação mais específica, aliada ao perfil dos contribuintes (2.3.2.3) e benefícios mais módicos em relação aos tradicionalmente aplicados, assim como a sua substituição parcial por métodos mais específicos e eficientes em segmentos de devedores, como os protestos (2.3.2.6) e as transações tributárias (2.3.2.6).

Já no caso do município de Maringá/PR, aponta-se indícios da necessidade de reforma da metodologia aplicada. Como os conflitos e desatualizações da norma tributária, que insinuam regras contraditória e desatualizadas à prática administrativa no município. Além disso, demonstrou-se que o programa de REFIS, nos moldes mais recentes do município, segue a tendência problemática apresentada pela União, o que

indica à possibilidade de cometer os mesmos erros praticados pelo ente federal. Portanto, demonstrar-se-á, através do plano de ação, as necessidades de reforma legislativa e operacional, necessárias ao saneamento da metodologia aplicada nesta municipalidade.

Nesse sentido, o município de Maringá/PR, ainda não possui legislação local que autorize a PROGE ao registro de métodos como os protestos, para cobrança de débitos em dívida ativa, apenas prevendo como medida administrativa os parcelamentos de débitos. Dessa forma, pode-se somente comparar os métodos administrativos e judiciais aplicados de fato no município, tentando estabelecer paralelo entre estes índices com os modelos locais.

Então, se considerar o índice apresentados pelo município, apesar de não estabelecerem relação direta aos dados de recuperação de débitos protestados, estes podem apresentar uma perspectiva acerca da eficiência de cada metodologia. Assim, quanto aos pagamentos, tem-se que Maringá apresenta os índices de, entre 2022 e 2024, de 12,84%, 9,97% e 9,10% de débitos recuperados administrativamente, enquanto judicialmente os índices foram de 3,39%, 2,76% e 1,97%, respectivamente. Quanto aos parcelamentos, a taxa de débitos parcelados em relação ao estoque, no mesmo período, foi de 4,65%, 4,42% e 3,69%. Portanto, se unir os índices de pagamentos administrativos e judiciais, de forma ponderada, e somar ao índice de parcelamentos, tem-se uma taxa estimada de recuperação, conforme a Tabela 8:

Tabela 8 – Taxa de sucesso na recuperação de créditos no Município de Maringá/PR.

Taxa de Sucesso Recuperação de Créditos em Maringá/PR			
Exercício	Pagamentos	Parcelamentos	TOTAL
2022	5,46%	4,65%	10,11%
2023	4,42%	4,42%	8,84%
2024	3,70%	3,69%	7,39%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Dessarte, se comparar os índices municipais aos apresentados pelo estudo elaborado pelo NUPEC, com índices de 19,2%, na União, 30% a 38% em alguns Estados, 15,9% no município de Colatina/ES e 47,5% em Gramado/RS, pode-se concluir que a cidade de Maringá possui margem de benefício significativa na implantação dos protestos extrajudiciais, que atualmente tem alcançado índices muito superiores do que os locais em outros entes federativos do país. Mesmo sem representar grande reestruturação administrativa ou custos de implementação, podendo ser estabelecida por meio de convênios, a exemplo do modelo implantado pela PGFN (Brasil, 2023).

E para tanto, implementar os protestos extrajudiciais no Município de Maringá/PR, exige a formulação de um planejamento que preveja a implementação de norma local que autorize o método a ser utilizado, assim como decreto municipal que regule sua utilização, parâmetros e eventuais convênios. Estes últimos que convém de forma estratégica ao município, pois permite acordos acerca dos meios automatizados de envio para registro e notificações, inclusive acerca das custas notariais. Por fim, sua implementação também exigirá cautela, pois para evitar inscrições incorretas, e eventuais ações judiciais desfavoráveis, pode se fazer necessário o saneamento prévio dos cadastros enviados aos cartórios (2.3.2.1), assim como o estudo prévio acerca da adequação do método a determinados grupos de contribuintes (2.3.2.3), assim como executado pela União.

Destarte, o município tende a se beneficiar não só de métodos diretos de cobrança, como os protestos, forma já reconhecida pela sua eficácia, ou as transações, que concedem ao ente a flexibilidade administrativa em relação a débitos de difícil recuperação. Mas também, de formas indiretas de reforma, como a atualização legislativa, as reformas estruturais e orgânicas, o monitoramento de dados e avaliação de políticas, a segmentação de contribuintes por estratégias de cobrança, entre outros, como visto adiante.

4.3 Parâmetros estratégicos de melhoria da dívida ativa do Município de Maringá/PR

Diante de todo o exposto, agora é possível abordar os temas a serem organizados na forma de um plano de ação. Este que terá como visão, o enfoque em eficiência na recuperação de débitos inscritos em dívida ativa, e se guiará pelos princípios da legalidade, transparência e gestão baseada em evidências. Para isso, primeiramente, percorreu-se a fundamentação do instituto jurídico da inscrição em dívida ativa, em seguida, foram analisados os modelos tradicionais de cobrança e seus novos desafios, e assim, estabeleceu-se comparativo entre meios alternativos de cobrança e conceituamos a base teórica do planejamento estratégico. De forma que, fundamentadamente, abriu-se caminho aos pontos que integrarão o plano de ação fruto desta pesquisa.

Assim, com base na necessidade e tempo de implementação, o plano de ação definirá objetivos de curto, médio e longo prazo, conforme cada parâmetro identificado como necessário à reforma gerencial. Buscando, primeiramente, as bases normativas e estruturais, em seguida a operacionalização de projetos de rápida implementação, e ao

fim a estruturação dos projetos de médio e longo prazo. Uma vez que a problemática exige, primeiramente, medidas céleres, que estabeleçam requisitos básicos a demanda e abram caminho a soluções de longa duração, conforme definido em nosso item 2.2.

Portanto, os seguintes temas foram selecionados com base nas deficiências concretas identificadas ao longo da pesquisa, sendo sintetizadas em estratégias que, uma vez abordadas adequadamente, terão o condão de impactar diretamente na eficiência arrecadatória e na eficácia administrativa da gestão municipal da dívida ativa municipal:

- I. **EIXO 1: Reforma Normativa e elaboração de Legislações Específicas:** restrita ao princípio da legalidade, a ação institucional exigirá a atualização da normativa atual, e criação de novas, que autorizem e embasem os novos projetos implementados, com três objetivos:
 - a. Atualização da norma tributária e orçamentária (CTM, PPA, LDO, LOA etc.);
 - b. Preparação para a implementação dos novos métodos de cobrança;
 - c. Reestabelecimento de critérios para o parcelamento de débitos;
- II. **EIXO 2: Redução da Judicialização como Método Primário de Cobrança:** como exaustivamente demonstrado, a judicialização excessiva não se justifica como método eficiente de cobrança, devendo ser utilizada como último recurso à Administração, podendo ser reformada em duas frentes:
 - a. Racionalização das Execuções Fiscais, permitindo a operação da cobrança administrativa precipuamente;
 - b. Preparação prévia para o protocolo de execuções, através do estudo patrimonial e de inteligência da PROGE;
- III. **EIXO 3: Implementação de Novos Métodos e Tecnologias, baseadas em evidências:** ponto maior de mudança ao Município, e principal objeto de análise desta pesquisa, trata-se da implementação de novos métodos de cobrança, demonstradamente eficazes segundo a literatura majoritária, resumindo-se em quatro objetivos principais:
 - a. Operacionalização do Saneamento Cadastral, através de programas municipais, convênios públicos, exigência para assinatura de parcelamentos e ajustes tecnológicos;
 - b. Operacionalização da Estratificação de Contribuintes;

IV. **EIXO 4: Monitoramento e Avaliação de Indicadores de Desempenho:** a cultura do monitoramento de dados é aspecto essencial para o aprimoramento e reformulação de estratégias e apresentação de resultados, devendo ser implementada com dois objetivos:

- a. Monitoramento do desempenho arrecadatário, que permita a produção de dados contínua das políticas de recuperação de créditos;
- b. Avaliação do impacto das novas políticas de recuperação: permitindo ajuste de rotas e mensuração do impacto de novas metodologias.

Com base nesses pontos estratégicos, o plano de ação possuirá o condão de estabelecer a operacionalização da visão e suas estratégias, seguindo a lógica de estruturação da metodologia de planejamento municipal, com o fim de traduzir o conhecimento, conceitos e dados estabelecidos na pesquisa, em soluções práticas concretas. Materializadas segundo a realidade do Município de Maringá/PR, com recomendações, projetos, objetivos e propostas, que almejem a transformação do ambiente operacional e não somente a indicação abstrata de objetivos idealizados.

As medidas, sem dúvidas, exigirão a análise de viabilidade e pertinência, tanto quanto a definição de prioridades de sua aplicação. De forma que o planejamento não tem a ambição de ser totalmente adotado pelo Executivo Municipal, mas certamente a utilização de ao menos parte dessas medidas, tem o condão de auxiliar na construção de uma gerência mais eficaz e objetiva na recuperação de créditos em DA. Inclusive, no que diz respeito às novas perspectivas e entendimentos judiciais, com a diminuição do gargalo de ações executivas, e aumento da eficiência, até mesmo, das próprias execuções fiscais.

4.4 Análise e discussão dos dados

Apesar de ser fundamental a descrição conceitual, e contextual, de cada método, por se tratar de sistemas de cobrança, a decisão de adotar estes procedimentos não pode ser completa antes de analisar seu principal aspecto mensurável: a efetividade na arrecadação. Para tanto, foram necessárias uma diversidade de fontes para o levantamento de dados acerca dos métodos públicos de cobrança, isto porque, apesar da riqueza de trabalhos acadêmicos, documentos oficiais, noticiários etc. que abordam a temática da recuperação de débitos públicos, poucos são os que escapam à discussão jurídica e adentram ao levantamento de dados estatísticos ou contábeis.

Dessa forma, demonstrar objetivamente o funcionamento dos novos métodos não é tarefa simples. Pois os dados produzidos em diferentes estudos não são

padronizados e disponíveis em muito maior número nas esferas federal e estadual, carecendo estudos objetivos sobre a temática da cobrança administrativa nas esferas municipais. Apesar disso, os dados disponíveis apresentam um cenário favorável, pois tanto fontes oficiais como pesquisas acadêmicas, na maioria dos estudos, destacam o aumento arrecadatário provocado pela implementação dos métodos abordados nesta pesquisa. Demonstrando evolução em índices de sucesso, economia de recursos, celeridade e simplicidade de processos em relação à cobrança judicial.

Neste sentido, o diagnóstico do Município de Maringá/PR exige, como ponto de partida, a comparação destes métodos com a realidade já consolidada dos parcelamentos. Uma vez que, em Maringá, eles representam a principal estratégia administrativa de recuperação da dívida ativa, alcançando a cifra de R\$ 808 milhões em contratos firmados entre 2020 e 2024, distribuídos em 98.689 adesões, sendo R\$ 410 milhões apenas no exercício de 2021, anos que ocorre o REFIS 2021 (Maringá, 2021). Estes números, por si só, revelam a centralidade dos parcelamentos na política municipal, ainda que careçam os dados de pagamentos efetivos para a avaliação desta estratégia. Isto porque, a partir dos relatórios disponíveis no Município, não é possível desagregar a recuperação de créditos derivada diretamente dos parcelamentos em relação aos dados gerais. Ou seja, os relatórios municipais não permitem diferenciar os pagamentos de débitos considerados parcelados ou não, dificultando a aferição da real taxa de adimplemento.

Porém, a partir do diagnóstico elaborado nesta pesquisa, somados os percentuais de pagamentos e parcelamentos, levantados a partir de fonte primária obtida pelo sistema tributário maringaense, tem-se que o índice de sucesso foi de 10,11% em 2022, 8,84% em 2023 e 7,39% em 2024. Na prática, significaria dizer que, a cada R\$ 100,00 de créditos inscritos em dívida ativa no Município, cerca de R\$ 8,00 foi atingida pela estratégia de cobrança em 2024. Porém, como abordado no item 2.3.2.5, os parcelamentos, principalmente quando associados aos benefícios fiscais, não escapam das críticas quanto a sua real efetividade. Sendo comumente associados como incentivo ao inadimplemento.

A exemplo do estudo de Faber e Silva (2016), que destacam a utilização dos parcelamentos por empresas como uma espécie de vantagem competitiva. Descrevendo como 70% das optantes pelo parcelamento federal em 2009, voltaram a optar pelos parcelamentos especiais em 2013, a despeito do compromisso de pagamento anterior. Gerando uma espécie de efeito colateral e reduzindo em 1,5% a arrecadação induzida média no biênio posterior aos programas de refinanciamento. Tese também reforçada por Rodrigues (2020), indicando que os programas de parcelamento têm beneficiado

principalmente os contribuintes com grande capacidade contributiva, que espontaneamente deixam de pagar suas obrigações, na espera da abertura de oportunidades de pagamento em condições especiais.

Em Maringá, os dados primários confirmam a tese das pesquisas, visto que, a média dos valores de parcelamento tende a aumentar substancialmente, proporcionalmente ao número de prestações contratuais. Partindo de uma média de menos de R\$ 10.000,00 por contrato em 12 parcelas, para cerca de R\$ 30.000,00, quando considerados os de 96 prestações. Além disso, a medida em que o número de parcelas cresce, é possível observar o aumento acentuado da média de débitos parcelados por contrato entre os cadastros mobiliários, chegando a cerca de 45 mil para 96 parcelas, e mais de 130 mil reais, em 120 prestações. De forma que os dados mostram a tendência à adesão de empresas grandes devedores aos parcelamentos mais extensos, principalmente quando consideramos o ano de 2021, quando se realizou o REFIS 2021, tendo sido registrado o aumento de 490% no número de contratos assinados acima de R\$ 100.000,00.

E o significado do alto número de parcelamentos de alto valor em programas de parcelamento, como o REFIS, costuma importar também em prejuízo fiscal ao Poder Público. Como demonstrado por Gomes (2018), de 2000 a 2018, a União renunciou em prol de seus programas de parcelamento especial, cerca de R\$ 176 bilhões em créditos tributários, equivalentes a 60% das dívidas originais, dos recorrentes refinanciamentos operados no período. De forma que, unido o prejuízo direto, ao incentivo ao inadimplemento, o uso dos parcelamentos especiais tem sido, cada vez mais, substituído por outras metodologias de cobrança, evitando incorrer nos erros amplamente descritos na literatura. Como é o caso da União, que desde 2016, tem diversificado suas estratégias de cobrança, inspirado no diagnóstico alarmante de anos anteriores, na tendência internacional de países-modelo e recomendações da OCDE (Chagas, 2022).

Resultado do novo modelo federal, foi o aumento da arrecadação de R\$ 6,4 bilhões, em 2015, para R\$ 14,1 bilhões em 2017, com significância de 54% atribuível diretamente às mudanças do Novo Modelo (Chagas, 2022). Que incluiu entre as estratégias de cobrança, as transações tributárias a partir da Lei nº 13.988/2020, passando a representar um total de R\$ 59,9 bilhões em recuperação de créditos em 2024, com 56% sendo frutos diretos das transações. Assim como, 10,48% recuperados a partir dos protestos extrajudiciais (R\$ 6,1 bilhões) (PGFN, 2025).

Já no âmbito estadual, os protestos têm sido amplamente utilizados, pela simplicidade, economicidade e eficiência. A exemplo do Estado do Rio Grande do Sul,

que entre abril de 2016 e maio de 2017, registrou R\$ 119 milhões de dívidas protestadas, nas quais 30% foram quitadas ou parceladas, até o fim do período. Em Mato Grosso, segundo relatórios da PGE, entre os anos de 2016 e 2021, mais de R\$ 27 milhões em CDAs foram recebidas através dos protestos, alcançando o patamar de 90% de títulos recebidos em até 09 dias do seu envio aos cartórios. Assim como no Acre, no ano de 2021, onde dentre as 4.834 CDAs protestadas no período (R\$ 107 milhões), 655 foram quitadas ou negociadas (R\$ 40,5 milhões), com uma taxa de sucesso de R\$ 38% (Brasil, 2023).

Nos municípios, o caso permanece o mesmo. Como é o exemplo das cidades de Gramado/RS e Colatina/ES. Na cidade gaúcha, no período de abril de 2014 a junho de 2016, foram protestadas 7.779 CDAs no município, das quais 24,4% foram negociadas e parceladas, enquanto 21,6% foram quitadas, o que representou o ingresso de R\$ 2.602.234,46 aos cofres municipais (Castro; Benites, 2017). Enquanto isso, em Colatina/ES, foram analisados os índices de regularização durante o exercício de 2019, constando-se um percentual de regularização de 16% dos protestos realizados, com especial destaque para os débitos de origem imobiliária, com 25% de sucesso.

Agora, retornando aos dados sobre as transações, além da importância que elas têm representado na União, seu uso tem sido cada vez mais difundido entre os Estados da Federação. Pois, segundo relatório do Núcleo de Direito Tributário da Fundação Getúlio Vargas, hoje, 18 dos 25 entes já editaram normas genéricas com vias de implementar a transação em seus territórios, ao passo que 13 já contam com a legislação específica, consolidando a tendência de institucionalização da autocomposição no plano estadual (Müller, 2025).

Nesse sentido, é importante mencionar que, apesar da riqueza de informações apresentadas pela União, os dados estaduais e municipais, acerca das transações, são de difícil mensuração. Uma vez que, o levantamento dos números se encontra diluído em suas estatísticas de pagamentos, parcelamentos e benefícios fiscais, sem segmentação própria às transações, muito embora apresentem com visão otimista o uso das transações (Müller, 2025). Principalmente em comparação aos refinanciamentos, diferenciando-se em possibilitar a negociação individualizada, assim como a compensação de créditos, não contemplado pelo REFIS, além de menores índices de exclusão e maior facilidade de pagamento (Gonçalves, 2024), o que consequentemente a torna menos litigiosa que os benefícios fiscais.

Todos estes dados evidenciam o Município de Maringá muito abaixo da média dos entes aqui listados em termos de efetividade: pois enquanto municípios como Gramado e

Colatina atingem índices de 15% e 47% de recuperação de créditos, Maringá oscilou nos últimos anos, entre 7% e 10%, mesmo com a alta adesão aos parcelamentos. Demonstrando como a estratégia administrativa, hoje dominante, mesmo com seus índices somados às execuções fiscais, ainda assim os números não sustentam sua prevalência.

Ainda estabelecendo comparações, as execuções fiscais no município, além de custosas ao Poder Judiciário, também são custosas ao Executivo Municipal. Possuindo longos períodos de tramitação, e o dispêndio da maior parte do funcionalismo da Procuradoria na preparação, tramitação e encerramento destas execuções fiscais. Com um estoque de processos de 56.934, a taxa de congestionamento bruto do município é de 79,60%, possuindo a quantidade de 4.530 processos sem nenhuma decisão judicial a mais de 15 anos. Resultado disso é um processo ineficiente e ineficaz se aplicado sozinho, pois sem a tomada de medidas administrativas pelo município, abarrotam-se o Judiciário de execuções, e em consequência, atinge baixíssimas taxas de sucesso, de apenas 1,97% em relação ao estoque, no ano de 2024.

Em resumo, Maringá ainda permanece ancorada no modelo tradicional. De forma que desafogar os julgadores do alto volume de processos não só significa a adoção de métodos mais efetivos de cobrança, mas também de propiciar o maior desempenho dos métodos atuais. Pois, com o uso consciente dos parcelamentos, e um estoque de processos de execução mais seletivo, o município caminha em sentido de diminuir a renúncia fiscal excessiva, o incentivo ao inadimplemento, e o volume massivo de processos, propiciando movimentações mais céleres, enfoque maior nos processos em andamento, e menos custos ao Poder Público, além de alcançar índices muito superiores de arrecadação.

Portanto, esse paralelo entre os dados municipais frente a outros entes federativos, nos ajuda a compreender que os dados levantados não são meramente estatísticos, mas apontam na direção da necessidade de substituição do modelo tradicional, em prol do fortalecimento da cobrança administrativa como eixo central de uma política tributária moderna e eficiente. Dessa forma, a partir dos números levantados, assim como das informações coletadas, acerca dos meios de funcionamento e implementação dos principais métodos de cobrança administrativa, se faz possível propor um plano de ação, que contemple as medidas indicadas não como meras sugestões, mas na forma de um plano prático e aplicável, que se utilize dessas experiências como forma de otimização da recuperação de créditos no Município de Maringá/PR.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Priorizar a arrecadação, além de um mandamento legal, é um aspecto fundamental no gerenciamento orçamentário de políticas públicas e sustentabilidade da máquina pública. Não porque representa maior importância que serviços essenciais, como saúde, segurança e educação, mas porque permite que estas políticas ocorram, financiando a manutenção e expansão de direitos básicos sociais. Assim, é possível considerar que qualquer município saudável em sentido de gestão, passe primeiramente por uma administração orçamentária e arrecadatória eficiente, que forneça os pilares para a manutenção do Poder Público e bem-estar social.

Nesse sentido, apesar de recorrentemente Maringá/PR se apresentar nacionalmente como modelo de gestão, o município não escapa aos problemas comuns a qualquer ente federativo: modernizar suas estruturas, ao passo que enfrenta forte resistências institucionais à mudança. Neste sentido, a estrutura de cobrança de débitos em dívida ativa no Município, mantém sua cultura tradicional de judicialização das cobranças a décadas, se mantendo aquém dos modelos desempenhados por instituições privadas e até por outros entes públicos. Resultado disso, são os decrescentes índices de arrecadação, aliados às novas jurisprudências, opostas à judicialização em massa, que expuseram o problema e provocam o município à ação.

