

Orientação Técnica



 **Nº 042. 2025**

Assunto: Breves orientações acerca da Dívida Ativa Municipal.

Ementa: Dívida Ativa – Arrecadação – Gestão – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

I – INTRODUÇÃO

Considerando a palestra intitulada “Dívida Ativa: Orientações Gerais”, transmitida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), por meio de seu canal oficial no YouTube, em 9 de outubro último, mostra-se pertinente abordar o tema, especialmente no que se refere às boas práticas de gestão a serem implementadas pelos municípios.

O tema Dívida Ativa tem sido recorrentemente destacado nos relatórios de fiscalização do TCESP, revelando uma deficiência estrutural e operacional por parte de diversas administrações municipais na condução do processo de inscrição, cobrança e recuperação dos créditos públicos. Tal fragilidade acaba por comprometer a efetividade arrecadatória e, por consequência, a capacidade financeira dos entes locais em atender às demandas sociais.

Cumprе salientar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vem aperfeiçoando seus mecanismos de acompanhamento e controle, com ênfase no uso de Indicadores de Desempenho e na Matriz de Risco, instrumentos tecnicamente estruturados a partir dos dados de Dívida Ativa transmitidos ao Sistema Audesp e ao IEG-M (i-Fiscal).



Essas ferramentas visam subsidiar a análise da eficiência da gestão fiscal, permitindo identificar falhas, mitigar riscos e assegurar que os recursos públicos sejam administrados de forma responsável, transparente e orientada ao interesse coletivo.

II – A DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL

A dívida ativa, classificada como receita pública corrente, “Outras Receitas Correntes”, possui significativa importância na gestão dos entes públicos. É um instrumento importante para que o poder público atinja sua finalidade, que é a consecução do bem comum.¹

A inscrição em dívida ativa está definida no art. 201 do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Sendo assim, dívida ativa tributária é a dívida inscrita na repartição competente depois da constituição definitiva, ou seja, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.¹

A inscrição em dívida ativa representa, portanto, a consolidação da dívida tributária, daquele débito tributário perante a administração pública, que, pelo menos administrativamente, não mais poderá ser alterado. Essa consolidação é a inscrição em dívida ativa, que pressupõe a inclusão do débito consolidado no cadastro da administração. Esse cadastro da administração é, exatamente, a dívida ativa.¹

Então, o primeiro requisito para inscrição em dívida ativa é a constituição definitiva do crédito tributário. O crédito tributário já tem que ser imutável na esfera administrativa. Sendo imutável, pode ser realizada a inscrição em dívida ativa.¹



A dívida ativa é uma fonte de recursos que advém de uma frustração de arrecadação, sendo importante para que o poder público atinja sua finalidade, que é a consecução do bem comum da sociedade. Representa um conjunto de direitos de diversas naturezas, a favor da Fazenda Pública, que não foram pagos pelos devedores nos prazos previstos na legislação vigente.¹

A não cobrança da dívida ativa, além de implicar o não ingresso de receita pública ao erário, acaba por estimular o surgimento de novos inadimplentes, em decorrência, especialmente, da inércia do poder público, que acaba por gerar a impressão de impunidade.¹

É justamente nesse ponto que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) tem direcionado especial atenção, repudiando a ausência de medidas efetivas de recuperação dos créditos inscritos. A ineficiência ou inação dos municípios na cobrança da dívida ativa constitui, portanto, afronta direta ao princípio da responsabilidade fiscal e à boa gestão dos recursos públicos.