Assim, o produto desta pesquisa, tem como objetivo se tornar um instrumento orientador à modernização da cobrança da dívida ativa do Município de Maringá. Não como mera proposta acadêmica, mas como documento prático, voltado à gestão pública, e formulado a partir de análise comparativa de outros entes federativos, através do levantamento de dados e o estudo crítico de experiências em múltiplos contextos nacionais. De forma que as ações aqui elencadas, ofereçam caminhos para a mudança metodológica gradual, sem rupturas abruptas ou reformas de difícil implantação, que possam ser incorporadas no Poder Público de forma livre de resistências. Permitindo que a transição para uma política de cobrança mais eficiente possa ser feita de maneira mais segura, permanente e baseada em evidências.

Já em termos acadêmicos, este trabalho busca preencher uma lacuna pouco explorada na literatura nacional sobre as políticas públicas de recuperação de créditos inscritos em dívida ativa. Marcada até aqui pelo predomínio amplo de análises jurídicas, puramente estatísticas ou de enfoques muito reduzidos, carente de propostas concretas de implementação ampla em nível institucional. De forma que, ao propor uma estratégia

baseada em dados, adaptada às condições institucionais e orientadas por experiências bem-sucedidas em outros entes federativos, este Plano contribui ao debate científico ao oferecer não somente uma reflexão teórica, mas também um modelo prático de gestão, com fundamentos acadêmicos e diretrizes operacionais. Esta abordagem, além de pretender reforçar a importância da tomada de decisão baseada em evidências, abre espaço para que futuras pesquisas possam testar, avaliar e aprimorar as medidas aqui propostas, consolidando o campo da gestão tributária como objeto legítimo de investigação, no âmbito das políticas públicas.

Além disso, modernizar não significa apenas a apresentação de um plano estático, que venha a se tornar envelhecido com o tempo. Mas sim, considera a busca da efetividade arrecadatária através da constante otimização de suas diretrizes, por meio do constante monitoramento de dados e periodicidade de avaliação. Tornando a estratégia adaptável, seja diante de novas alterações legislativa ou jurisprudenciais, ou de transformações econômicas e sociais que alterem a realidade orçamentária nacional. Permitindo que o Plano se mantenha atual, através da mudança na cultura institucional, e permitindo a contínua busca pela eficiência e efetividade na recuperação de créditos e busca do interesse público.

Portanto, estabelecido o diagnóstico e propostas as mudanças, resta à Procuradoria-Geral do Município, em articulação junto à Secretaria da Fazenda e os demais órgão competentes, assumir o protagonismo na coordenação institucional deste plano. Garantindo que os projetos se convertam em práticas efetivas e integradas. Pois, mais que um conjunto de propostas técnicas soltas, o presente Plano de Ação pretende se tornar o marco inicial de uma nova cultura de gestão da dívida ativa municipal, seja em Maringá, ou em outros municípios. Para que, quando implementado com prudência e rigor, tenha o potencial de reduzir custos, ampliar a efetividade da arrecadação e, sobretudo, reforçar a capacidade do Poder Público em financiar políticas públicas essenciais à coletividade, promovendo, não apenas o equilíbrio fiscal, mas também o desenvolvimento pleno do interesse social.

Já quanto às limitações encontradas nesta pesquisa, destaca-se o número restrito de estudos fundados em bases estatísticas do funcionamento de cada metodologia de cobrança, ou ainda, um estudo completo em relação a implementação de diferentes estratégias nos entes municipais. Apesar da riqueza de dados produzidos pela União, Estados e Municípios ainda carecem da mesma estrutura e transparência na divulgação destes dados, possivelmente limitando o potencial de novos estudos acerca da seara de

estudos, que ultrapassem a discussão jurídica acerca dos protestos, transações, entre outros, e adentrem de fato na efetividade destes métodos na arrecadação pública.

Por fim, como sugestão para novos estudos, aponta-se à possibilidade da realização de pesquisas no sentido da implementação de reformas na recuperação de créditos públicos em outros Estados e Municípios, seja com a análise de dados *ex-ante* ou *ex-post*, possibilitando o intercâmbio de informações entre pesquisadores e gestores. Principalmente diante do desafio das reformas estruturais gerada após as novas jurisprudências do Poder Judiciário acerca das execuções fiscais. Além disso, destaca-se o potencial de estudo dos resultados alcançados após esta pesquisa, desde as dificuldades encontradas em sua implementação, ou ainda motivos de sua não implementação, pontos não considerados por esta pesquisa, resultados alcançados através das novas estratégias de cobrança propostas, avaliação geral dos resultados alcançados, e propostas de reformulação para um segundo ciclo da política pública, entre outros. Que busquem enriquecer a discussão e elevar o nível de análise de dados e gestão estratégica dos entes públicos, possibilitando, acima de tudo, a sustentabilidade fiscal do Poder Público e a capacidade de administração eficiente do orçamento público.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Larissa Damacena de. **Gestão da dívida ativa: o impacto da implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa dos impostos no município de Itapoá/SC**. 2024. 73 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal do Rio Grande, Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, Rio Grande, 2024. Orientadora: Flávia Verônica Silva Jacques.

BARRETO, Aline Fleury. Execuções Fiscais no Brasil: Estimativas e Críticas à Cobrança Judicial de Créditos. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 41, p. 25–42, 2023. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-41-1. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/611>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRANDÃO, Isac de Freitas. Diagnóstico e análise-crítica da dívida ativa do município de Salvador e propostas para o seu saneamento. Salvador, BA: **Revista de Direito da Cidade**, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31598>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

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. Brasília, DF: 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **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. Brasília, DF, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **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, 11 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13988.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria-Geral da Presidência. Núcleo de Processos Estruturais e Complexos. **Nota Técnica nº 6/2023: Protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA) da União, Estados e Municípios – eficácia da cobrança via protesto extrajudicial, índice de recuperação**. Brasília, DF: STF, 2023.

CASTANHAL (PA). **Nova lei de incentivo à regularização fiscal**. Castanhal: Prefeitura Municipal, [2025?]. Disponível em: <https://castanhal.pa.gov.br/nova-lei-de-incentivo-a-regularizacao-fiscal/>. Acesso em: 5 maio 2025.

CASTRO, Roberta Graziella Vivian; BENITES, Mauren Corrêa dos Santos. O protesto extrajudicial de certidão da dívida ativa da Fazenda Pública. In: **Semana do Servidor Público 2017 e II Simpósio em Gestão Pública**, 2017, Santa Maria. Anais [...]. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2017.

CHAGAS, M. T.. **Análise da efetividade do novo modelo de cobrança da dívida ativa da União da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**. 2022. 109 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2023**. Brasília, DF: CNJ, 2024. 341 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**. Brasília, DF: CNJ, 2024. 448 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel Justiça em Números**. Brasília: CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 5 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res_547_2024_CNJ.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

CONTAGEM (MG). **Programa de Regularização Cadastral e Tributária.** Contagem: Secretaria Municipal de Fazenda, [2025?]. Disponível em: <http://receita.contagem.mg.gov.br/duvidas/?area=58&duvida=383>. Acesso em: 5 maio 2025.

COSTA, E. R. DA. **A Tecnologia E Estratégia Na Cobrança Da Dívida Ativa Da União.** 62 f. Dissertação. Mestrado em Políticas Públicas – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

CURITIBA (PR). **PGM recupera R\$ 411,3 milhões da dívida ativa com o município para serem investidos em serviços públicos.** Curitiba: Prefeitura de Curitiba, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/pgm-recupera-r-4113-milhoes-da-divida-ativa-com-o-municipio-para-serem-investidos-em-servicos-publicos/76323>. Acesso em: 2 maio 2025.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** 13th ed. Boston: Pearson, 2013.

DI PIETRO, M. S. **Direito administrativo.** 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FABER, Frederico Igor Leite; SILVA, João Paulo Ramos Fachada Martins da. Parcelamentos tributários: análise de comportamento e impacto. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, Brasília-DF, v. 3, n. 1-2, p. 161-187, jan./dez. 2016.

FERRAZ, C. **Por que avaliar o impacto de políticas públicas?** Brasília: J-Pal; Enap, 2017.

FRANCO, Marcelo Veiga. A cobrança extrajudicial de dívida ativa como meio de enfrentamento do “gargalo” das execuções fiscais. **Revista CNJ**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 65-73, jan./jun. 2019.

GOMES, Ricardo Corrêa. Análise do desempenho de organizações públicas. In: **Encontro Nacional Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Administração – ENANPAD**, 21., 1997, Rio das Pedras, RJ. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 1997.

GOMES, Ricardo Corrêa; LEAL, Ana Carolina dos Santos; ASSIS, Vitória Ambrozio de. Indicadores para avaliar o desempenho de prefeituras municipais. **TAC - Tecnologias**,

Administração e Contabilidade, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, art. 1, p. 1-15, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/tac>. Acesso em: 1 maio 2025.

GONÇALVES, Rayssa Farias Lima. **A eficácia da transação tributária da Lei nº 13.988/2020 como mecanismo alternativo para a solução de conflitos**. 2024. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa, 2024.

GOUVEA, M. de F. Crítica da execução fiscal como meio de cobrança do crédito público em massa: horizontes, aperfeiçoamento e alternativas. **Revista da AGU.**, [S. l.], v. 17, n. 3, 2018. DOI: 10.25109/2525-328X.v.17.n.3.2018.874. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/874>. Acesso em: 28 abr. 2025.

GRILLO, Fabio Artigas. Considerações acerca da transação tributária e sua viabilidade no Estado do Paraná. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 14, p. 11–39, 2023.

GUIMARÃES, Tiago Rodrigues. **Análise dos fatores que contribuem para a recuperação dos créditos de ICMS inscritos em Dívida ativa no Estado do Rio de Janeiro**. 2023: 76f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; Perl, Anthony. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. 3. ed. Toronto: Oxford University Press, 2009.

Impacta Treinamentos. **Curso Power BI ao vivo**. São Paulo: Impacta, [2025?]. Disponível em: <https://www.impacta.com.br/cursos/power-bi-ao-vivo>. Acesso em: 30 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/Brasil/pr/maringa/pesquisa/38/0?tipo=ranking>. Acesso em: 25 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Maringá (PR)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/maringa.html>. Acesso em: 22 dez. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; Marconi, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINGÁ (PR). **Ato de Cooperação nº 01/2024**. Juntado nos autos do processo nº 0003839-15.2009.8.16.0190 do TJPR. Maringá: Procuradoria-Geral do Município, 2024. Documento assinado digitalmente, disponível no sistema PROJUDI.

MARINGÁ (PR). **Lei nº 8.536, de 22 de dezembro de 2009**. Autoriza a Procuradoria Geral do Município a não ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos de pequeno valor, de natureza tributária e não tributária, e dá outras providências. Maringá, PR, 2009.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 677, de 18 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o sistema tributário do Município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2007/67/677/lei-complementar-n-677-2007-dispoe-sobre-o-sistema-tributario-do-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 1 maio 2025.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 1.262, de 25 de janeiro de 2021**. Institui o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS Municipal e dá outras providências. Maringá: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2021/126/1262/lei-complementar-n-1262-2021-institui-o-programa-de-recuperacao-fiscal-refis-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 maio 2025.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 1.318, de 2022**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da administração direta do Poder Executivo do Município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2022/132/1318/lei-complementar-n-1318-2022-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-administracao-direta-do-poder-executivo-do-municipio-de-maringa-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 fev. 2025.

MARINGÁ (PR). **Portaria Nº 04/2020 - PROGE**. Resolve distribuir os serviços e atribuições afetos à Procuradoria-Geral do Município. Maringá, PR, 2020.

MARINGÁ MAIS. **Prefeitura orienta regularização de dívidas municipais**. Maringá Mais, Maringá, 1 abr. 2025. Disponível em: <https://www.maringamais.com.br/2025/04/01/prefeitura-orienta-regularizacao-de-dividas-municipais/>. Acesso em: 15 maio 2025.

MINTZBERG, Henry. **The Rise and Fall of Strategic Planning: reconceiving roles for planning, plans, planners**. New York: The Free Press, 1994.

MIRANDA NETO, José Lamy de. **Análise comparativa do desempenho da PGFN: estudo de estratégias inovadoras na recuperação de créditos públicos**. 2020. 125 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública e Empresas) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE. Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2020. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29821>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

MÜLLER, Aline; LEITE, Amanda; KARG, Ana Cláudia; MASCITTO, Andréa; RODRIGUES, Ingryd L.; ALMEIDA, Isabela; HICKMANN, Jussandra; BRAZ, Maciel; STELLUTI, Maite; RAFAEL, Marcus; RODRIGUES, Mariana; BANDEIRA, Paloma; LIMA JÚNIOR, Paulo César de; FERREIRA, Regina Célia M.; SANTOS, Reginaldo Angelo dos; PISCITELLI, Tathiane. **Transações tributárias estaduais**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 2023.

NEELY, Andy; ADAMS, Chris; KENNERLEY, Mike. **The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success**. London: Pearson Education, 2002. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/265453886>. Acesso em: 1 maio 2025.

OLIVEIRA, Giovanna Cavalcante. **Os métodos autocompositivos e seu cabimento na satisfação da dívida ativa**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2022. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba.

OLIVEIRA, Leonardo Sousa de Paiva. Execução fiscal sob a ótica da análise econômica do direito. **Revista Humanidades & Inovação**, Palmas (TO), v. 10, n. 13, p. 349–358, 2023. ISSN 2358-8322. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7440/5414>.

Acesso em: 1 maio 2025.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Penguin Books, 1992.

PEREIRA, André Gustavo Carreiro. **A transação tributária na resolução do contencioso tributário do Estado do Ceará**. 2024. 210 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2024. Orientadora: Profa. Dra. Júlia Mattei de Oliveira Maciel.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PFISTERER, A.; PASCHKE, M. Evidence-based policymaking. In: Paschke, M.; Dahinden, M. (ed.). **Engaging in the science-policy dialogue**. Workbook 1. Zurich: Zurich-Basel Plant Science Center, 2019.

PLUTARCO, Hugo Mendes. A Sonegação e a Litigância Tributária como Forma de Financiamento. **EARL**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 122-147, jan./jun. 2012.

PARANÁ (Estado). **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 1989.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PORTELLA, André Alves; BORGES, Mário Andrade. Diagnóstico e análise crítica da dívida ativa do Município de Salvador e propostas para o seu saneamento. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1422–1448, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.31598>. Acesso em: 1 maio 2025.

PREFEITURA DE MARINGÁ. Portal da Transparência – **Contrato nº 469/2024**. Maringá: Prefeitura de Maringá, 2024a. Disponível em: <https://maringa.oxy.elotech.com.br/portaltransparencia/1/contratos/detalhes?id=ff6d5b50-274f-4e33-b413-5a094d4ac8b6>. Acesso em: 30 set. 2025.

PREFEITURA DE MARINGÁ. Portal da Transparência – **Licitação nº 218/2024**. Maringá: Prefeitura de Maringá, 2024b. Disponível em: <https://maringa.oxy.elotech.com.br/portaltransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=6&licitacao=218>. Acesso em: 30 set. 2025.

PREFEITURA DE MARINGÁ. Portal da Transparência – **Licitação nº 35/2025**. Maringá: Prefeitura de Maringá, 2025a. Disponível em: <https://maringa.oxy.elotech.com.br/portaltransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2025&tipoLicitacao=7&licitacao=35>. Acesso em: 30 set. 2025.

PREFEITURA DE MARINGÁ. Procedimento administrativo SEI nº 01.03.00022821/2025.84: **Reestruturação da Dívida Ativa e Execução Fiscal – Procuradoria-Geral**. Maringá, 2025b. Documento interno.

ROCHA, Leonardo Brandão. Ação de execução fiscal ineficiente e suas consequências à legitimidade e legitimação das funções estatais. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 1, p. 23–43, 2021. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2021.v7i1.7626. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/7626>. Acesso em: 28 abr. 2025.

RODRIGUES, Natalia Ferreira de Carvalho. **A renúncia dos benefícios: transparência e avaliação dos programas de recuperação fiscal no Brasil**. 2020. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de

Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. ISBN 978-85-5362-001-2.

SANGREMAN, Carlos. **Manual de Introdução à Construção de Indicadores de Monitorização**. Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento da Universidade de Lisboa (CEsA, ULISBOA), 2018.

SILVEIRA, Clairton da. **Procuradoria-Geral da Fazenda Municipal de São Leopoldo: ferramenta de recuperação fiscal**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, São Leopoldo, 2012.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (Brasil). **Contas anuais**. Brasília, DF: SICONFI, 2025. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 25 fev. 2025.

SOUSA, Fernando Fagundes de. **Gestão do estoque da dívida ativa dos municípios de Rondônia: uma proposta de indicador composto de boas práticas administrativas**. 2023. 119 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 16, p. 20-45, 2006.

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 Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020. Orientador: Diego de Faveri Pereira Lima. Disponível em: <https://repositorio.Müller.br/server/api/core/bitstreams/ba294674-f628-48fd-a2f3-11e42e2150b8/content>. Acesso em: 21 maio 2025.

SUTCLIFFE, Sophie; COURT, Julius. **Evidence-based policymaking: what is it? how does it work? what relevance for developing countries?** London: Overseas Development Institute, 2005. (ODI Background Note).

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Súmula nº 314, de 2 de março de 2005**. Em execução fiscal, não se aplica o art. 739-A do Código de Processo Civil. Brasília, DF: STJ, 2005. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Inicio/Sumulas/STJ-Sumulas.aspx>. Acesso em: 25 fev. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Tema 1184**. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>.

Acesso em: 25 fev. 2025.

TEIXEIRA, Leonardo Augusto Barçante. **Tecnologia acelera a recuperação de créditos devidos à União**. Serpro, 19 ago. 2019. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2019/tecnologia-acelera-recuperacao-creditos-uniao>. Acesso em: 21 maio 2025.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Brasil). **Painéis do Data Lake**. São Paulo: TCE-SP, [s.d.]. Disponível em: <https://www10.tce.sp.gov.br/power-bi-embedded/PublicReport?workspaceId=e5e53f6b-5744-4011-b783-6241b3419d41&reportId=3a0d35c6-a40e-4b58-a8d9-185dc093016e&fullWidth=1>.

Acesso em: 1 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (Brasil). **Acórdão de Parecer Prévio nº 444/19 – Segunda Câmara**. Prestação de contas do Prefeito de Engenheiro Beltrão referente ao exercício de 2014. Parecer prévio pela irregularidade das contas, com ressalvas e aplicação de multas. Curitiba, PR, 2019. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2019/10/pdf/00341100.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (Brasil). **Nota Técnica nº 31, de 25 de outubro de 2024**. Curitiba: TCE-PR, 2024. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/nota-tecnica-n-31-de-25-de-outubro-de-2024/359030/area/249>. Acesso em: 5 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (Brasil). **Painel de Indicadores da Gestão Municipal – Power BI**. Curitiba: TCE-PR, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzViMTVjZDctNzFhNS00M2NhLTg1ZDQtMWRiMmRkYWZhNjBkIiwidCI6ImY3MGEwYWY2LWRhMGYtNDViZS1iN2VkLTlmOGMxYjI0YmZkZiIsImMiOiR9>. Acesso em: 5 maio 2025.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; Fritzen, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília, DF: ENAP, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE Maringá/PR
PROGE – PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GRDA – GERÊNCIA DE RECEITAS EM DÍVIDA ATIVA



MARINGÁ
PREFEITURA

PLANO DE AÇÃO 2026-2029

Estratégias de Modernização da Recuperação de Créditos
Municipais

Maringá
2025

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. JUSTIFICATIVA.....	3
3. OBJETIVOS	5
4. METODOLOGIA	6
5. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL.....	7
6. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2026-2029	12
6.1 Diagnóstico.....	12
6.1.1 Método atual de cobrança da dívida ativa em Maringá/PR.....	13
6.1.2 Dados e gráficos	14
6.2 Elaboração	26
6.3 Execução e Monitoramento	28
6.3.1 Cronograma de Implementação.....	38
6.3.2 Custos estimados	39
6.4 Avaliação	42
6.4.1 Produção de Dados e Monitoramento de Indicadores Internos.....	43
6.5 Encerramento e Novo Ciclo.....	44
7. DISPOSIÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50

1. INTRODUÇÃO

Fazer valer o dever constitucional de arrecadação tributárias nos municípios, desde os primórdios de nossa República, tem sido um desafio constante aos entes federativos. Isto porque, considerando os múltiplos contextos culturais, sociais, econômicos e políticos, os métodos aplicados geram efeitos diversos, seja no sentido da eficiência tributária, ou no sentido das baixas arrecadações.

Desta forma, o Município de Maringá/PR, através da Prefeitura do Município, a anos busca desenvolver a recuperação de créditos municipais inscritos em dívida ativa, por meio de programas de refinanciamento, notificações e, principalmente, as execuções fiscais. Buscando aprimorar estes procedimentos, de forma a seguir buscando a eficiência na arrecadação de tributos. Ainda que diante de situações adversas, como a enfrentada em 2020 a 2021, com a pandemia de COVID-19, coube ao Executivo conciliar e buscar soluções, equilibrando as novas exigências sociais às necessidades tanto do cidadão, quanto do Município, mas sempre se mantendo firme em seu modelo atual de cobrança.

Neste contexto, entre 2023 e 2024, mudanças jurisprudenciais ampliaram tais exigências. Quando o Supremo Tribunal Federal (Tema 1.184/2023) e o Conselho Nacional de Justiça (Resolução nº 547/2024) determinaram que os entes federativos exaurissem alternativas de cobrança administrativa antes da judicialização de créditos. Em Maringá, isso implica transformar as execuções fiscais — até então o grande mecanismo de cobrança — em medida de última instância, condicionada a adoção de métodos inéditos à Administração, como é o caso do uso de protestos extrajudiciais.

Dessa forma, o CNJ (2024) autorizou a extinção de execuções fiscais abaixo de R\$ 10.000,00. Fundando-se em estudos realizados pelo STF (Notas Técnicas nº 6 e 8 do NUPEC), que indicaram a alta taxa de congestionamento das execuções fiscais no Poder Judiciário, os altos custos de tramitação e a baixa eficiência arrecadatória dessa metodologia. E principalmente, indicando a alta taxa de sucesso de outras medidas aplicadas pelo país, decidindo pela falta de interesse de agir dos entes federativos que promovessem execuções fiscais, sem a comprovação do uso de alternativas administrativas de recuperação de seus créditos públicos.

Assim, apesar de entender a necessidade de conformidade ao novo entendimento para a propositura de execuções fiscais, este Plano de Ação não se limita a atender requisitos jurídicos ou administrativos. Seu propósito maior é ampliar a eficiência arrecadatória e garantir que valores hoje paralisados em dívidas se convertam em recursos

disponíveis para políticas públicas essenciais. Possibilitando o cumprimento do entendimento judicial de forma secundária, e primeiro, buscando o desenvolvimento das metodologias de recuperação de créditos públicos. Uma vez que seu desenvolvimento não significa apenas a redução de custos e processos, mas de criar condições concretas para o investimento em políticas essenciais, como saúde, educação, infraestrutura e serviços básicos, devolvendo à sociedade aquilo que se espera do investimento público.

Neste sentido, buscando ser o guia da gestão neste novo processo, este Plano de Ação tem como objetivo, baseado em extenso estudo das principais metodologias arrecadatórias aplicadas pelo país, apresentar novas ferramentas, como as Transações Tributárias ou os Protestos Extrajudiciais, entre outras, como vias de eficiência e inteligência arrecadatória. Que visem não apenas cumprir os requisitos apresentados pelo Poder Judiciárias para as Execuções Fiscais, mas superá-las em termos de indicadores de custo-eficiência e arrecadação.

Para isso, primeiro demonstrar-se-á as justificativas que deram origem a este Plano de Ação, em seguida, serão apresentados os objetivos e metodologia que guiaram este planejamento. Em sequência, será descrita a atual organização da PROGE-PMM, com seus métodos atualmente utilizados e sua organização institucional. Partindo para, enfim, a apresentação do plano estratégico, onde serão abordadas cada solução, com a apresentação dos custos de sua implementação e seus potenciais benefícios, levando em consideração o contexto municipal e as melhores decisões para a gestão, assim como todas as medidas necessárias para a implementação de todos os passos do ciclo desta nova política pública. Por fim, serão apresentadas as considerações finais, com vistas a consolidar uma política pública inovadora e sustentável para a gestão da dívida ativa municipal.

2. JUSTIFICATIVA

Atualmente, a principal estratégia de arrecadação ainda tem sido a instauração em massa de execuções fiscais. Débitos inscritos em dívida ativa são judicializados em lotes, periodicamente, num fluxo que obedece ao prazo prescricional de cinco anos previsto em lei (Brasil, 1966) e que, de tempos em tempos, se repete quase como um ciclo automático. Em Maringá, conforme legislação local (Maringá, 2009), essa judicialização só ocorre acima de R\$ 2.000,00 para IPTU, e de R\$ 3.500,00 nas demais receitas; esse filtro, no entanto, não impede o volume excessivo de ações ajuizadas — o que eleva custos, produz baixa efetividade na recuperação e ainda sobrecarrega o Poder Judiciário com milhares de processos que, na prática, raramente entregam resultado proporcional ao esforço.

Essa realidade, que já vinha sendo apontada como ineficiente, foi alvo de mudanças no plano nacional. O Supremo Tribunal Federal, pelo Tema 1.184 (2023), e o Conselho Nacional de Justiça, pela Resolução nº 547/2024, passaram a exigir o esgotamento dos meios administrativos de cobrança antes do ingresso em juízo. A própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com o chamado Novo Modelo de Cobrança, reconheceu que a execução fiscal como primeira via é cara e pouco produtiva; os estudos indicam maior eficácia em medidas administrativas como o protesto extrajudicial de CDAs, a negativação em cadastros e a negociação por transação tributária (Chagas, 2022). Ou seja, a direção é clara: menos judicialização automática, mais inteligência administrativa.

Em Maringá, o quadro não foge ao diagnóstico nacional. Observa-se a utilização massiva das execuções judiciais, mesmo que com retorno modesto, e a ausência de mecanismos administrativos consolidados para recuperar créditos. Soma-se a isso a necessidade de reforço normativo e de ferramentas tecnológicas para gerir o estoque com eficiência, além de estudos estratégicos internos que orientem a atuação do Núcleo Fiscal da Procuradoria — em outras palavras, falta um desenho claro de como, quando e por quem cada etapa deve acontecer.

Os números ajudam a dimensionar o problema. Em 2024, R\$ 185.913.267,46 foram inscritos em dívida ativa no Município, somando-se em um estoque acumulado de R\$ 2.403.912.109,01. Comparado ao PIB municipal, esse estoque representa 10,61% da economia local (IBGE, 2021). Relacionado à arrecadação do Executivo no período, o valor representa 85,52% (R\$ 2.844.033.367,44) de toda a receita orçamentária

(SICONFI, 2025). Contudo, considerando o montante efetivamente arrecadado no exercício 2024, tem-se apenas 3,69% do total, ou R\$ 88.933.653,46 — um hiato que evidencia a distância entre o potencial de recuperação e o resultado que, de fato, sustenta as políticas públicas municipais.

Esses dados não são só contabilidade. Eles atravessam o dia a dia da gestão: a acumulação da dívida ativa compromete o caixa, reduz a capacidade de planejamento e investimento e pressiona áreas essenciais — saúde, educação, infraestrutura — além do próprio funcionamento da máquina pública. Em outras palavras, enquanto o estoque cresce, serviços perdem recursos. Por isso, impõe-se a adoção de estratégias mais modernas e eficazes, capazes de romper a dependência do modelo atual e oferecer respostas práticas a um problema que já é crônico, conhecido e de difícil solução.

Diante desse cenário, justifica-se este Plano de Ação como resposta institucional. A proposta é modernizar os instrumentos de cobrança da dívida ativa, alinhando o Município às melhores práticas já testadas em outros entes federativos, não apenas para cumprir uma exigência do Judiciário, mas para construir um modelo mais racional, sustentável e eficiente. Um modelo que amplie a arrecadação, reduza custos de judicialização, fortaleça a gestão interna e, acima de tudo, libere recursos para financiar políticas públicas com real alcance social. Em suma: menos gastos improdutivos com execuções, e mais resultados concretos para a cidade.

3. OBJETIVOS

O Plano de Ação tem como destino a geração de uma série de benefícios significativos às políticas públicas maringaenses, assim como servir de modelo replicável a outros municípios que enfrentem desafios semelhantes na gestão de débitos inscritos em dívida ativa.

Como objetivo geral, tem-se a modernização da cobrança da dívida ativa no Município de Maringá, por meio da adoção de métodos administrativos mais eficientes e sustentáveis, de forma a aumentar a arrecadação, reduzir custos, aprimorar procedimentos e instituir um ciclo contínuo de avaliação da atuação fiscal.

Pretende-se, para o alcance deste objetivo, atingir os seguintes aspectos na gestão da dívida ativa municipal:

- A otimização de recursos públicos da cobrança de créditos públicos inscritos em dívida ativa – em oposição aos altos custos das execuções fiscais;
- O aumento na arrecadação municipal através de métodos reativos ao padrão de pagamento dos contribuintes;
- Melhorias na eficácia de procedimentos administrativos tributários, através da definição objetiva de procedimentos e funções; e
- O estabelecimento de um ciclo de avaliação contínuo dos trabalhos do Núcleo Fiscal da Procuradoria do Município.

Como resultado esperado destes objetivos, busca-se garantir uma receita mais robusta para o município e a redução de custos associados a práticas obsoletas, liberando recursos que podem ser direcionados para outros serviços públicos essenciais.

4. METODOLOGIA

A elaboração deste Plano de Ação é produto final do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Programa que visa, além da formação acadêmica de servidores públicos estaduais e municipais, a elaboração de um Produto Profissional em forma de proposta apresentada ao Município. Seu objetivo é a criação ou modificação de uma política pública, que auxilie o Poder Público na solução de demandas sociais, a partir da experiência de pesquisa, em medidas de impacto direto do meio acadêmico na sociedade.

Neste sentido, a metodologia do presente trabalho se divide em duas partes distintas. Tendo início a partir do emprego da metodologia de pesquisa em políticas públicas, de abordagem qualitativa e com apoio em dados produzidos por diversos entes federativos. Sendo ancorada no estudo de caso quanto à aplicação de diferentes metodologias de cobrança de débitos inscritos em Dívida Ativa pelo país, tratados por meio de análise comparativa, e visando modificar a realidade local com base nos resultados alcançados. Este documento se apresenta na forma de revisão bibliográfica, exercendo o papel de verdadeiro relatório técnico, a fundamentar as informações, planos, estratégias e projetos aqui apresentados.

Em seguida, aplica-se a metodologia deste Plano de Ação, sustentada pelas teorias de planejamento estratégico e políticas públicas, conforme definido por autores como Pfeiffer (2000), que discute a aplicação prática das políticas públicas em âmbito municipal; Mintzberg (1994), que trata da formulação e execução das estratégias organizacionais; e Dye (2013), que contribui com a definição do ciclo de políticas públicas como instrumento de análise e ação. Assim, com o objetivo de concretizar a pesquisa acadêmica através de um plano de aplicação prática, o estudo foi sintetizado em cinco etapas, onde pretende-se guiar e prever o desenvolvimento do processo de modernização da cobrança no município. Bem como enfrentar o chamado “gargalo” provocado pelo alto número de execuções fiscais, propondo alternativas mais eficientes e menos custosas ao Município de Maringá/PR.

A primeira etapa será o Diagnóstico da dívida ativa no Município de Maringá, no qual serão apresentados os novos entendimentos do Judiciário que levaram à mobilização do Executivo em reformular seus meios de recuperação de créditos, assim como os dados e informações coletadas que permitiram o desenvolvimento desta estratégia.

Na sequência, será demonstrada a Elaboração do Plano, formulada a partir do estudo de dados entre diversos entes federativos, que permitiram a comparação de indicadores locais e externos. O objetivo foi localizar soluções para o problema atual, por meio de uma gestão baseada em evidências, sustentada por dados efetivos e soluções inteligentes. Além disso, prevê-se que essas soluções sejam permanentes, a partir de um procedimento contínuo e cíclico, que não se encerra em si mesmo, mas se adapta ao longo do tempo, de modo a garantir sua aplicação a longo prazo de forma planejada. A elaboração do plano segue a metodologia de Pfeiffer (2000), se dividindo em visão, eixos estratégicos, objetivos e projetos.

A etapa seguinte será a Execução do Plano de Ação, a partir da organização de fluxos operacionais. Passando a elencar os requisitos iniciais de cada projeto, assim como a formulação de seu cronograma de implementação. Além disso, buscou-se determinar a extensão das custas de execução desta modernização, assim como o responsável por cada etapa de execução e implementação.

Adiante, será abordada a Avaliação da proposta de política pública, que integrará a preparação para a parte final do Plano, instruindo o novo ciclo a partir de dados precisos e do teste aplicado de impacto das novas metodologias de cobrança implementadas. Essa avaliação será feita a partir de indicadores definidos, que mensurarão a efetividade da nova política pública como solução para os problemas enfrentados. Visando embasar as futuras decisões de gestão, que se iniciem após o fechamento deste ciclo da política e preservando a mentalidade estratégica projetada ao futuro.

Por fim, o Encerramento da política se dará com a formulação de um novo planejamento, trazendo metas aprimoradas e adaptando os métodos implementados conforme a necessidade de reinvenção identificada pelos indicadores. Desse modo, assegura-se um processo de desenvolvimento contínuo e dinâmico, que não possui fim definitivo, mas pretende tornar-se parte permanente da gestão, se adaptando e modificando conforme as necessidades sociais. Por meio da tomada de decisão baseada em evidências e apoiada em dados, espera-se formar um município mais preparado, tanto para resolver os desafios de gestão presentes, quanto os futuros.

5. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Para adentrar às especificidades do modelo atual de cobrança, antes, é necessário descrever a organização institucional vigente no Município, a fim de relacionar os atores presentes em todo este processo e suas interações. Afinal, são os órgãos públicos aqueles responsáveis a trazer qualquer planejamento de políticas públicas ao plano da existência. De forma que entender sua colocação dentro da Entidade a que pertencem, é o primeiro passo para concretizar a mudança operacional.

No Município de Maringá/PR, é a Lei Municipal nº 1.318/2021 (Maringá, 2021), aquela a definir a organização institucional municipal, definindo a competência de suas secretarias e os órgãos que as integram, assim como o funcionalismo operante nestas searas. Assim, em seu art. 18, entre outras competências, a norma define a Procuradoria Geral do Município (PROGE) como a responsável em gerenciar, cobrar e inscrever débitos municipais em seus livros de dívida ativa (Maringá, 2021).

Dessa forma, cabe à Procuradoria a gerência das receitas em dívida ativa, competindo a ela, tanto a cobrança judicial, quanto a extrajudicial, função que exerce através de duas repartições distintas. O caminho administrativo de gerenciamento, inscrição e cobrança dos débitos advindos da Secretaria de Fazenda (SEFAZ) é exercido pela Gerência de Receitas de Dívida Ativa (GRDA); ao passo que sua cobrança judicial, através das execuções fiscais, ou habilitação de débitos nos demais processos de execução, falência ou recuperação judicial, é operado pelo Núcleo de Execuções fiscais da Procuradoria (NEF), conforme determina a Portaria nº 04/2020 - PROGE (Maringá, 2020, art. 12).

Assim, é possível identificar os órgãos responsáveis pelo procedimento de cobrança de débitos inscritos em dívida ativa da seguinte forma, dentro da estrutura orgânica da Procuradoria:

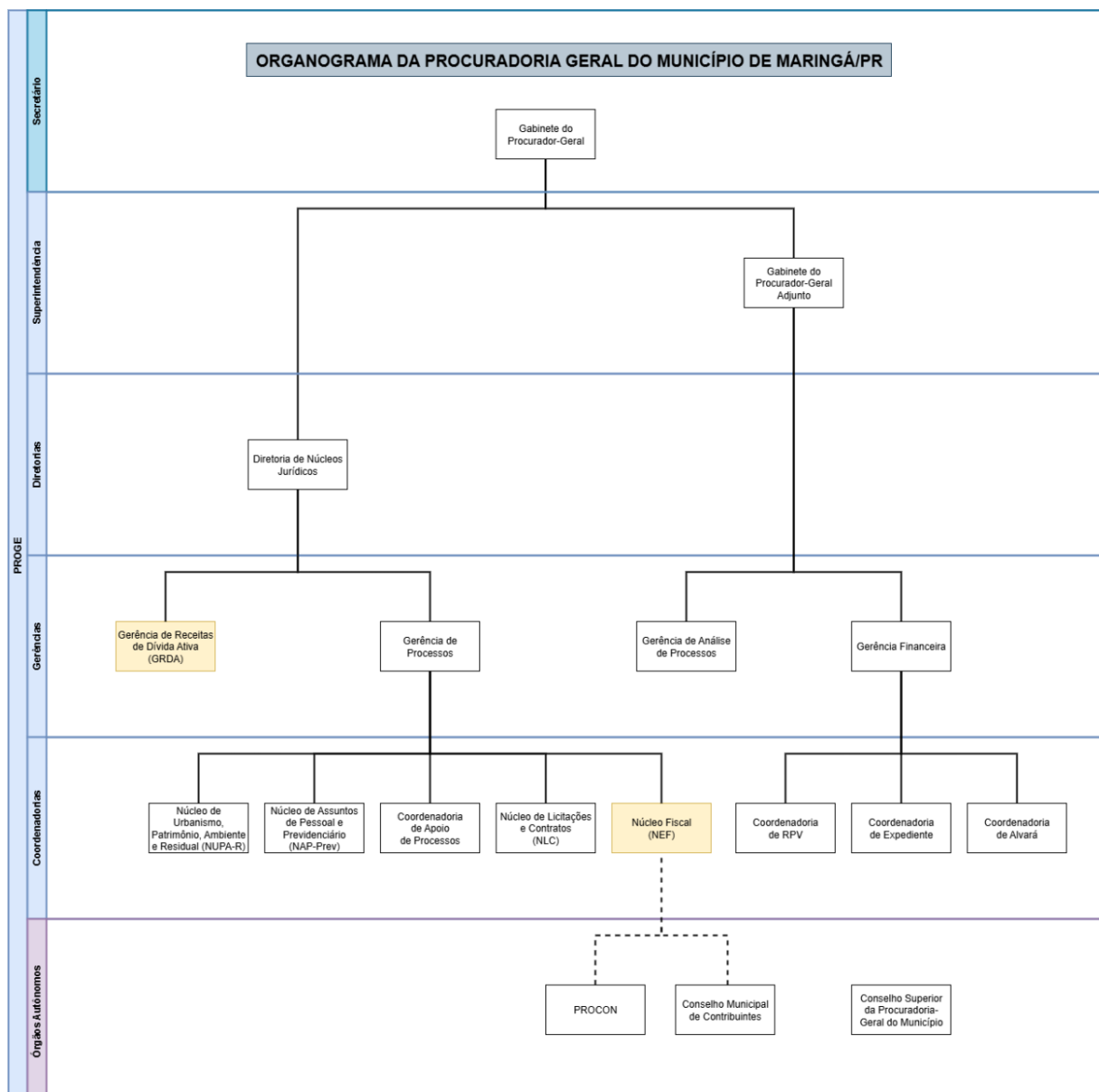


Figura 7 - Organograma da PROGE-Maringá/PR.

Fonte: Maringá, 2021; Maringá, 2020.

Porém, apesar de bem definida a estrutura orgânica da PROGE, identificar a estrutura de cobrança em seu aspecto macro não é suficiente, quando se pretende a reforma da metodologia de cobrança do Município. Nesse sentido, a partir da experiência dos trabalhos internos nesta Procuradoria, foi possível elaborar o seguinte fluxograma, que ilustra em seus aspectos gerais, todo o procedimento de cobrança atual do NEF e GRDA, desde a inscrição de dívida ativa, até o término do procedimento, seja por meio do pagamento, ou prescrição do crédito público:

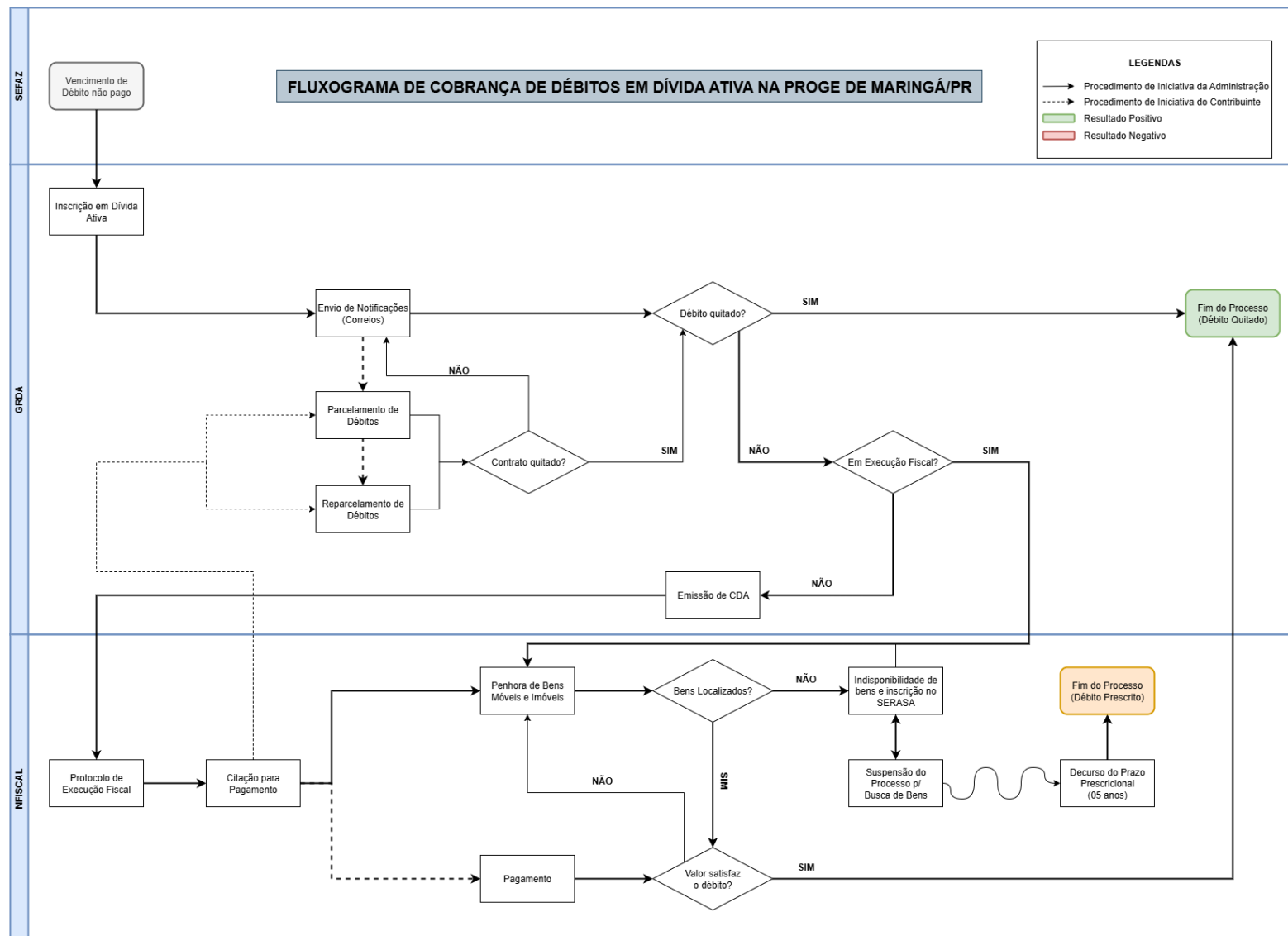


Figura 8 - Fluxograma de cobrança da PROGE-Maringá/PR.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

No atual modelo de cobrança, a Gerência de Receitas de Dívida Ativa (GRDA), opera como espécie de “intermediário” entre dois extremos do fluxo de cobrança operado pelo Executivo municipal, ao mesmo tempo que centraliza a cobrança administrativa. Isto porque, desde seu lançamento, até o vencimento do débito dentro de um mesmo exercício, estes têm suas operações realizadas pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Assim, não pago o crédito público, este é remetido à GRDA, que inscreve o débito do contribuinte em dívida ativa e opera notificações de cobrança ao devedor, que pode pagar ou parcelar os valores em aberto, ainda em operação de cobrança administrativa. Caso não pago, o débito é preparado para a emissão da Certidão de Dívida Ativa (CDA) e a respectiva petição inicial de execução fiscal, dando início ao processo de cobrança judicial. Nesta fase, operada pelo Núcleo Fiscal (NEF), o débito ainda pode ser pago ou parcelado a qualquer tempo, enquanto em processo, ou enquanto são executadas buscas e penhoras de bens, até que seja satisfeito a obrigação perante a Fazenda Pública.