O trabalho de fiscalização e análise desenvolvido pelo TCESP revela a dimensão do problema, conforme demonstram os levantamentos realizados entre os exercícios de 2020 e 2023, abrangendo 644 municípios paulistas. Os dados evidenciam que, em média, o montante da dívida ativa supera 70% da arrecadação anual dos municípios, o que traduz expressiva perda de potencial de receita pública:



Dívida Ativa x Receita Arrecadada

2020	2021	2022	2023
R\$ 140,7 bilhões Receita arrecadada	R\$ 159,3 bilhões Receita arrecadada	R\$ 189,3 bilhões Receita arrecadada	R\$ 204,1 bilhões Receita arrecadada
R\$ 109,8 bilhões Dívida Ativa a receber	R\$ 120,2 bilhões Dívida Ativa a receber	R\$ 142,7 bilhões Dívida Ativa a receber	R\$ 151,2 bilhões Dívida Ativa a receber
78,0%	75,5%	75,4%	74,1%
R\$ 250,5 bi Receita + Dívida Ativa	R\$ 279,5 bi Receita + Dívida Ativa	R\$ 332,0 bi Receita + Dívida Ativa	R\$ 355,3 bi Receita + Dívida Ativa

(Dívida Ativa: Orientações Gerais. Palestrantes: Lígia Kaori Matsumoto Hirano e Regis Eiji Yamazaki.)

Diante desse cenário, impõe-se aos gestores e servidores municipais a reflexão: quais medidas devem ser adotadas para converter a dívida ativa em receita efetiva para os cofres públicos?

A recorrência de alertas e apontamentos emitidos pelo Tribunal em julgamentos de contas municipais demonstra que a ineficiência arrecadatória está frequentemente associada à ausência de estratégias concretas e estruturadas de cobrança, situação que demanda planejamento técnico, atuação proativa e gestão integrada entre os setores jurídico, tributário e de controle interno.

Como bem ressaltado pelos palestrantes Lígia Kaori Matsumoto Hirano e Regis Eiji Yamazaki, auditores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), é fundamental que gestores e servidores municipais conheçam e observem atentamente as normas e diretrizes que impactam diretamente a gestão da dívida ativa em âmbito local.

Entre essas normas e instrumentos, destacam-se:

Tema 1.184 de Repercussão Geral do STF

A execução fiscal dependerá:

Tentativa de conciliação/ solução administrativa;

Protesto do título, salvo por eficiência administrativa.

Resolução nº 574/2024 do CNJ



Reafirma a necessidade de o ajuizamento de execução fiscal estar calcado em anterior tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, além de prévio protesto extrajudicial.

Programa Execução Fiscal Eficiente

Acordo de Cooperação entre CNJ, TCESP, TJ-SP, PGE e Prefeituras – Extinção de execuções abaixo de R\$ 10 mil sem movimentação há um ano e sem citação/bens penhoráveis.

Comunicado GP nº 13/2024

Alerta seus jurisdicionados quanto à obrigação de esgotamento de todas as vias administrativas de composição, visando à recuperação do crédito, inclusive com o uso de protesto extrajudicial.

Resolução nº 617/ 2025

Extinção de processos nos quais não haja a informação do CPF/CNPJ do executado.

Das normas e orientações destacadas, depreende-se a essencialidade de um setor fiscal estruturado e qualificado, capaz de manter as informações dos contribuintes atualizadas e de aplicar os instrumentos legais de forma adequada a cada situação, evitando a frustração das execuções e garantindo a efetividade da arrecadação.

A inscrição do crédito tributário em dívida ativa constitui um título executivo extrajudicial, formalizado por meio da Certidão de Dívida Ativa (CDA) — documento indispensável para que as Procuradorias Municipais possam promover regularmente a execução fiscal.

Após a inscrição e o esgotamento das vias administrativas de cobrança (como notificações e oportunidades de quitação amigável), passa-se à fase judicial, com o ajuizamento da ação de execução fiscal, instruída com a respectiva CDA.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem reiterado a necessidade de que os municípios implementem medidas administrativas eficazes antes da judicialização, destacando entre as boas práticas:

- Protesto;
- Inserção em entidades de proteção ao crédito (SPC, SERASA);



- Cadastro de devedores do ente público (CADIN);
- Conciliação ou mediação extrajudicial (solução consensual de conflitos, câmara de conciliação ou mediação, centro judiciário de solução de conflitos);
- Transação (valores irrecuperáveis ou de difícil recuperação, necessidade de previsão legal, como exemplo, entrada facilitada e utilização de precatórios);
- Parcelamentos de créditos (diferimento de prazo para pagamento do débito inscrito na Dívida Ativa);
- Averbação pré-executória (anotar nos órgãos de registro de bens);
- Meios de facilitação de pagamento.