Porém, não sendo satisfeito o débito a partir das medidas judiciais cabíveis, é requerida a indisponibilidade de bens do contribuinte pela via judicial, assim como sua inscrição em cadastros de devedores, como o SERASA. Que, caso ainda não sejam suficientes, através de requerimento o processo é suspenso durante o período máximo de um ano, para a busca de bens do devedor. Findo este prazo, inicia-se o prazo de prescrição intercorrente do débito, de 05 anos. Onde, completado o período sem nenhum sucesso, encerra-se o processo de cobrança em razão da prescrição.

Conforme notado a partir do fluxograma apresentado, a cobrança administrativa representa papel menor no processo de cobrança. Apesar dos índices baixos de sucesso e do grande dispêndio de recursos para sua execução. Sendo justamente aqui que o plano de ação pretende operar, reformando a cobrança administrativa dos débitos em dívida ativa e potencializando as taxas de sucesso promissoras deste modelo. Munindo-o com novas metodologias e reformulando o fluxo atual.

6. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2026-2029

O planejamento formulado neste Plano de Ação, tem como finalidade projetar a modernização das metodologias de cobrança de débitos em dívida ativa a partir de sua implementação gradual e contínua, dentro do horizonte temporal de 2026 a 2029. O objetivo é alinhar as estratégias de cobrança administrativa enfrentando o desafio de resistência a mudanças desta escala dentro do ambiente público, oferecendo possibilidades reais de implementação, em consonância aos fatores orçamentários, institucionais e jurídicos do Município.

Assim, mais que um plano que se encerra em si mesmo, este planejamento se orienta como um guia à administração pública, definindo prioridades, prazos, custos e estabelecendo parâmetros para a execução da reforma. Propiciando a flexibilização de sua aplicação e preparando sua continuidade através do modelo cíclico característico das políticas públicas, por meio do monitoramento constante da efetividade das medidas aplicadas e prevendo seu reajuste futuro através de autoavaliações.

Nesse sentido, o Plano seguirá sua estrutura em cinco subitens definidos, dialogando diretamente com o ciclo de políticas públicas: 6.1 Diagnóstico, onde serão apresentados os dados que fundamentam a problemática; 6.2 Elaboração, em que serão traçadas as estratégias de abordagem deste planejamento; 6.3 Execução e Monitoramento, adentrando à prática de implementação das estratégias, através de projetos, cronogramas, fluxos, organogramas etc.; 6.4 Avaliação, que definirá os parâmetros de avaliação dos projetos implementados; e, por fim, 6.5 Encerramento e Novo Ciclo, onde serão feitos apontamentos ao prosseguimento deste Plano de Ação em seus ciclos futuros, através de ajustes e correções, que permitam ao processo de modernização operar não como esforço isolado, mas como processo cíclico e em constante aprimoramento.

6.1 Diagnóstico

Antes de adentrar à operacionalização deste Plano de Ação, é necessário poder compreender o ponto de partida do Município de Maringá, a fim de identificar os principais obstáculos e oportunidades que justificam a necessidade de reinvenção da metodologia de cobrança atualmente praticada. De forma a sintetizar os dados levantados até aqui, apresentando os problemas estruturais que marcam a atual política de cobrança da dívida ativa, como a dependência das execuções fiscais, a problemática dos contratos de parcelamento e a ausência de monitoramento de indicadores nas medidas adotadas.

Estabelecendo o ponto de partida sobre o qual serão traçadas as estratégias deste plano, visando identificar lacunas, que possam ser preenchidas através de novas medidas que contemplem e propiciem uma mudança no paradigma institucional. Tratando-se, portanto, de uma leitura crítica do cenário local, que permitirá fundamentar as escolhas técnicas abordadas no item 6.2 – Elaboração.

6.1.1 Método atual de cobrança da dívida ativa em Maringá/PR

Diagnosticar a efetividade de uma política pública é uma tarefa que exige, antes de tudo, a produção de dados que embasem a análise qualitativa e, além disso, o entendimento do contexto em que estes dados se inserem dentro do ciclo de vida desta política. O que significa, no contexto da recuperação de créditos em dívida ativa, primeiro entender a estrutura em que os dados se inserem, então, apresentar os números através de relatórios gráficos, e por fim, indicar a problemática imposta ao atual modelo.

Assim, retomando primeiro a temática da organização institucional (item 6), onde foi demonstrada a estrutura orgânica da PROGE. Que opera a cobrança e administração dos débitos em dívida ativa desde sua inscrição, quando advindos da SEFAZ, perpassando pela cobrança administrativa e os parcelamentos, até o início da execução fiscal, findando na satisfação ou prescrição do crédito público. Trata-se de um procedimento circular, e muitas vezes moroso, onde o débito pode transitar entre a via administrativa e judicial por diversas vezes, levando o alto volume de execuções a se delongar por anos, ao mesmo tempo que apresenta baixos índices de sucesso, como pretende-se demonstrar adiante.

Em Maringá, atualmente as execuções fiscais são o principal meio de cobrança dos débitos inscritos em dívida ativa. Isto porque, na via administrativa, poucas e limitadas são as medidas de recuperação de créditos, se limitando às notificações e parcelamentos, que “provocam” a iniciativa do contribuinte, esperando que este pague ou parcele os seus débitos por voluntariedade própria. Enquanto na via judicial, utilizando-se do aparato do Judiciário, de fato se inicia a busca ostensiva da satisfação da obrigação, por meio de penhoras, busca de bens, negativas, entre outros.

Porém, a natureza complexa do procedimento de execução fiscal, assim como sua utilização de medida recorrente por Estados e Municípios pelo país, tem propiciado ao chamado efeito “gargalo” das execuções se estreitar cada vez mais. Segundo o Justiça em Números, 21ª edição, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024), ao

fim do ano em estudo, o Poder Judiciário contava com um acervo de 78 milhões de processos pendentes em todo o país, sendo 34% deles constituído apenas de execuções fiscais, que perduram pelo tempo médio de 7 anos e 9 meses.

Ainda segundo o CNJ, as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Judiciário, por diferentes causas, como seu grande volume, sua complexidade, débitos de dívidas antigas e com tentativas prévias falhas de cobrança e, conseqüentemente, menor probabilidade de recuperação (CNJ, 2023). Dessa forma, atualmente as execuções fiscais possuem os menores índices de baixa do Judiciário, menor que todas as demais naturezas de processo. Despertando a atenção do Ente julgador à necessidade da operação de mudanças neste cenário.

Neste sentido, contextualizando a problemática ao plano local, segundo o *DataJud* (CNJ, 2025), o acervo de processos de execução fiscal em Maringá/PR é de 56.934 processos, e destes, 36.663 processos ativos e pendentes de julgamento, e 4.156 novos processos novos ingressados apenas no ano de 2024. Além disso, o Município possui a duração média dos processos de execução, até a baixa, de 5 anos, 4 meses e 20 dias (CNJ, 2025), com 4.530 processos sem nenhuma decisão judicial a mais de 15 anos. Resultando em uma taxa de congestionamento de processos de cerca de 79,60% em Maringá.

Portanto, apesar de não encabeçar o país como um dos casos mais críticos, o Município não escapa da problemática demonstrada nos dados do Judiciário. Pois, sua estratégia judicializadora contribui em muito ao gargalo enfrentado pelas execuções fiscais, com um alto volume de novas execuções protocoladas, ao passo que poucas deixam o Judiciário, e menos ainda, com sucesso em recuperar o crédito público. De forma que, mais do que arrecadar, seu efeito tem sido a extenuação contínua da máquina judicial, reduzindo sua eficiência e estendendo cada vez mais a duração de seus procedimentos. Exigindo, como alternativa viável, a implementação inteligente de novas soluções administrativas, que pensem a recuperação de créditos sob outra perspectiva, sem o risco de cometer os mesmos erros já diagnosticados a anos pelo Poder Judiciário.

6.1.2 Dados e gráficos

Segundo os dados municipais, ao fim de 2024, o Município de Maringá possuía, em seu estoque acumulado de dívida ativa, o montante de R\$ 2.403.912.109,01, valor que supera em R\$ 238 milhões o estoque do ano anterior. Destes valores em estoque, o

município foi capaz de arrecadar R\$ 88.933.653,46, o que representa 3,69% de todo seu potencial arrecadatório, conforme visualiza-se no Gráfico 1 a seguir:

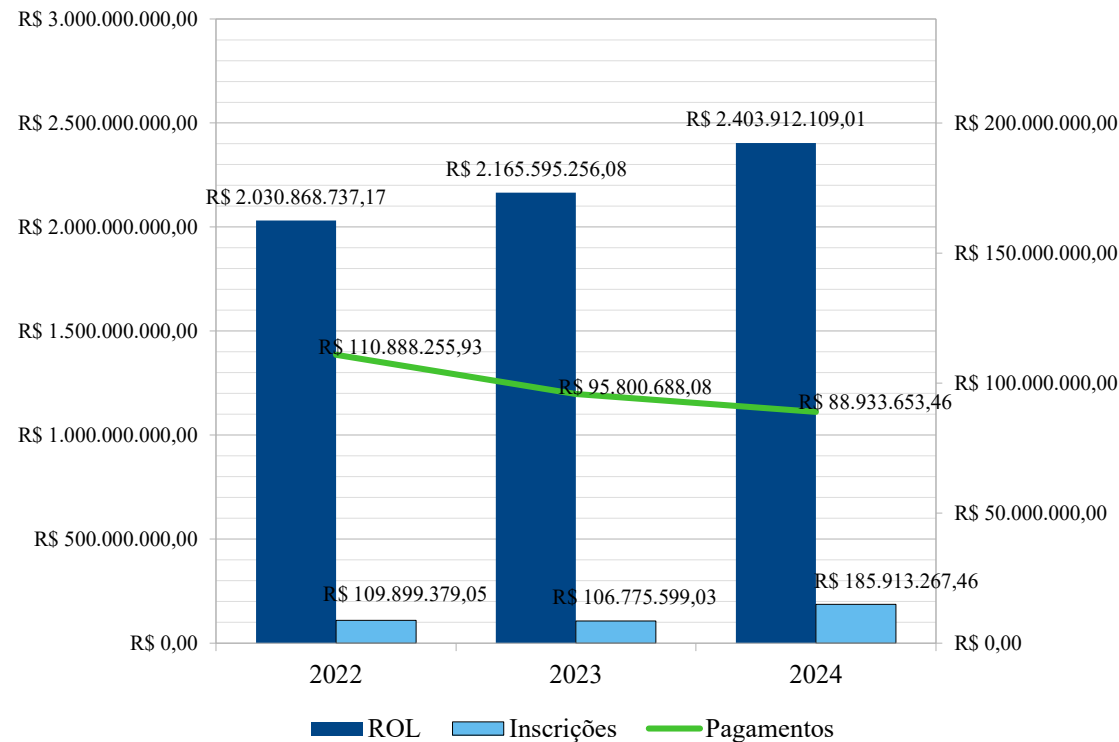


Gráfico 12 – Resumo da Dívida Ativa do Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

A partir da análise destes valores, é possível notar a tendência recente ao acúmulo de débitos inscritos em dívida ativa, que cresceu quase R\$ 400 milhões no período de 2022 a 2024. Ao passo que a arrecadação tem diminuído nos últimos anos, de R\$ 110 milhões, para R\$ 88 milhões em 2024. De forma a não ser capaz de reduzir o estoque de débitos inscritos, mas pelo contrário, a diminuição da arrecadação tornou seu crescimento ainda mais acelerado. Fator que se torna ainda mais claro, quando se dilui a taxa de arrecadação entre os débitos recuperados por meio da cobrança administrativa e judicial, conforme ilustrado no Gráfico 2:

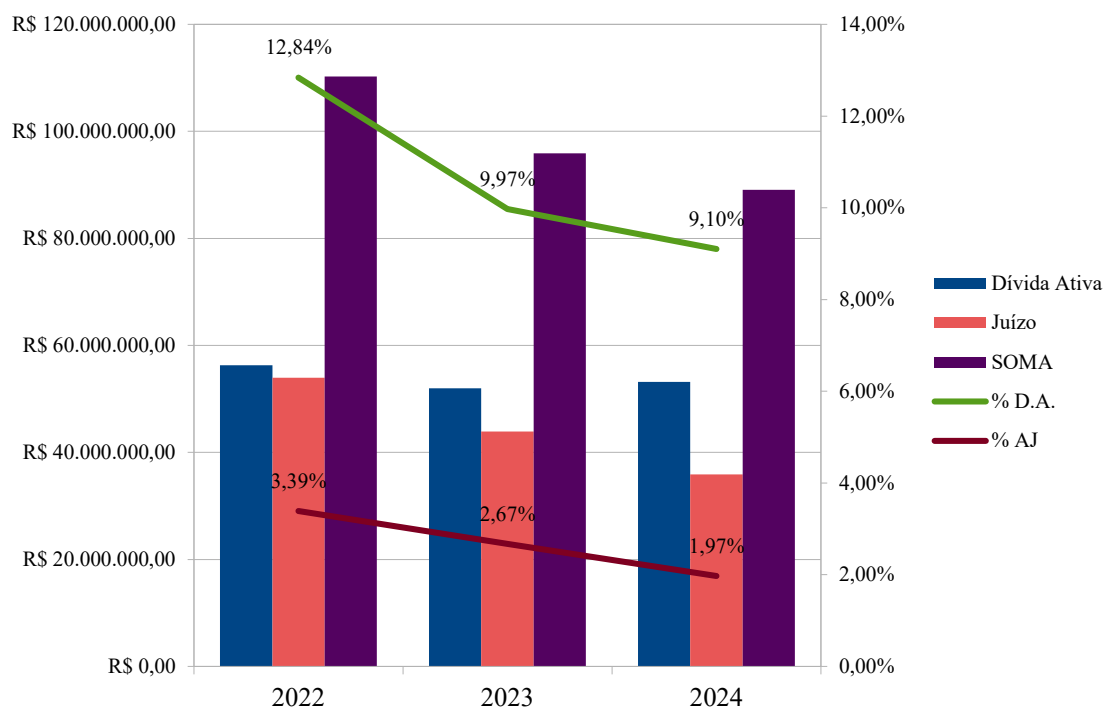


Gráfico 13 - Recuperação (pagamentos) de débitos inscritos em Dívida Ativa no Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

No gráfico, é possível observar que a arrecadação em valores percentuais, na relação entre arrecadação e estoque em via administrativa ou judicial, tem decaído de forma parecida entre os dois meios de cobrança. Porém, o que causa sinal alarmante ao município, é o patamar baixíssimo alcançado pela cobrança judicial em 2024, de apenas 1,97% dos débitos ajuizados, mais de quatro vezes menor que o índice alcançado pela via administrativa.

Neste sentido, os índices de recuperação da via administrativa se demonstram mais efetivos, ainda que não exerçam meios coercitivos de arrecadação. Sendo respectivamente, 378%, 373% e 461% superiores que a via judicial, dentro de seu próprio estoque, mesmo que seus índices também tenham demonstrado déficit nos últimos anos, partindo de 12,83% de taxa de sucesso, em 2022, para 9,09% em 2024. O que também aponta para a necessidade de aprimoramento desta metodologia de cobrança, a fim de evitar o esvaziamento de sua eficácia diante da falta de otimização dos processos de arrecadação.

Fator que se torna mais relevante, principalmente em se tratando de débitos de baixo valor, e aqueles considerados como “de difícil recuperação”. Isto porque, os dados levantados acerca das execuções fiscais demonstram a desproporção causada pelo alto volume de processos referentes a débitos considerados de baixo valor, segundo a métrica

do CNJ, e o potencial arrecadatório. Conforme se observa nos Gráficos 3 e 4 respectivamente:

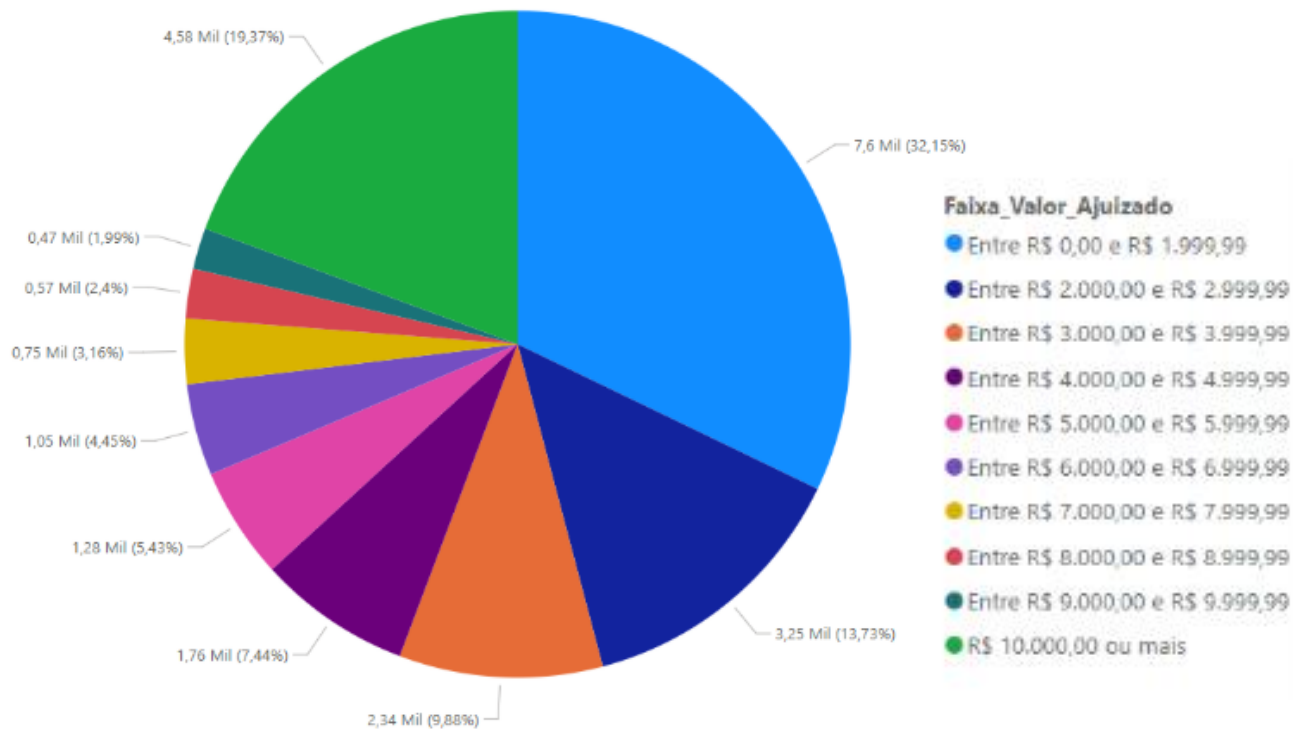


Gráfico 14 - Segmentação do número de débitos ajuizados por faixa de valor (pequenos valores) no Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

A leitura dos dados municipais aponta para uma proporção de 80,63% de débitos individuais ajuizados e de baixo valor, porém, o mesmo gráfico se inverte quando analisa-se este volume em relação ao valor que representam diante do valor monetário total em processos de execução, conforme o Gráfico 4:

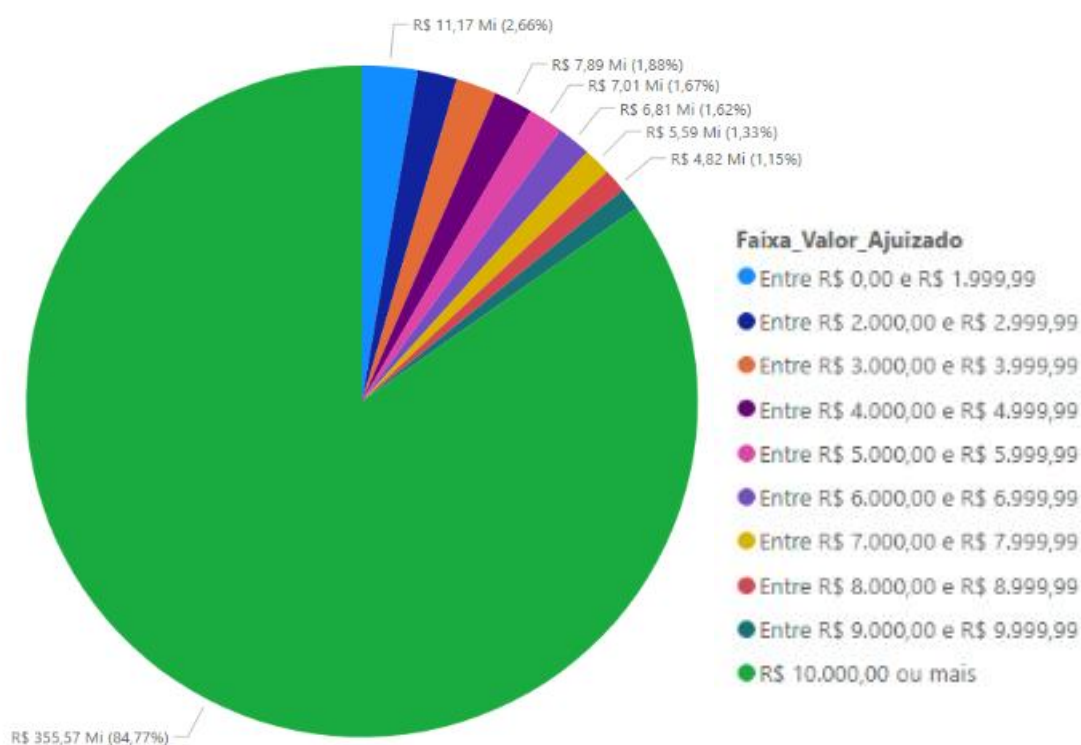


Gráfico 15 - Segmentação do valor total de débitos ajuizados por faixa de valor (pequenos valores) no Município de Maringá - PR, exercícios 2022 a 2024.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Neste Gráfico 4, em contrapartida ao baixo volume de débitos individuais de alto valor, de 19,37% de todos os débitos ajuizados, quando considerado os valores absolutos em execução fiscal, representam um potencial arrecadatório de 84,77% dos créditos municipais, na via judicial. De modo a concluir que grande parte dos custos estruturais, funcionais e de custas judiciais, ou seja, dispendidos em débitos de baixo valor, são destinados a apenas 15,23% dos créditos pendentes a favor do Município. O que reforça o argumento do baixo custo-benefício das pequenas execuções.

Já ampliando o panorama dos débitos de alto valor, e considerando todos os débitos inscritos em dívida ativa, ajuizados ou não, o cenário permanece o mesmo, ainda que se ajuste a faixa de mensuração em diferentes escalas. Conforme se observa no Gráfico 5 e Tabela 1 a seguir:

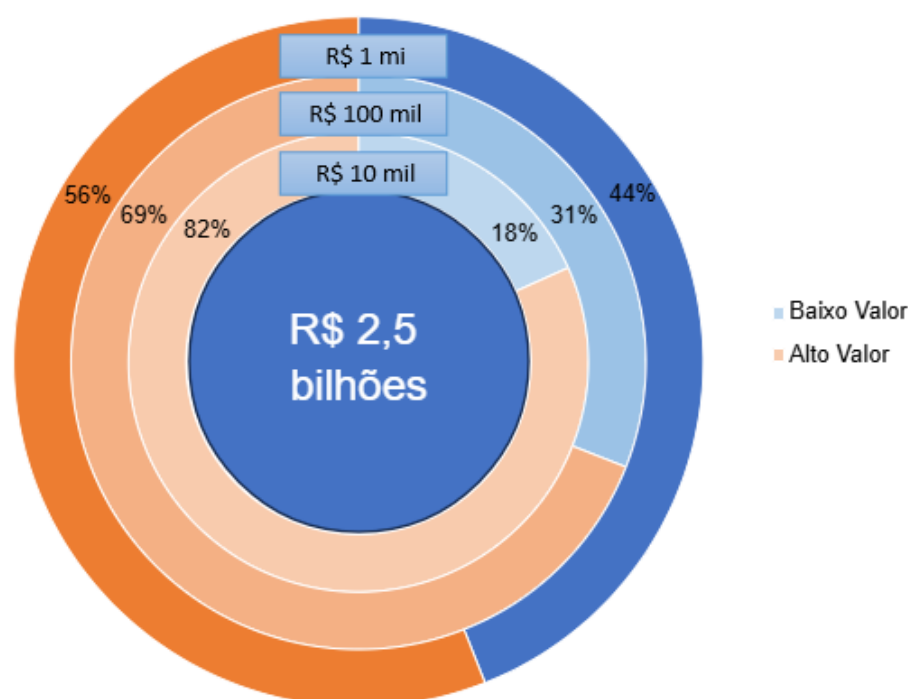


Gráfico 16 - Percentual de Grandes Devedores em Relação ao Estoque de DA sob diferentes faixas de valores.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Tabela 1 - Estoque de DA sob diferentes faixas de valores.

Critério	R\$ 10.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 1.000.000,00
Baixo Valor	R\$ 464.618.375,29	R\$ 786.611.905,92	R\$ 1.118.504.404,25
Alto Valor	R\$ 2.076.451.029,44	R\$ 1.754.457.498,81	R\$ 1.422.565.000,48

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Conforme os dados observados, é possível notar que, quando considerados os débitos individualmente, os valores acima de R\$ 10.000,00 totalizam 82% de todos os valores inscritos em dívida ativa. Dado que permanecesse, ainda que extrapolando este limite para débitos de 1 milhão de reais ou mais, representando 56% do estoque total de inscrições. De forma que, a despeito do volume muito menor de créditos de alto valor, sua representatividade em potencial arrecadatório supera muito os pequenos débitos. De forma a consumirem menos recursos financeiros e esforços do funcionalismo público, e muito maior retorno considerando uma mesma taxa percentual de arrecadação.

Fator que deixa clara a necessidade do uso inteligente de estratégias de cobrança, principalmente no que tange aos limites mínimos para a proposição de execuções fiscais de baixo valor, que não representam proporção significativa do estoque geral. Além da

elaboração de métodos diferenciados de cobrança para grandes devedores, por gerarem retorno mais significativos em relação ao menor volume, e considerando a possibilidade de trabalhá-los individualmente, devido ao pequeno volume.

Por outro lado, analisando a estratégia municipal de cobrança administrativa, em Maringá os parcelamentos têm sido, a muitos anos, praticamente a única estratégia de cobrança empregada pelo Executivo na recuperação de débitos inscritos em dívida ativa. Representando, de 2020 a 2024, o valor de R\$ 808.206.070,18 em contratos firmados pelo município, com o número de 98.689 parcelamentos consolidados neste período. Entre eles, R\$ 410 mi (25.177 contratos), durante somente o ano de 2021, quando ocorreu o último grande programa de REFIS, conforme se observa no Gráfico 6 a seguir:

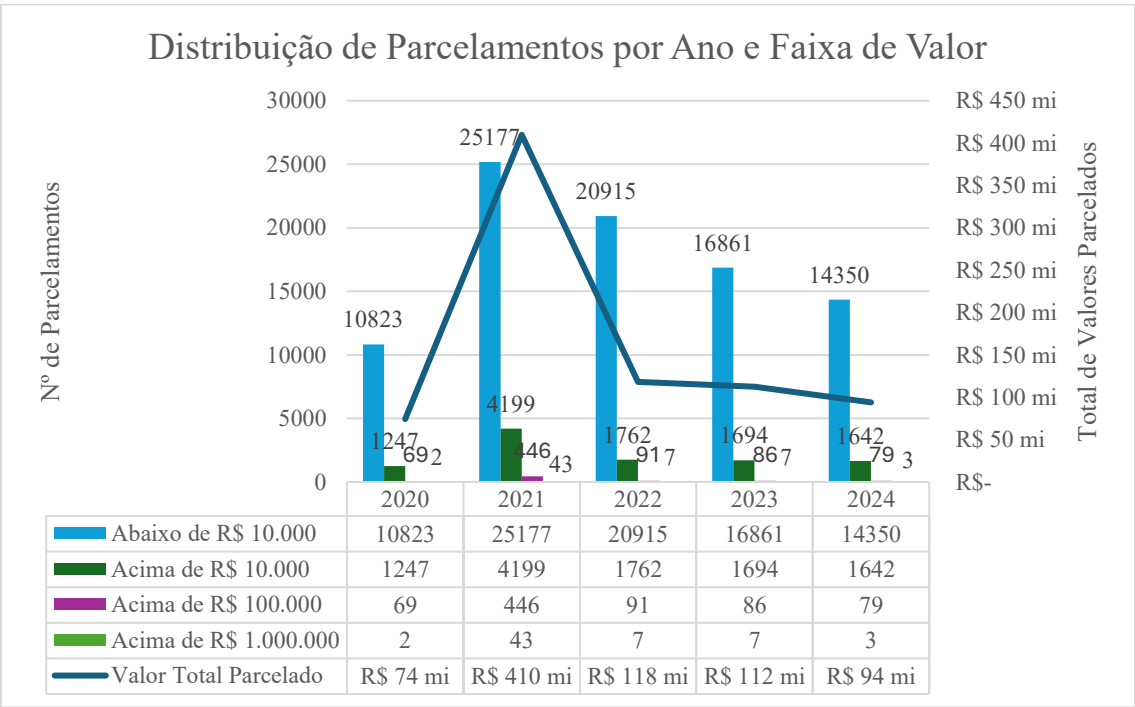


Gráfico 17 - Distribuição de Parcelamentos por Ano e Faixa de Valor.
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Com base nos dados levantados, é possível notar uma concentração substancial da quantidade de parcelamentos de alto valor em relação aos parcelamentos de baixo valor (abaixo de R\$ 10.000,00) durante o período de concessão de benefícios fiscais no município (2021). Enquanto a variação de parcelamentos de baixo valor diminui de forma moderada no ano de 2022, a quantidade de parcelamentos de alto valor acima de R\$ 10.000,00 foram 238% maiores durante o REFIS, acima de R\$ 100.000,00 foram 490% maiores e acima de R\$ 1.000.000,00 foram 614% maiores. O que indica uma clara adesão

dos grandes devedores ao programa de benefícios fiscais, de forma muito mais representativa em relação aos pequenos devedores.

Já quanto ao número de parcelas concedidas pelos contratos, através dos dados disponibilizados pelo município foi possível gerar a seguinte agregação, em grupos de 12, com o número 12 representando 1 a 12 parcelas, 24 representando 13-24 parcelas etc.:

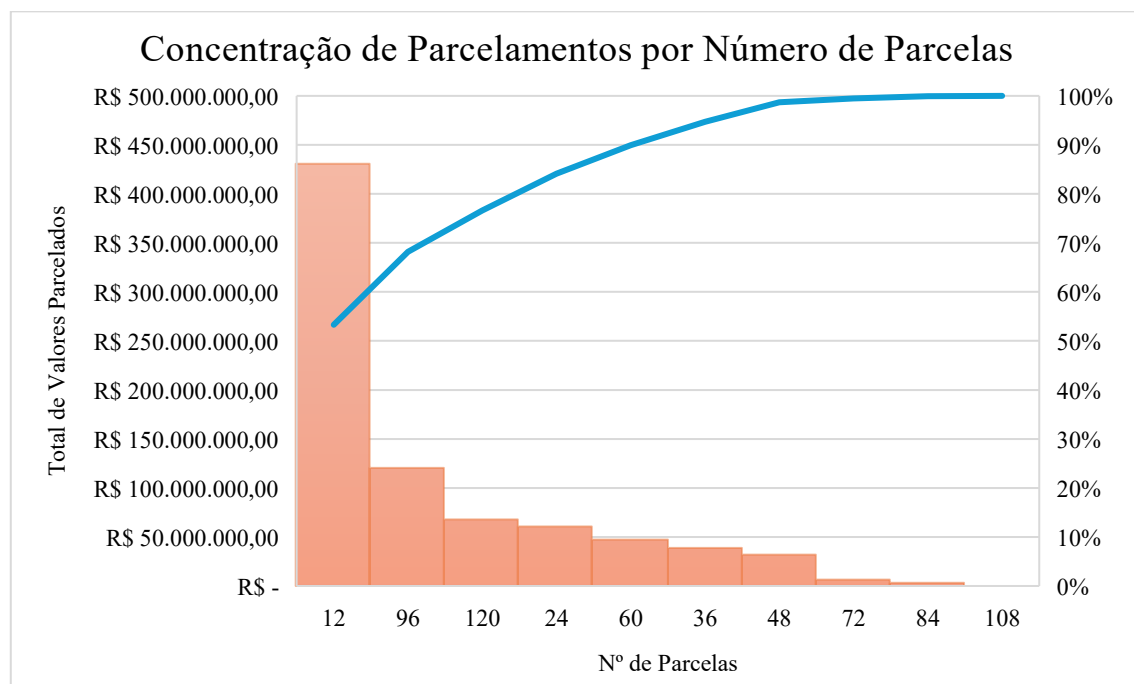


Gráfico 18 - Concentração de Parcelamentos por Número de Parcelas.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Quanto ao número de parcelas escolhidas pelos contribuintes, nota-se a concentração relativa aos parcelamentos em 12 vezes (53%), possivelmente gerado pela ausência de juros de financiamento dentro deste limite de parcelas mensais. Em segundo lugar, se encontram os parcelamentos em 96 meses (15%), o que pode representar uma segunda opção ao contribuinte ao pagamento de débitos sem taxas: o pagamento no período mais extenso possível, considerando o limite dos parcelamentos simples. Em terceiro lugar, embora presente apenas no ano de 2021, os parcelamentos especiais em 120 parcelas equivaleram a 8% dos valores totais de contratos, reforçando a tendência vista nos parcelamentos em 96 vezes. O que pode ser complementado pelo Gráfico 8 a seguir:

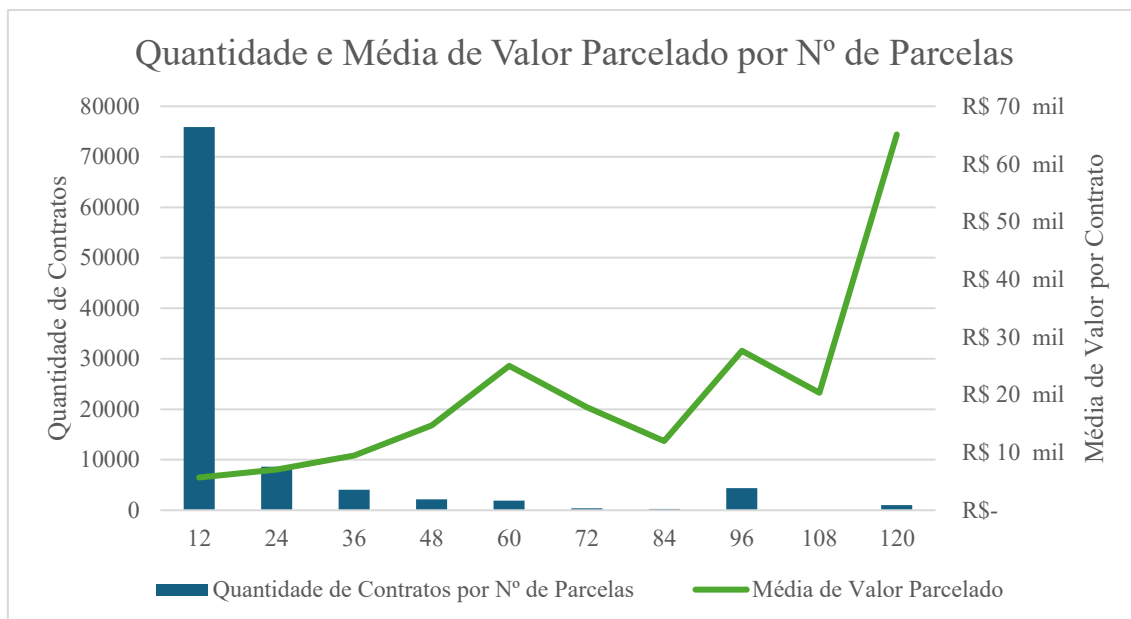


Gráfico 19 - Quantidade e média de valores parcelados por número de parcelas.
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Nesse sentido, vislumbra-se a coluna de parcelamentos em 12 vezes concentrando grande parte do número total de contratos firmados, enquanto os parcelamentos de prazo mais extenso reúnem a maior parte dos grandes valores, elevando em muito a sua média em relação aos prazos mais curtos. Isto pode reforçar a ideia do uso dos parcelamentos como estratégia competitiva para os grandes devedores, que buscam estender ao máximo seu prazo de pagamento, liberando receita corrente, e se aproveitando ao máximo dos benefícios fiscais e baixos juros de financiamento. Ao passo que, mesmo com a ausência de juros nos contratos até 12 parcelas, este benefício não é suficiente para agregar os contratos de alto valor, mas uma grande quantia de contratos de pequeno valor. Como podemos visualizar no Gráfico 9 a seguir:

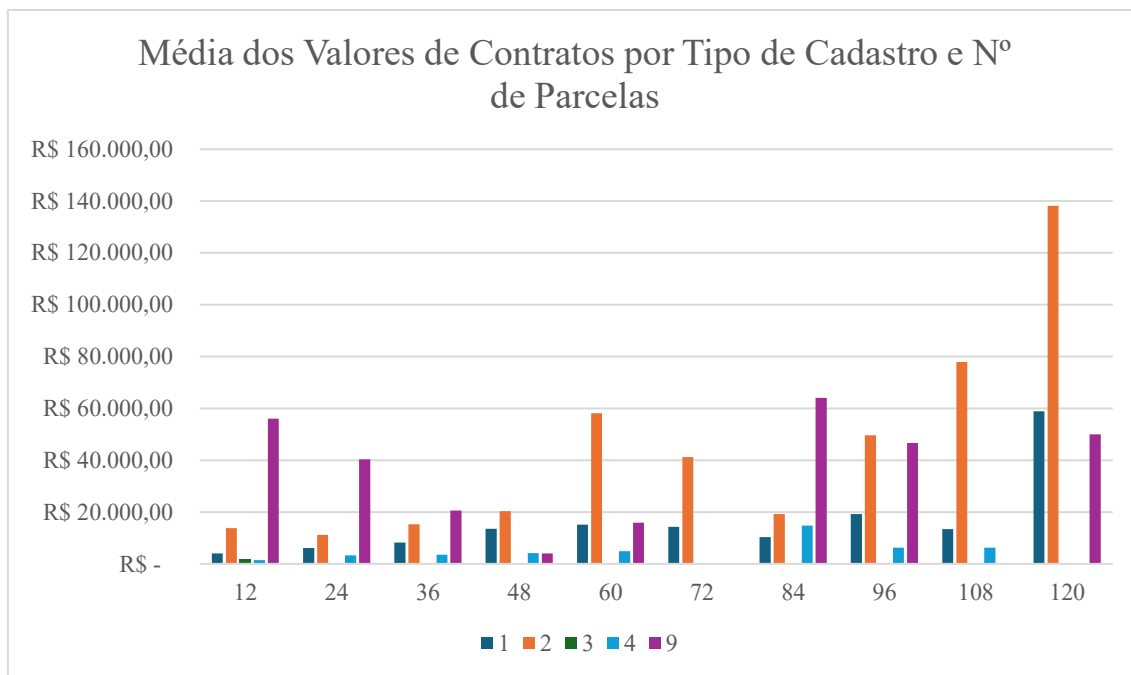


Gráfico 20 - Média dos valores de contratos por tipo de cadastro e número de parcelas.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Os cadastros do sistema tributário em Maringá/PR são categorizados em cinco categorias: tipo 1 para cadastros imobiliários; tipo 2 para mobiliários, representando empresas, autônomos, profissionais liberais etc.; tipo 3 para cadastros rurais; tipo 4 para cadastros do cemitério municipal; e tipo 9 para avulsos, lançados de forma temporária ou não inclusos nos demais tipos. Sendo assim, observa-se o incremento acentuado na média dos valores parcelados dos cadastros tipo 2, conforme o aumento do número de parcelas, de forma muito mais acentuada que os demais tipos de cadastro, como por exemplo o de tipo 1, que costuma reunir a maior quantidade de contratos de parcelamento. Alcançando a média de R\$ 138.198,33 por contrato. Reforçando a tese do uso que empresas grandes devedoras fazem dos benefícios concedidos pelo Poder Público como estratégia de elisão tributária.

Neste sentido, autores como Chagas (2022), Faber e Silva (2016) e Rodrigues (2020), destacam a os malefícios da dependência deste tipo de método de cobrança, principalmente quando associada a programas de benefício fiscal. Segundo a literatura, além da enorme renúncia de receita advinda dos parcelamentos especiais, as altas vantagens dos parcelamentos são responsáveis pela formação de efeitos colaterais advindos da medida. Como o incentivo ao inadimplimento, a concessão de vantagens competitivas a empresas inadimplentes, a dependência de contribuintes aos programas de

parcelamento e a diminuição da arrecadação a longo prazo, consequências que acendem o alerta a necessidade de moderação no uso dos parcelamentos.