Assim, com o propósito de aprimorar a arrecadação decorrente da cobrança da dívida ativa, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo recomenda a adoção de boas práticas para a cobrança de dívida ativa, destacando, entre elas, a instituição de análises preliminares e a elaboração de um diagnóstico geral da situação municipal.

Essas medidas têm por finalidade oferecer uma visão ampla e precisa do estoque da dívida ativa, permitindo à administração pública identificar gargalos, definir prioridades e adotar estratégias eficazes de recuperação dos créditos. Observemos:

Legislação e Regulamentação: Existência de legislação municipal atualizada e adequada sobre a Dívida Ativa (Código Tributário Municipal, leis de execução fiscal, leis de anistia e parcelamento) e se ela está em conformidade com a legislação federal (Lei de Responsabilidade Fiscal, Código Tributário Nacional, Lei nº 4.320/1964).

Políticas de Arrecadação e Cobrança: Avaliação das políticas internas adotadas pelo Município para a cobrança administrativa e judicial da Dívida Ativa. Essa etapa inclui a análise dos procedimentos, metas, indicadores de desempenho e o uso de ferramentas de gestão.

Estrutura Organizacional: Análise da estrutura do setor responsável



pela Dívida Ativa, incluindo a equipe, os recursos tecnológicos (*softwares*) e materiais disponíveis, para verificar se são adequados para a função.

Higienização da Dívida

Além dos elementos acima, é muito importante realizar uma rotina periódica de:

- Identificação de débitos prescritos ou decaídos;
- Correção de inconsistências cadastrais;
- Atualização de valores;
- Eliminação de registros inválidos;
- Foco em créditos recuperáveis.

Adotando pequenas medidas de aprimoramento na gestão da dívida ativa, os municípios não apenas demonstram compromisso com a boa gestão orçamentária e fiscal, mas também caminham para um cenário de maior eficiência arrecadatória e equilíbrio das contas públicas.

Além disso, diversos municípios, nos últimos anos, foram cientificados pelo Tribunal de Contas quanto à necessidade de estabelecer periodicidade na realização da higienização da dívida ativa, procedimento essencial para assegurar a confiabilidade dos dados e subsidiar um diagnóstico mais fidedigno da realidade fiscal municipal.

Essa prática permite identificar e corrigir inconsistências cadastrais, eliminar créditos prescritos ou irrecuperáveis e fortalecer os mecanismos de controle e transparência, contribuindo, assim, para uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos.

III – CONCLUSÃO

A gestão eficiente da dívida ativa representa um dos maiores desafios e, ao mesmo tempo, uma das maiores oportunidades para o fortalecimento da receita pública municipal.



Neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem desempenhado papel fundamental ao orientar os entes municipais, oferecendo diretrizes claras e boas práticas que visam transformar a dívida ativa receita efetiva aos cofres públicos.

A adoção de medidas como a higienização periódica dos cadastros, a estruturação de um setor fiscal qualificado, o uso de instrumentos de cobrança extrajudicial e a integração entre áreas técnicas e jurídicas são passos indispensáveis para que os municípios avancem rumo à eficiência arrecadatória e à transparência na gestão.

A dívida ativa deve ser vista pelos gestores e servidores como uma oportunidade de aperfeiçoamento da gestão pública. Quando bem administrada, revela o comprometimento da Administração com os princípios da legalidade, eficiência e responsabilidade fiscal, garantindo que os recursos devidos retornem, de forma justa e legítima, em benefícios concretos para a coletividade.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 22 de outubro de 2025.

METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

¹ Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro. Marcello Sartore de Oliveira e Waldir Jorge Ladeira dos Santos. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1815/1/134-446-1-PB.pdf>. Acesso em: 9/10/2025.

Dívida Ativa: Orientações Gerais. Palestrantes: Ligia Kaori Matsumoto Hirano e Regis Eiji Yamazaki. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/lcJzNTjgsqw>. Acesso em: 9/10/2025.