No contexto maringaense, é possível observar através do trabalho em campo nesta Prefeitura, recorrentes relatos de contribuintes que aguardam por um novo REFIS para a quitação de seus débitos. O que encontra paralelo direto à hipótese do incentivo ao mal pagador, gerada por meio deste tipo de programas. Tendo sido alvo, inclusive, de notícias inverídicas divulgadas em veículos de comunicação locais, que anunciam em “primeira mão” a ocorrência de um novo programa de benefício fiscal, mesmo sem respaldo nenhum em informações reais (Maringá Mais, 2025). O que acarreta a busca em massa de adesão a um programa de parcelamentos que sequer existem, uma vez que já é esperado, por boa parte dos contribuintes, a ocorrência regular de novos programas de benefício fiscal, comuns em boa parte do país, mas com a última ocorrência geral em Maringá apenas no ano de 2021.

Estes números, por si só, revelam a centralidade dos parcelamentos na política municipal, ainda que careçam os dados de pagamentos efetivos para a avaliação desta estratégia. Isto porque, a partir dos relatórios disponíveis no Município, não é possível desagregar a recuperação de créditos derivada diretamente dos parcelamentos em relação aos dados gerais. Ou seja, os relatórios municipais não permitem diferenciar os pagamentos de débitos considerados parcelados ou não, dificultando a aferição da real taxa de adimplemento.

Dessa forma, os parcelamentos servem como parâmetro inicial, mas sua centralidade precisa ser relativizada. Assim, para critérios de comparação, conjugando os dados de pagamentos administrativos, judiciais e de parcelamentos, em uma taxa de sucesso (pagamentos somados às negociações) estimada. Conforme a Tabela 2:

Taxa de Sucesso Recuperação de Créditos em Maringá/PR			
Exercício	Pagamentos	Parcelamentos	TOTAL
2022	5,46%	4,65%	10,11%
2023	4,42%	4,42%	8,84%
2024	3,70%	3,69%	7,39%

Tabela 2 - Taxa de sucesso na recuperação de créditos no Município de Maringá/PR.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Dessa forma, tem-se que o índice de sucesso foi de 10,11% em 2022, 8,84% em 2023 e 7,39% em 2024. Na prática, significaria dizer que, a cada R\$ 100,00 de créditos inscritos em dívida ativa no Município, cerca de R\$ 8,00 foi atingida pela estratégia de cobrança administrativa em 2024. Porém, os parcelamentos, principalmente quando

associados aos benefícios fiscais, não escapam das críticas quanto a sua real efetividade. Sendo comumente associados como incentivo ao inadimplemento, ao passo que não significam retorno significativo em relação à taxa de pagamentos diretos.

Portanto, considerando os procedimentos de recuperação de créditos municipal, é possível concluir que os dados do quadro atual representam baixo índice de arrecadação, altas taxas de congestionamento processual, longos períodos de tramitação de processos, pouca variedade de estratégias de cobrança, crescente aumento do estoque de dívida ativa, altos custos operacionais e grande demanda funcional. Alertando à necessidade de buscar soluções que transformem este panorama geral.

Dessa forma, visando a reformulação do sistema atual, e fundamentado em experiências externas, torna-se possível a apresentação das proposições de mudança no atual cenário da gestão de dívida ativa em Maringá/PR. Em busca do objetivo maior: otimizar a cobrança de débitos em dívida ativa, através de um fluxo operacional dinâmico, de baixos custos, célere e eficiente em disponibilizar recursos às políticas públicas essenciais do Município.

Compulsar o arcabouço acadêmico acerca da recuperação de débitos inscritos em dívida ativa nos permitiu identificar alguns pontos principais, diretos ou indiretos, que apontaram resultados positivos à execução efetiva da cobrança extrajudicial, e combatendo o diagnóstico de ineficiência das execuções fiscais:

- O uso racional e consciente das execuções fiscais;
- A utilização de tecnologia e convênios para o saneamento cadastral dos contribuintes,
- O monitoramento de dados e avaliação regular das políticas de cobrança,
- A estratificação dos contribuintes em segmentos que determinam a estratégia de cobrança,
- A utilização de Câmaras de Conciliação Tributária e a prática das Transações,
- O uso sem excessos dos Parcelamentos e Benefícios Fiscais e, por fim,
- O Protesto Extrajudicial de débitos e a inscrição em cadastros de inadimplentes.

Estes métodos, a serem analisados, têm o condão de formar o núcleo de alternativas capazes de reequilibrar a cobrança municipal frente à saturação do modelo judicial. Não somente de maneira isolada, mas os resultados se mostram ainda mais promissores com a utilização conjunta e inteligente da união destas estratégias. Aplicadas de forma fundamentada em cada segmento de contribuintes, sempre que se mostre como a solução mais efetiva.

Neste sentido, formulou-se a política pública a partir da metodologia de estruturação de planejamento estratégico no setor público municipal, formulada por Pfeiffer (2000), que une elementos de teorias do planejamento aos elementos da ciência política, chegando à seguinte definição acerca dos elementos que integrarão as ações apresentadas:

Tabela 3 - Estruturação do Planejamento Estratégico de Recuperação de Débitos em Dívida Ativa de Maringá/PR.

VISÃO	ESTRATÉGIAS (Eixos Estratégicos)	OBJETIVOS	PROJETOS
-------	-------------------------------------	-----------	----------

Modernizar a cobrança de débitos em dívida ativa no Município de Maringá/PR	Reformar a Normativa e Legislações Específicas	Atualizar a normativa tributária e orçamentária	Atualizar previsões defasadas do Código Tributário Municipal
			Redefinir o piso executório, conforme cálculo de custo médio das execuções fiscais
			Incluir metas no plano orçamentário (PPA, LDO, LOA)
		Preparar a implementação de novos métodos de cobrança	Formular lei municipal de transações e câmara de conciliação
			Elaborar norma regulamentadora do uso de protestos como meio de cobrança
			Reestruturar o organograma do Núcleo de Execuções Fiscais
		Reestabelecer critérios para o parcelamento de débitos	Moderar o uso de programas de parcelamentos especiais
			Reestabelecer requisitos aos parcelamentos
	Reduzir a Judicialização Excessiva	Racionalizar as Execuções Fiscais	Redefinir o fluxo de cobrança, com a prevalência da cobrança administrativa
			Utilizar as execuções fiscais como último recurso
			Substituir os parcelamentos pelas transações, na esfera judicial
		Preparar previamente o protocolo de execuções	Estudar previamente o patrimônio de grandes devedores
	Implementar novos métodos e tecnologias, baseadas em evidências	Operacionalizar o Saneamento Cadastral	Implementar programas de atualização cadastral, mediante pequenos benefícios
			Utilizar convênios com cartórios e instituições para atualização cadastral
			Exigir documentação atualizada para a realização de negociações
			Implementar rotina no sistema tributário que identifique desatualizações cadastrais
			Segmentar os perfis de devedores, conforme critérios pré-estabelecidos

		Operacionalizar a Estratificação de Contribuintes	Reformular o fluxo de cobrança conforme perfil de devedores
		Implementar as Transações e Câmara de Conciliação	Instaurar câmara de conciliação tributária
			Elaboração de minutas de editais
		Implementar Protestos e/ou Negativações	Estabelecer convênios operacionais para protestos em cartório
			Automatizar o sistema tributário para a remessa de protestos
			Definir critérios de negociação de débitos em protesto
	Monitorar e Avaliar Indicadores de Desempenho	Monitorar o desempenho arrecadatário	Produzir e aplicar indicadores e metas mensuráveis
			Monitorar indicadores em plataformas de <i>business intelligence</i>
		Avaliar o impacto da nova política de recuperação de créditos	Avaliar o desempenho dos projetos implementados
			Desenvolver novo ciclo à política públicas ao fim do prazo definido

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A partir desta estrutura de planejamento estratégico, foram elencados os principais aspectos abordados pela literatura quanto a recuperação de créditos públicos no país, organizados de forma sistemática e harmônica. Uma vez que, definir os princípios-guia, nos permite caminhar em direção à implementação deste novo modelo de forma guiada, sempre direcionado ao seu objetivo principal. Conforme será abordado do item seguinte, definindo as reformulações operacionais e os meios de execução e monitoramento das estratégias definidas neste Plano de Ação.

6.3 Execução e Monitoramento

Finalizado o diagnóstico e apresentada a estrutura desta reforma, adentra-se agora no aspecto da execução do planejamento no plano municipal. Conforme exposto, o escopo é reduzir os custos operacionais, através das alternativas administrativas, assim como o alcance do *superávit* arrecadatário. O que se torna possível através da adoção de métodos mais modernos de recuperação de créditos públicos, organizados e estruturados

de forma complementar e independente. Dentre os quais, estão: o racionamento das execuções fiscais, o saneamento cadastral, o monitoramento e avaliação das políticas de recuperação, a estratificação do perfil de contribuintes, as transações e conciliação de litígios, o uso moderado dos parcelamentos e, por fim, os protestos e negativações.

Outro ponto importante à manutenção do pleno funcionamento do sistema, é o monitoramento constante dos dados produzidos em cada fase de operações. Visto que os percentuais de sucesso, nas negociações, protestos, parcelamentos, execuções etc. representam informações valiosas ao desenvolvimento contínuo das medidas implementadas. Principalmente em relação a um dos aspectos principais do planejamento, de segmentar os contribuintes em perfis que determinam a estratégia de cobrança. Conforme exposto a seguir na Figura 3:

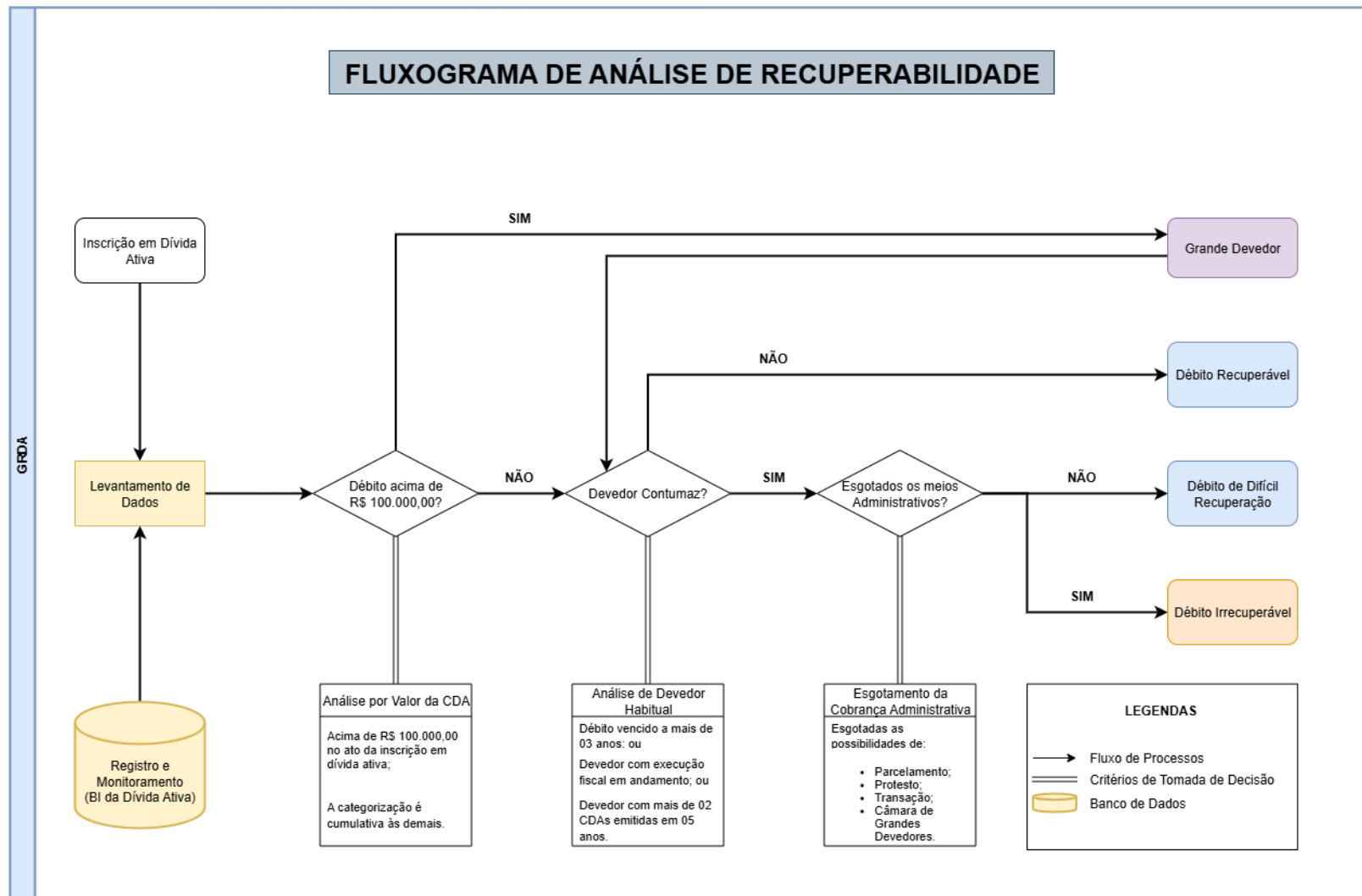


Figura 9 - Fluxograma de Análise de Recuperabilidade.
 Fonte: Elaborado pelo Autor.

Primeiramente, abordando a questão estrutural e de fluxo operacional, sugere-se, ao início da política, a segregação de forma mais sutil entre contribuintes, em uma congregação entre a recuperabilidade do crédito e o valor a ser recuperado. Dividindo os débitos inscritos entre recuperáveis, de difícil recuperação e irrecuperáveis, paralelamente, dividir-se-á os débitos de alto valor, que exijam a maior imposição de esforços por parte da Procuradoria. Aplicando-se estratégias diversificadas dada a natureza de cada perfil, inclusive, com a criação de núcleo próprio de grandes devedores.

Para estes, sugere-se o tratamento mais individualizado de cobrança, na medida em que geram maior retorno e menores custos, proporcionalmente, ao Município, de forma que a criação de uma Câmara de Conciliação e a utilização das transações tributárias, se apresentam como novas medidas adequadas à essa classe de devedores, ao passo que se aplicam paralelamente as medidas de um dos três outros segmentos. Neste sentido, diante do cenário econômico local, sugere-se a utilização do segmento para débitos inscritos em dívida ativa que, em somatória, ultrapassam o valor de R\$ 100.000,00. Uma vez que a utilização de valores menores elevaria em muito o número de débitos de alto valor, inviabilizando o tratamento individualizado, e valores muito maiores impediriam a aplicação da medida em faixas de valores também representativas, como os de cem mil reais.

Aos débitos recuperáveis, estes podem ser considerados aqueles que não apresentem comportamento devedor contumaz, de forma que o adimplemento voluntário se faz muito mais provável. Este segmento de contribuintes, por não apresentar comportamento devedor recorrente, possui tendência ao pagamento ou parcelamento com chances maiores de sucesso, nesse sentido não se identifica a necessidade do uso de medidas coercitivas como os protestos. Consequentemente, o atual modelo administrativo (notificações e parcelamentos), com forte viés de voluntariedade, aparenta ser suficiente a esta categoria.

Já os débitos de difícil recuperação, sugere-se, alternativamente, alguns critérios para sua definição: a presença de débitos vencidos a mais de 03 anos, pois se encontram a mais de meio caminho do prazo prescricional, exigindo, em último caso, o protocolo de execução fiscal; o contribuinte com execução fiscal em andamento acerca de outro débito, pois reforça a tendência da inadimplência recorrente; ou o devedor com mais de duas certidões de dívida ativa (CDA) emitidas nos últimos 05 anos, em caso de execuções arquivadas ou não ajuizamento em razão do piso de valores. Para este segmento, a voluntariedade deixa de ser um fator, se forma que a medida coercitiva de protesto ou

negativação do débito parece cumprir com as medidas descritas pela literatura, possibilitando, inclusive, a possibilidade das transações tributárias por adesão (dado o maior volume de contribuintes), com condições moderadas de benefícios, evitando a perda do crédito e maiores custos com a proposição de execuções fiscais.

Por fim, para os débitos irrecuperáveis foram sugeridos aqueles que, dentro do processo cíclico de análise de recuperabilidade demonstrado adiante, esgotem todas as tentativas de solução administrativa, dentro do prazo razoável do pre-ajuizamento. De forma que reste como última medida tomada no processo de cobrança, e após a análise do enquadramento no piso mínimo, seja enfim proposta a medida judicial. Com a possibilitação de penhoras, buscas de bens, protestos judiciais, entre outros. Já caso o débito se encontre abaixo do piso, sugeriu-se a continuidade do processo de cobrança administrativa, na metodologia dos débitos de difícil recuperação. Evitando despender mais gastos para a cobrança, do que de fato se pode recuperar.

Assim, a partir da segmentação dos devedores, realizada previamente ao prosseguimento da cobrança administrativa, é possível apontar diferentes métodos para cada perfil, formuladas com base nas experiências nacionais estudadas. De forma que o fluxograma operacional atual, apresentado no Item 5 - Organização Institucional, pode ser reformulado da seguinte forma conforme apresentado na Figura 4:

A partir deste novo fluxo, foi segmentado cada método de cobrança a partir do tipo de metodologia mais adequada a cada devedor, buscando extrair o máximo possível de cada etapa do processo. Neste aspecto, a concretização das negociações e transações dentro do fluxo, exigem a criação de núcleo específico para sua estruturação, adotando procedimentos simplificados e céleres de negociação, sempre nos ditames da legislação específica e conforme decreto e/ou edital regulamentador. Fluindo através de duas espécies de negociação, por proposição, restrita aos grandes valores, ou por adesão, para os demais débitos.

Proposições que podem ser apresentadas pelo devedor, após intimação para comparecimento físico ou virtual à Câmara de Conciliação, ou por um procurador delegado pelo município após distribuição do processo. Assim, parte-se para a negociação dos termos, conforme limites estabelecidos em lei, sob critério de discricionariedade do servidor público. E, ao fim, caso seja alcançado o interesse comum, devido ao grande valor dos débitos, o termo de transação passa para a assinatura do Procurador-Geral do Município, tendo validade a partir das assinaturas.

No caso dos débitos de menor valor, sua adesão pode ocorrer por meio de requerimento administrativo, analisado conforme critérios editalícios. Onde, caso constatada a regularidade do pedido, o termo é assinado pelo servidor responsável e contribuinte, passando a ter validade a partir da conclusão do procedimento. Caso o requerimento seja realizado por um grande devedor, independentemente de intimação para conciliação, e nos critérios do edital, a validade do termo dependerá de assinatura do Procurador-Geral, e não do servidor que analisou o procedimento. Resguardando a segurança da negociação.

Dessa forma, delinea-se o procedimento da maneira evidenciada na Figura 5:

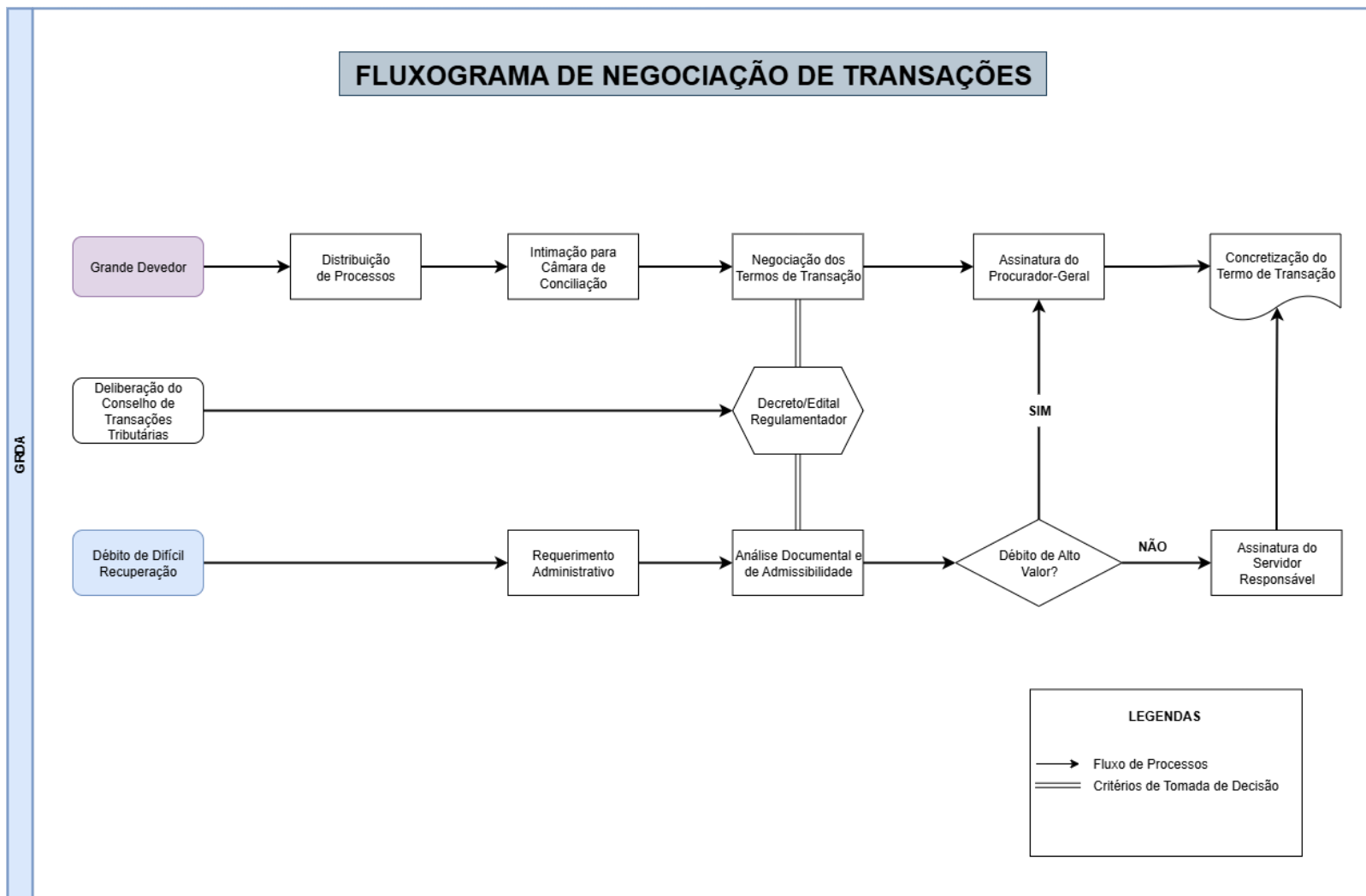


Figura 11 - Fluxograma de Negociação de Transações.
Fonte: Elaborado pelo autor.

```
graph TD;
    A[Gabinete do Procurador-Geral] --> B[Gabinete do Procurador-Geral Adjunto];
    A --> C[Diretoria de Núcleos Jurídicos];
    C --> D[Gerência de Receltas de Dívida Ativa - GRDA];
    C --> E[Gerência de Processos];
    E --> F[Núcleo de Urbanismo, Patrimônio, Ambiente e Residual - NUPA-R];
    E --> G[Núcleo de Assuntos de Pessoal e Previdenciário - NAP-Prev];
    E --> H[Coordenadoria de Apoio de Processos];
    E --> I[Núcleo de Licitações e Contratos - NLC];
    E --> J[Núcleo Executivo Fiscal do Massivo - NEFIM];
    E --> K[Núcleo Executivo Fiscal de Grandes Devedores - NEFIG];
    B --> L[Gerência de Análise de Processos];
    B --> M[Gerência Financeira];
    M --> N[Coordenadoria de RPV];
    M --> O[Coordenadoria de Expediente];
    M --> P[Coordenadoria de Alvará];
    J -.-> Q[PROCON];
    J -.-> R[Conselho Municipal de Contribuintes];
    K -.-> S[Câmara de Conciliação Tributária];
    T[Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Município];
```

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

A partir das mudanças propostas, além de economizar recursos com a mitigação do uso das execuções fiscais, busca-se otimizar os trabalhos da procuradoria municipal.

Trata-se, portanto, de substituir a lógica fragmentada e judicializada por uma política integrada, orientada por evidências e capaz de gerar resultados sustentáveis. Unindo, para tanto, não só a modificação do fluxo operacional, como também o cumprimento de requisitos estruturais, legais e operacionais para seu pleno desenvolvimento.

Portanto, diante da variedade de metodologias propostas, é possível estruturar o seguinte quadro de proposições e requisitos, com prazos de implementação determinados pela complexidade do método, e definindo o órgão responsável por sua execução evidenciado na Tabela 4:

Tabela 4 - Propostas e Requisitos de Reforma.

MÉTODO	MEDIDAS	PRAZO	RESPONSÁVEL
Racionalização das Execuções Fiscais	- Reestruturação orgânica do Núcleo de Execuções Fiscais – NEF; - Redefinição do fluxo de cobrança, com a prevalência da cobrança administrativa; - Redefinição de piso executório, conforme cálculo de custo médio das execuções fiscais; - Estudo patrimonial prévio para grandes devedores.	Médio Prazo (02 a 03 anos)	PROGE (NEFIM, NEFIG)
Saneamento Cadastral	- Programas de atualização cadastral, mediante pequenos benefícios; - Utilização de convênios com cartórios e instituições para atualização cadastral; - Exigência de documentação atualizada para a realização de negociações; - Implementação de rotina no sistema tributário que identifique desatualizações cadastrais.	Longo Prazo (03 a 04 anos)	SEFAZ + PROGE (GRDA)
Monitoramento e Avaliação de Políticas	- Estudo e produção de indicadores e metas mensuráveis; - Inclusão de metas no plano orçamentário (PPA, LDO, LOA); - Monitoramento de indicadores em plataformas de <i>business intelligence</i>.	Curto Prazo (01 a 02 anos)	PROGE (GRDA)
Estratificação de Contribuintes	- Segmentação de perfis de devedores, conforme critérios pré-estabelecidos; - Reformulação do fluxo de cobrança conforme perfil.	Curto Prazo (01 ano)	PROGE (GRDA)

Transações e Conciliação	• Formulação de lei municipal de transações e câmara de conciliação; • Instauração de câmara de conciliação tributária; • Elaboração de minutas de editais	Médio Prazo (02 a 03 anos)	PROGE (NEFIG)
Racionalização dos Parcelamentos	• Reestabelecimento de critérios para parcelamento de débitos; • Substituição dos parcelamentos pelas transações, na esfera judicial; • Moderação no uso de programas de parcelamentos especiais.	Longo Prazo (03 a 04 anos)	SEFAZ + PROGE (GRDA)
Protestos e Negativação	• Estabelecimento de convênios operacionais para protestos em cartório; • Automatização do sistema tributário para a remessa de protestos; • Definição de critérios de negociação de débitos em protesto; • Elaboração de norma regulamentadora do uso de protestos como meio de cobrança.	Curto Prazo (01 ano)	PROGE (GRDA)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Dessa forma, consolidada as mudanças a serem executadas, resta definir em sequência, o tempo previsto de sua implementação. Baseando-se nas metodologias propostas e na estrutura de nosso planejamento estratégico, partindo para, em seguida, estimar os custos de implementação de cada um dos projetos, com base em dados públicos e contratações prévias do município, como exposto adiante.

6.3.1 Cronograma de Implementação

O cronograma de implementação pode ser definido em uma etapa inicial, de implementação de pré-requisitos, entre eles a atualização normativa, elaboração de legislações específicas, estratificar contribuintes etc. A partir disto, tem-se o início da estruturação dos novos procedimentos de cobrança, como as transações e os protestos, conforme a complexidade da medida. E, por fim, a parte final do planejamento se resumirá a medidas de longo prazo, como a alteração gradual dos critérios de parcelamento e saneamento cadastral, findando nosso cronograma com a etapa de avaliação e renovação do ciclo de política pública. Conforme a Tabela 5:

Tabela 5 - Cronograma de Implementação - Plano de Ação 2026-2029.

Cronograma de Implementação - Plano de Ação 2026-2029																
	jan/26	mar/26	jun/26	set/26	dez/26	mar/27	jun/27	set/27	dez/27	mar/28	jun/28	set/28	dez/28	mar/29	jun/29	set/29
Atualizar a normativa tributária e orçamentária	•	•	•													
Preparar a implementação de novos métodos de cobrança	•	•	•													
Reestabelecer critérios para o parcelamento de débitos	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Racionalizar as Execuções Fiscais	•	•	•	•	•	•	•	•	•							
Preparar previamente a proposição de execuções			•	•	•	•	•	•	•							
Operacionalizar o Saneamento Cadastral	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Operacionalizar a Estratificação de Contribuintes	•	•	•													
Implementar Transações e Conciliação				•	•	•	•	•	•	•	•					
Implementar Protestos/Negativação				•	•	•	•									
Monitorar o desempenho arrecadatário	•	•	•	•	•											
Avaliar o impacto da política de recuperação de créditos															•	•

Fonte: Elaborado pelo autor.

Seguido o cronograma de implementação, pretende-se iniciar a execução de todas as medidas propostas no prazo máximo deste planejamento, de 04 anos. Isto porque, as medidas de reforma visam enfrentar uma condição a anos consolidada no município, de forma que o primeiro ciclo desta nova política visa, antes de tudo, estabilizar a execução das novas metodologias no contexto rígido atual. Com a pretensão de complementá-las e otimizá-las a partir de avaliações periódicas e ajustes futuros. Desta forma, primeiro será abordada a análise dos custos de implementação dos projetos descritos, em seguida, a forma de avaliação desta política pública.

6.3.2 Custos estimados

Entre os objetivos deste planejamento, tem-se, além do aumento na eficiência arrecadatória, a pretensão de redução dos custos operacionais. Isto significa que, entre as medidas propostas, a sua maioria contempla baixos custos operacionais e estruturais, com pouco ou nenhum custo direto à municipalidade e centrada principalmente na reformulação de procedimentos internos e reformas legislativas. Entre as medidas geradoras de custos, muitas já são contempladas pelo atual contrato firmado entre a Prefeitura do Município de Maringá e a empresa Elotech (Processo SEI nº 01.35.00086439/2023.33), através do contrato licitado para a administração de seus sistemas de gestão, como o sistema tributário e jurídico da Procuradoria.

Além disso, as medidas de racionalização das execuções fiscais têm como um de seus aspectos a redução do volume desta custosa máquina jurídica, estabelecendo critérios conscientes para a judicialização, e utilizando-a apenas como última medida. Assim, liberam-se recursos e servidores, que realocados para a execução de outras alternativas de cobrança, tem o potencial de não produzir maiores custos ao município, ou ainda, reduzi-los em relação à atual metodologia. De forma que, aliada com a previsão de aumento na recuperação de créditos, os custos deste Plano tendem a não significar empecilho à sua implementação, gerando retorno superior ao dispêndio inicial de recursos. Desta forma, visando a economicidade deste Plano de Ação, foi elaborada a seguinte descritiva de custos iniciais de implementação, considerando o período orçamentário anual:

Tabela 6 - Planilha de Custos de Implementação Anual.

PROJETOS	AÇÕES	CUSTOS	REFERÊNCIA
Atualizar previsões defasadas do Código Tributário Municipal	Procedimento legislativo, isento de custos diretos.	-	
Redefinir o piso executório, conforme cálculo de custo médio das execuções fiscais	Procedimento interno e legislativo, isento de custos diretos.	-	Piso não se computa como renúncia de receita, em razão da aplicação de meios de cobrança extrajudiciais.
Incluir metas no plano orçamentário (PPA, LDO, LOA)	Procedimento interno e legislativo, isento de custos diretos.	-	
Formular lei municipal de transações e câmara de conciliação	Procedimento legislativo, isento de custos diretos.	-	
Elaborar norma regulamentadora do uso de protestos como meio de cobrança	Procedimento legislativo, isento de custos diretos.	-	

Reestruturar o organograma do Núcleo de Execuções Fiscais	Procedimento interno e legislativo, isento de custos diretos. Contratação de 04 servidores públicos analistas jurídicos.	R\$ 376.963,08	Conforme processo já em andamento. SEI nº 01.03.00022821/2025.84 (Prefeitura de Maringá, 2025a).
Moderar o uso de programas de parcelamentos especiais	Procedimento interno e legislativo, isento de custos diretos.	-	
Reestabelecer requisitos aos parcelamentos	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Redefinir o fluxo de cobrança, com a prevalência da cobrança administrativa	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Utilizar as execuções fiscais como último recurso	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Substituir os parcelamentos pelas transações, na esfera judicial	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Estudar previamente o patrimônio de grandes devedores	Executável inicialmente através de procedimento interno e convênios com órgãos públicos.	-	Isento de custos, desde que realizados com outros Entes Públicos.
Programas de atualização cadastral, mediante pequenos benefícios	Procedimento interno, custas variáveis através de renúncias fiscais.	R\$ 1.000.000,00	Valor discricionário.
Utilização de convênios com cartórios e instituições para atualização cadastral	Executável através de procedimento interno e convênios com órgãos públicos.	-	Isento de custos, desde que realizado com outros Entes Públicos.
Exigência de documentação atualizada para a realização de negociações	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Implementação de rotina no sistema tributário que identifique desatualizações cadastrais	Implementação inicial disponível através de contrato público vigente ¹ .	-	Contrato Elotech (Prefeitura de Maringá, 2024b): 15.1.18; 15.5.2.17.
Segmentação de perfis de devedores, conforme critérios pré-estabelecidos	Implementação inicial disponível através de contrato público vigente ¹ .	-	Contrato Elotech (Prefeitura de Maringá, 2024b): 15.1.1; 15.1.3; 15.1.4; 15.1.5; 15.1.7; 15.1.8; 15.1.24; 15.5.2.5; 15.5.2.19; 15.5.5.7; 15.5.5.9; 15.6.7; 15.6.33; 15.8.3.
Reformulação do fluxo de cobrança conforme perfil de devedores	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Instauração de câmara de conciliação tributária	1. Necessária a estrutura para realização de reuniões; e	R\$ 118.695,20	Preço de locação similar realizada pelo Município no Processo Licitatório nº 35/2025 (Prefeitura de Maringá, 2025a).

	2. Disponibilização de 03 servidores administrativos.	R\$ 92.205,18	Salário base anual de 03 servidores agentes administrativos em Maringá/PR.
Elaboração de minutas de editais	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Estabelecimento de convênios operacionais para protestos em cartório	Executável através de procedimento interno e convênios com órgãos públicos.	-	
Automatização do sistema tributário para a remessa de protestos	Implementação inicial disponível através de contrato público vigente¹.	-	Contrato Elotech (Prefeitura de Maringá, 2024b): 15.5.2.
Definição de critérios de negociação de débitos em protesto	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Produzir e aplicar indicadores e metas mensuráveis	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Monitorar indicadores em plataformas de <i>business intelligence</i>	1. Compra de chave de acesso empresarial;	R\$ 20.800,00	Preço de compra similar realizada pelo Município no Processo Licitatório nº 218/2024 (Prefeitura de Maringá, 2024b).
	2. Disponibilização de 02 servidores administrativos; e	R\$ 61.470,12	Salário base anual de 02 servidores agentes administrativos em Maringá/PR.
	3. Treinamento em utilização de Power BI.	R\$ 2.262,41	Preço de curso disponível online, formato EaD (Impacta Treinamentos, 2025²).
Avaliar o desempenho dos projetos implementados	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
Desenvolver novo ciclo à política públicas ao fim do prazo definido	Procedimento interno, isento de custos diretos.	-	
TOTAL		R\$ 1.672.395,99	

Fonte: Impacta Treinamentos, 2025; Prefeitura de Maringá, 2024a; Prefeitura de Maringá, 2024b; Prefeitura de Maringá, 2025a; Prefeitura de Maringá, 2025b.

Desta forma, demonstrados os custos de implementação, e encerrada a descrição da execução deste planejamento, passa-se a trabalhar os meios de avaliação de eficiência e efetividade das medidas propostas. Buscando ajustar rotas durante sua execução e reformular estratégias, conforme a atual realidade se transforme. Impedindo que um novo planejamento se torne velho em um futuro próximo, mas se estabelecendo como um processo contínuo, dinâmico e duradouro.

6.4 Avaliação

Avaliar os impactos de uma política pública significa, no ciclo de políticas públicas, a possibilidade de julgar possíveis impactos positivos que justifiquem as medidas tomadas e os recursos investidos, analisando a situação estabelecida previamente. Dessa forma, a avaliação deve fazer parte integral de um sistema de gerenciamento, concluindo se o processo auxilia ou não na condução do desenvolvimento municipal, e se um novo ciclo deve começar (Pfeiffer, 2000).

Portanto, com o intuito de avaliar a efetividade dos projetos propostos, foram formulados indicadores considerando sua aplicabilidade e responsividade em medir as ações elencadas neste planejamento. Inclusive, selecionando dentre estes indicadores, aqueles com maior potencial de integração às leis orçamentárias municipais (PPA, LDO, LOA), como medida de transparência de gestão e solidificação, a longo prazo, da busca pelo alcance dos objetivos pretendidos.

6.4.1 Produção de Dados e Monitoramento de Indicadores Internos

Como exposto previamente, diante da ausência de monitoramento ostensivo das políticas públicas de recuperação de créditos no Município, a formulação dos indicadores e metas visam, precipuamente, estabelecer os aspectos básicos de monitoramento e avaliação aplicáveis ao plano. Isto em razão da sua maior facilidade de implementação e execução, partindo do básico, e possibilitando o ajuste para um monitoramento mais preciso no futuro.

Assim, foram definidos aspectos globais de avaliação, entre eles, a taxa de arrecadação, taxa de negociação, taxa de sucesso global, crescimento do estoque, efetividade de protestos/negativações e transações. Na forma que segue:

Tabela 7 - Indicadores e Metas Anuais.

Descrição	Indicador	Meta
Taxa de Arrecadação Anual	$TAA = \frac{\text{Valor Total de Pagamentos no Exercício (P)}}{\text{Estoque de Dívida Ativa (E)}} \times 100$	11%
Taxa de Negociação Anual	$TNA = \frac{\text{Valor Total em Débitos Parcelados ou Negociados (N)}}{\text{Estoque de Dívida Ativa (E)}} \times 100$	11%
Taxa de Sucesso Global Anual	$TSG = TAA + TNA$	22%
Crescimento do Estoque de Dívida Ativa	$CED = \frac{\text{Estoque Final (E}_{n+1}) - \text{Estoque Inicial (E}_n)}{E_n} \times 100$	0%
Efetividade de Protestos	$EPN = \frac{\text{Valor Arrecadado em Protestos (P}_p)}{\text{Estoque de Valores em Protesto (E}_p)} \times 100$	16%

ou Negativações		
Taxa de Conciliação e Transação	$TCT = \frac{\text{Valor Arrecadado em Conciliações } (P_c)}{\text{Estoque de Valores em Conciliação } (E_c)} \times 100$	5%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do município.

Entre as metas estabelecidas, definiu-se 11% para a arrecadação anual, com o objetivo de estabilizar o crescimento do estoque de dívida ativa, projetando o percentual de crescimento de 2023 para 2024. Em relação a taxa de negociação, pareceu-se a meta anterior, em relação a sua proximidade, conforme indicado no item 6.1.2 deste plano, o mesmo para a taxa de sucesso global. Sobre o crescimento do estoque, foi definida em 0%, buscando evitar o aumento do montante inscrito, diferindo da primeira meta no sentido de considerar o crescimento real, sem projeções. Quantos à meta de protestos e negativações, ela acompanha os menores índices entre os municípios estudados, de Colatina/RS (Brasil, 2023). Enquanto a última, em relação de sua diluição entre pagamentos e parcelamentos, foi definida por estimativa, para ajustes futuros com base em posteriores avaliações.

Neste sentido, em razão do fácil entendimento e alta responsividade, sugerem-se os indicadores de Taxa de Arrecadação Anual e Crescimento do Estoque de Dívida Ativa para integrarem o plano orçamentário municipal. Permanecendo os demais, por ora, como indicadores de monitoramento e avaliação internos das medidas individualizadas, e por refletirem diretamente nas duas anteriores, evitando redundância e prezando pela simplicidade da informação pública.

Assim, com base neste escopo de avaliação, é possível definir se as novas metodologias empregadas cumprem sua função nos prismas de eficiência e efetividade da política de recuperação de créditos municipais. Devendo ser avaliadas não desacompanhadas, mas sempre seguidas de ações praticadas pelo Município, no sentido de corrigir incorreções e aprimorar estratégias, como apontado adiante no Encerramento e Novo Ciclo.

6.5 Encerramento e Novo Ciclo

A execução do presente plano, apesar de contemplar um grande número de mudanças, tem como diretriz evitar reformulações drásticas de estrutura ou orçamento. Pretende-se, primeiro, uma reforma da cultura institucional e fluxo operacional, com mudanças metodológicas sutis e em estágios iniciais. Assim, permitindo a avaliação dos

projetos implementados e abrindo portas para a realização de estratégias mais avançadas, já com seus pilares estabelecidos através desta experiência inicial.

A manutenção dos meios atuais, consoantes aos novos métodos, visa, também, evitar a tomada de operações de riscos pelo Município. Pois, como é sabido, estruturas internas a ano consolidadas exigem cuidado em sua alteração, sendo mais prudente a implementação de um processo contínuo e dinâmico, que opere as mudanças de forma gradual, do que esperar revolucionar a lógica interna sem preparação.

A tentativa de minimizar os custos também visa o mesmo objetivo: permitir a tomada de decisão facilitada ao gestor. Trata-se de um plano de ação dependente, quase que unicamente, da tomada de decisão da Administração. Se apresentando como um indicativo dos caminhos a serem tomados, individualmente ou de forma separada e acobertados pela pesquisa acadêmica e análise comparativa, sempre guiados pela mesma visão, de modernizar a gestão de dívida ativa do Município de Maringá.

Dessa forma, o ciclo da política pública retorna ao ponto inicial, reajustada e otimizada, permitindo passos além dos tomados inicialmente. Nesse sentido, é possível visualizar o ciclo da seguinte forma:

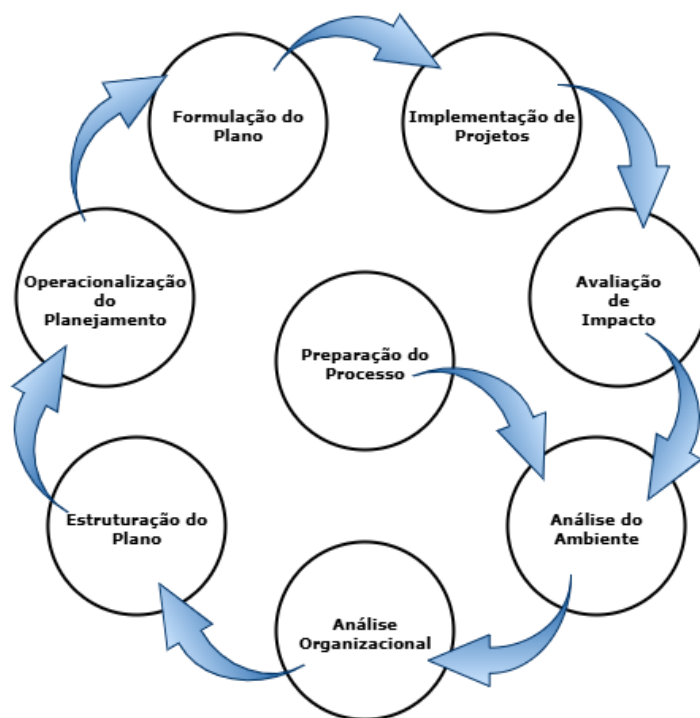


Figura 13 - Ciclo de Planejamento Estratégico Municipal.
Fonte: Pfeiffer (2000).

Neste sentido, como política contínua, que não visa seu exaurimento com o atingimento dos objetivos, é necessária a delimitação de prazo para sua avaliação

periódica. Dessa forma, considerando o período inicial de nascimento desta nova política, optou-se pelo prazo de 04 anos, em razão de sua equivalência ao tempo de vigência do Plano Plurianual das entidades públicas. Permitindo o fechamento completo de um ciclo orçamentário e, ao fim, possibilitando a avaliação das metas atingidas no período. Inclusive, com a sincronização do período de fechamento de ciclo desta política à própria PPA, finalizado seu período de implementação.

Para tanto, o monitoramento das informações deve ser contínuo, operado pela GRDA, responsável pela extração de dados e criação dos painéis de monitoramento, e avaliada pela Diretoria de Núcleos Fiscais, responsável pelo replanejamento e definição de pontos de ajuste necessários no período final do ciclo. Isto através de novo planejamento estratégico, que indique a permanência de políticas de sucesso, e novas experiências controladas para as metodologias aquém das metas esperadas, ou que enfrentaram problemas de implementação, execução ou operacionalização. Ajustando cada projeto, dentro a estrutura do planejamento, conforme a conveniência Administrativa, baseando-se nas experiências adquiridas no período e fundamentada nos dados produzidos.

Recomenda-se, para tanto, a criação de novos indicadores pós o primeiro ciclo inicial, que se demonstrem necessários durante o processo e que produzam informações consideradas relevantes durante a execução deste planejamento. Agregando inteligência de gestão e transparência neste novo reinício. Inclusive, com a publicação do próprio documento de planejamento, permitindo o acompanhamento social dos trabalhos da Procuradoria em sua progressão.

Neste ponto, o intercâmbio de experiências entre municípios também se torna possível. Sendo benéfica no sentido de possibilitar não só otimizar a gestão com a prática internalizada, mas também, absorvendo *benchmarks* de sucesso externos, seja de outros municípios, Estados ou mesmo da União. Como foi possível na realização deste trabalho, o aprendizado com experiências externas também é possível em planejamentos futuros, pois cruzando dados e procedimentos, se faz possível ao Município de Maringá o avanço acelerado em direção à eficiência de não só suas políticas tributárias, mas de qualquer natureza.

Assim, a política não termina em entrega de resultados, pelo contrário permanece ativa e operacional, mantendo sua visão e se agregando à cultura institucional dentro deste processo circular. Permitindo a Maringá/PR o aumento de sua arrecadação, a redução de seus custos e a liberação de recursos fundamentais à concretização de suas políticas

essenciais. Refletindo não somente em uma máquina orçamentária mais eficiente, mas como um todo, em uma maior sustentabilidade fiscal ao Município.

7. DISPOSIÇÕES FINAIS

O presente Plano de Ação tem como objetivo se tornar um instrumento orientador à modernização da cobrança da dívida ativa do Município de Maringá. Não como mera proposta acadêmica, mas como documento prático, voltado à gestão pública, e formulado a partir de análise comparativa de outros entes federativos, através do levantamento de dados e o estudo crítica de experiências em múltiplos contextos nacionais. De forma que as ações aqui elencadas, ofereçam caminhos para a mudança metodológica gradual, sem rupturas abruptas ou reformas de difícil implantação, que possam ser incorporadas no Poder Público de forma livre de resistências. Permitindo que a transição para uma política de cobrança mais eficiente possa ser feita de maneira mais segura, permanente e baseada em evidências.

Dessa forma, as ações foram pensadas em sua operacionalização individual ou conjunta, sempre acobertadas de legalidade e disponibilidade orçamentária do Município, conforme a conveniência e oportunidade administrativa, ao passo que as oportunidades se apresentem aos gestores. Assim, sua aplicação integral pode ser executada de forma escalonada, preservando, na medida do possível, os trabalhos na forma em que são executados na atual política e flexibilizando, gradualmente, a capacidade institucional de absorver as mudanças. De forma que em cada ciclo seja possível reavaliar seus resultados, corrigindo rumos e consolidando novos avanços, em uma rotina de aperfeiçoamento contínuo.

Portanto, seria um erro considerar este Plano como um documento estático, ou definitivo. Pelo contrário, sua efetividade depende da constante otimização de suas diretrizes, diante de alterações legislativas ou jurisprudenciais que impactem a cobrança tributária, assim como das transformações econômicas e sociais que alterem a realidade em que o Plano está inserido. Assim como observado nos estudos em que se baseou este planejamento, entende-se que o sucesso de uma política está em sua capacidade de adaptação, e, nesse sentido, a consolidação de mecanismos de monitoramento e de avaliação periódica são condições indispensáveis para que a política de recuperação de créditos em Maringá se mantenha atualizada, eficiente e ajustada ao interesse público.

Em termos acadêmicos, este trabalho busca preencher uma lacuna pouco explorada na literatura nacional sobre as políticas públicas de recuperação de créditos inscritos em dívida ativa. Marcada até aqui pelo predomínio amplo de análises jurídicas, puramente estatísticas ou de enfoques muito reduzidos, e carente de propostas concretas

de implementação ampla em nível institucional. Assim, ao propor uma estratégia baseada em dados, adaptada às condições institucionais e orientadas por experiências bem-sucedidas em outros entes federativos, este Plano contribui ao debate científico ao oferecer não somente uma reflexão teórica, mas também um modelo prático de gestão, com fundamentos acadêmicos e diretrizes operacionais. Esta abordagem, além de pretender reforçar a importância da tomada de decisão baseada em evidências, abre espaço para que futuras pesquisas possam testar, avaliar e aprimorar as medidas aqui propostas, consolidando o campo da gestão tributária como objeto legítimo de investigação, no âmbito das políticas públicas.

Por fim, proposto este plano prático de mudança, resta à Procuradoria-Geral do Município, em articulação junto à Secretaria da Fazenda e os demais órgão competentes, assumir o protagonismo na coordenação institucional deste plano. Garantindo que os projetos se convertam em práticas efetivas e integradas. Pois, mais que um conjunto de propostas técnicas soltas, o presente Plano de Ação pretende se tornar o marco inicial de uma nova cultura de gestão da dívida ativa municipal, seja em Maringá, ou em outros entes que possam se aproveitar das informações aqui apresentadas. Para que, quando implementado com prudência e rigor, tenha o potencial de reduzir custos, ampliar a efetividade da arrecadação e, sobretudo, reforçar a capacidade do Município em financiar políticas públicas essenciais à coletividade, e promovendo, não apenas o equilíbrio fiscal, mas também o desenvolvimento do plano social.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Larissa Damacena de. **Gestão da dívida ativa: o impacto da implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa dos impostos no município de Itapoá/SC**. 2024. 73 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal do Rio Grande, Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, Rio Grande, 2024. Orientadora: Flávia Verônica Silva Jacques.

BARRETO, Aline Fleury. Execuções Fiscais no Brasil: Estimativas e Críticas à Cobrança Judicial de Créditos. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 41, p. 25–42, 2023. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-41-1. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/611>. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRANDÃO, Isac de Freitas. Diagnóstico e análise-crítica da dívida ativa do município de Salvador e propostas para o seu saneamento. Salvador, BA: **Revista de Direito da Cidade**, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31598>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

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. Brasília, DF: 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **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. Brasília, DF, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **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, 11 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13988.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria-Geral da Presidência. Núcleo de Processos Estruturais e Complexos. **Nota Técnica nº 6/2023: Protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA) da União, Estados e Municípios – eficácia da cobrança via protesto extrajudicial, índice de recuperação**. Brasília, DF: STF, 2023.

CASTANHAL (PA). **Nova lei de incentivo à regularização fiscal**. Castanhal: Prefeitura Municipal, [2025?]. Disponível em: <https://castanhal.pa.gov.br/nova-lei-de-incentivo-a-regularizacao-fiscal/>. Acesso em: 5 maio 2025.

CASTRO, Roberta Graziella Vivian; BENITES, Mauren Corrêa dos Santos. O protesto extrajudicial de certidão da dívida ativa da Fazenda Pública. In: **Semana do Servidor Público 2017 e II Simpósio em Gestão Pública**, 2017, Santa Maria. Anais [...]. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2017.

CHAGAS, M. T.. **Análise da efetividade do novo modelo de cobrança da dívida ativa da União da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**. 2022. 109 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2023**. Brasília, DF: CNJ, 2024. 341 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**. Brasília, DF: CNJ, 2024. 448 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel Justiça em Números**. Brasília: CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 5 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res_547_2024_CNJ.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

CONTAGEM (MG). **Programa de Regularização Cadastral e Tributária.** Contagem: Secretaria Municipal de Fazenda, [2025?]. Disponível em: <http://receita.contagem.mg.gov.br/duvidas/?area=58&duvida=383>. Acesso em: 5 maio 2025.

COSTA, E. R. DA. **A Tecnologia E Estratégia Na Cobrança Da Dívida Ativa Da União.** 62 f. Dissertação. Mestrado em Políticas Públicas – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

CURITIBA (PR). **PGM recupera R\$ 411,3 milhões da dívida ativa com o município para serem investidos em serviços públicos.** Curitiba: Prefeitura de Curitiba, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/pgm-recupera-r-4113-milhoes-da-divida-ativa-com-o-municipio-para-serem-investidos-em-servicos-publicos/76323>. Acesso em: 2 maio 2025.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** 13th ed. Boston: Pearson, 2013.

DI PIETRO, M. S. **Direito administrativo.** 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FABER, Frederico Igor Leite; SILVA, João Paulo Ramos Fachada Martins da. Parcelamentos tributários: análise de comportamento e impacto. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, Brasília-DF, v. 3, n. 1-2, p. 161-187, jan./dez. 2016.

FERRAZ, C. **Por que avaliar o impacto de políticas públicas?** Brasília: J-Pal; Enap, 2017.

FRANCO, Marcelo Veiga. A cobrança extrajudicial de dívida ativa como meio de enfrentamento do “gargalo” das execuções fiscais. **Revista CNJ**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 65-73, jan./jun. 2019.

GOMES, Ricardo Corrêa. Análise do desempenho de organizações públicas. In: **Encontro Nacional Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Administração – ENANPAD**, 21., 1997, Rio das Pedras, RJ. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 1997.

GOMES, Ricardo Corrêa; LEAL, Ana Carolina dos Santos; ASSIS, Vitória Ambrozio de. Indicadores para avaliar o desempenho de prefeituras municipais. **TAC - Tecnologias**,

Administração e Contabilidade, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, art. 1, p. 1-15, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/tac>. Acesso em: 1 maio 2025.

GONÇALVES, Rayssa Farias Lima. **A eficácia da transação tributária da Lei nº 13.988/2020 como mecanismo alternativo para a solução de conflitos**. 2024. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa, 2024.

GOUVEA, M. de F. Crítica da execução fiscal como meio de cobrança do crédito público em massa: horizontes, aperfeiçoamento e alternativas. **Revista da AGU.**, [S. l.], v. 17, n. 3, 2018. DOI: 10.25109/2525-328X.v.17.n.3.2018.874. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/874>. Acesso em: 28 abr. 2025.

GRILLO, Fabio Artigas. Considerações acerca da transação tributária e sua viabilidade no Estado do Paraná. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 14, p. 11–39, 2023.

GUIMARÃES, Tiago Rodrigues. **Análise dos fatores que contribuem para a recuperação dos créditos de ICMS inscritos em Dívida ativa no Estado do Rio de Janeiro**. 2023: 76f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; Perl, Anthony. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. 3. ed. Toronto: Oxford University Press, 2009.

Impacta Treinamentos. **Curso Power BI ao vivo**. São Paulo: Impacta, [2025?]. Disponível em: <https://www.impacta.com.br/cursos/power-bi-ao-vivo>. Acesso em: 30 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/Brasil/pr/maringa/pesquisa/38/0?tipo=ranking>. Acesso em: 25 fev. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; Marconi, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINGÁ (PR). **Ato de Cooperação nº 01/2024**. Juntado nos autos do processo nº 0003839-15.2009.8.16.0190 do TJPR. Maringá: Procuradoria-Geral do Município, 2024. Documento assinado digitalmente, disponível no sistema PROJUDI.

MARINGÁ (PR). **Lei nº 8.536, de 22 de dezembro de 2009**. Autoriza a Procuradoria Geral do Município a não ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos de pequeno valor, de natureza tributária e não tributária, e dá outras providências. Maringá, PR, 2009.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 677, de 18 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o sistema tributário do Município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2007/67/677/lei-complementar-n-677-2007-dispoe-sobre-o-sistema-tributario-do-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 1 maio 2025.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 1.262, de 25 de janeiro de 2021**. Institui o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS Municipal e dá outras providências. Maringá: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2021/126/1262/lei-complementar-n-1262-2021-institui-o-programa-de-recuperacao-fiscal-refis-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 maio 2025.

MARINGÁ (PR). **Lei Complementar nº 1.318, de 2022**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da administração direta do Poder Executivo do Município de Maringá e dá outras providências. Maringá, PR, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2022/132/1318/lei-complementar-n-1318-2022-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-da-administracao-direta-do-poder-executivo-do-municipio-de-maringa-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 fev. 2025.

MARINGÁ (PR). **Portaria Nº 04/2020 - PROGE**. Resolve distribuir os serviços e atribuições afetos à Procuradoria-Geral do Município. Maringá, PR, 2020.

MARINGÁ MAIS. **Prefeitura orienta regularização de dívidas municipais**. Maringá Mais, Maringá, 1 abr. 2025. Disponível em: <https://www.maringamais.com.br/2025/04/01/prefeitura-orienta-regularizacao-de-dividas-municipais/>. Acesso em: 15 maio 2025.

MINTZBERG, Henry. **The Rise and Fall of Strategic Planning: reconceiving roles for planning, plans, planners**. New York: The Free Press, 1994.

MIRANDA NETO, José Lamy de. **Análise comparativa do desempenho da PGFN: estudo de estratégias inovadoras na recuperação de créditos públicos**. 2020. 125 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública e Empresas) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE. Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29821>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

MÜLLER, Aline; LEITE, Amanda; KARG, Ana Cláudia; MASCITTO, Andréa; RODRIGUES, Ingrid L.; ALMEIDA, Isabela; HICKMANN, Jussandra; BRAZ, Maciel; STELLUTI, Maite; RAFAEL, Marcus; RODRIGUES, Mariana; BANDEIRA, Paloma; LIMA JÚNIOR, Paulo César de; FERREIRA, Regina Célia M.; SANTOS, Reginaldo Angelo dos; PISCITELLI, Tathiane. **Transações tributárias estaduais**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 2023.

NEELY, Andy; ADAMS, Chris; KENNERLEY, Mike. **The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success**. London: Pearson Education, 2002. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/265453886>. Acesso em: 1 maio 2025.

OLIVEIRA, Giovanna Cavalcante. **Os métodos autocompositivos e seu cabimento na satisfação da dívida ativa**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2022. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba.

OLIVEIRA, Leonardo Sousa de Paiva. Execução fiscal sob a ótica da análise econômica do direito. **Revista Humanidades & Inovação**, Palmas (TO), v. 10, n. 13, p. 349–358, 2023. ISSN 2358-8322. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7440/5414>. Acesso em: 1 maio 2025.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Penguin Books, 1992.

PEREIRA, André Gustavo Carreiro. **A transação tributária na resolução do contencioso tributário do Estado do Ceará**. 2024. 210 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2024. Orientadora: Profa. Dra. Júlia Mattei de Oliveira Maciel.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PFISTERER, A.; PASCHKE, M. Evidence-based policymaking. In: Paschke, M.; Dahinden, M. (ed.). **Engaging in the science-policy dialogue**. Workbook 1. Zurich: Zurich-Basel Plant Science Center, 2019.

PLUTARCO, Hugo Mendes. A Sonegação e a Litigância Tributária como Forma de Financiamento. **EARL**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 122-147, jan./jun. 2012.

PARANÁ (Estado). **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 1989.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PORTELLA, André Alves; BORGES, Mário Andrade. Diagnóstico e análise crítica da dívida ativa do Município de Salvador e propostas para o seu saneamento. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1422–1448, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.31598>. Acesso em: 1 maio 2025.

PREFEITURA DE MARINGÁ. Portal da Transparência – **Contrato nº 469/2024**. Maringá: Prefeitura de Maringá, 2024a. Disponível em: <https://maringa.oxy.elotech.com.br/portaltransparencia/1/contratos/detalhes?id=ff6d5b50-274f-4e33-b413-5a094d4ac8b6>. Acesso em: 30 set. 2025.

PREFEITURA DE MARINGÁ. Portal da Transparência – **Licitação nº 218/2024**. Maringá: Prefeitura de Maringá, 2024b. Disponível em: <https://maringa.oxy.elotech.com.br/portaltransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=6&licitacao=218>. Acesso em: 30 set. 2025.

PREFEITURA DE MARINGÁ. Portal da Transparência – **Licitação nº 35/2025**. Maringá: Prefeitura de Maringá, 2025a. Disponível em: <https://maringa.oxy.elotech.com.br/portaltransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2025&tipoLicitacao=7&licitacao=35>. Acesso em: 30 set. 2025.

PREFEITURA DE MARINGÁ. Procedimento administrativo SEI nº 01.03.00022821/2025.84: **Reestruturação da Dívida Ativa e Execução Fiscal – Procuradoria-Geral**. Maringá, 2025b. Documento interno.

ROCHA, Leonardo Brandão. Ação de execução fiscal ineficiente e suas consequências à legitimidade e legitimação das funções estatais. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 1, p. 23–43, 2021. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2021.v7i1.7626. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/7626>. Acesso em: 28 abr. 2025.

RODRIGUES, Natalia Ferreira de Carvalho. **A renúncia dos benefícios: transparência e avaliação dos programas de recuperação fiscal no Brasil**. 2020. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. ISBN 978-85-5362-001-2.

SANGREMAN, Carlos. **Manual de Introdução à Construção de Indicadores de Monitorização**. Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento da Universidade de Lisboa (CEsA, ULISBOA), 2018.

SILVEIRA, Clairton da. **Procuradoria-Geral da Fazenda Municipal de São Leopoldo: ferramenta de recuperação fiscal**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, São Leopoldo, 2012.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (Brasil). **Contas anuais**. Brasília, DF: SICONFI, 2025. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 25 fev. 2025.

SOUSA, Fernando Fagundes de. **Gestão do estoque da dívida ativa dos municípios de Rondônia: uma proposta de indicador composto de boas práticas administrativas**. 2023. 119 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 16, p. 20-45, 2006.

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 Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020. Orientador: Diego de Faveri Pereira Lima. Disponível em: <https://repositorio.Müller.br/server/api/core/bitstreams/ba294674-f628-48fd-a2f3-11e42e2150b8/content>. Acesso em: 21 maio 2025.

SUTCLIFFE, Sophie; COURT, Julius. **Evidence-based policymaking: what is it? how does it work? what relevance for developing countries?** London: Overseas Development Institute, 2005. (ODI Background Note).

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Súmula nº 314, de 2 de março de 2005**. Em execução fiscal, não se aplica o art. 739-A do Código de Processo Civil. Brasília, DF: STJ, 2005. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Inicio/Sumulas/STJ-Sumulas.aspx>. Acesso em: 25 fev. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Tema 1184**. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>.

Acesso em: 25 fev. 2025.

TEIXEIRA, Leonardo Augusto Barçante. **Tecnologia acelera a recuperação de créditos devidos à União**. Serpro, 19 ago. 2019. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2019/tecnologia-acelera-recuperacao-creditos-uniao>. Acesso em: 21 maio 2025.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Brasil). **Painéis do Data Lake**. São Paulo: TCE-SP, [s.d.]. Disponível em: <https://www10.tce.sp.gov.br/power-bi-embedded/PublicReport?workspaceId=e5e53f6b-5744-4011-b783-6241b3419d41&reportId=3a0d35c6-a40e-4b58-a8d9-185dc093016e&fullWidth=1>.

Acesso em: 1 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (Brasil). **Acórdão de Parecer Prévio nº 444/19 – Segunda Câmara**. Prestação de contas do Prefeito de Engenheiro Beltrão referente ao exercício de 2014. Parecer prévio pela irregularidade das contas, com ressalvas e aplicação de multas. Curitiba, PR, 2019. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2019/10/pdf/00341100.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (Brasil). **Nota Técnica nº 31, de 25 de outubro de 2024**. Curitiba: TCE-PR, 2024. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/nota-tecnica-n-31-de-25-de-outubro-de-2024/359030/area/249>. Acesso em: 5 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (Brasil). **Painel de Indicadores da Gestão Municipal – Power BI**. Curitiba: TCE-PR, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzViMTVjZDctNzFhNS00M2NhLTg1ZDQtMWRiMmRkYWZhNjBkIiwidCI6ImY3MGEwYWY2LWRhMGYtNDViZS1iN2VkLTlmOGMxYjI0YmZkZiIsImMiOiR9>. Acesso em: 5 maio 2025.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; Fritzen, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília, DF: ENAP, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.