



Dívida Ativa Municipal: Da Arrecadação à Implementação de Políticas Públicas

*** Regis Eiji Yamazaki**

*** Ligia Kaori Matsumoto Hirano**

A lenda de Sísifo narra a história de um homem condenado pelos deuses a empurrar, incessantemente, uma pedra até o topo de uma montanha, apenas para vê-la cair repetidamente. É uma metáfora poderosa para um desafio enfrentado por muitos Municípios: o ciclo de lançar tributos, inscrever débitos não pagos em Dívida Ativa e, na maioria das vezes, não conseguir efetivar a arrecadação. Esse ciclo, além de oneroso, fragiliza a sustentabilidade das contas públicas.

A Dívida Ativa constitui um ativo patrimonial de natureza estratégica, formado pelos créditos devidos aos cofres municipais e não quitados de forma espontânea. A gestão eficiente desse ativo extrapola os aspectos contábeis ou jurídicos, configurando-se como elemento essencial da governança pública e da sustentabilidade fiscal. A efetiva recuperação dos créditos fortalece a arrecadação própria e viabiliza o financiamento de políticas públicas essenciais à população, como saúde, educação e infraestrutura.

Esse imperativo ganha tração com os recentes avanços normativos e jurisprudenciais, como o Tema nº 1.184 do STF, a Resolução nº 547/2024 do CNJ e os Acordos de Cooperação Técnica entre CNJ, TJ-SP, PGE-SP, TCE-SP e Municípios paulistas, que criaram um ambiente propício para a difusão de boas práticas e estratégias capazes de aprimorar a recuperação extrajudicial da Dívida Ativa.

Conforme o Mapa da Dívida Ativa, disponível no Portal do TCESP (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo), considerando os 644 Municípios paulistas (exceto a capital), o saldo a receber da Dívida Ativa em 2023 era de R\$ 151,2 bilhões. No entanto, apenas R\$ 5,2 bilhões (3,4%) foram efetivamente arrecadados. Em comparação com a receita arrecadada no referido exercício, de R\$ 204,1 bilhões, o estoque da Dívida Ativa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
18/11/2025

representou 74%, proporção que evidencia o potencial arrecadatário ainda inexplorado pelos entes locais. Essa cifra evidencia que a gestão da Dívida Ativa não é apenas uma questão acessória, mas sim uma ferramenta estratégica para a maximização dos recursos, redução de perdas e promoção de uma Administração Pública responsável e eficiente.

Para discutir o tema, foi constituído um grupo de trabalho com servidores da Fiscalização do TCESP com o objetivo de identificar os principais entraves e as melhores práticas para a otimização da gestão da Dívida Ativa, resultando em quatro passos: (1) diagnóstico e estruturação; (2) detalhamento e higienização dos créditos; (3) cobrança inteligente aliada à tecnologia; e (4) transparência e governança.

O primeiro passo consiste no mapeamento rigoroso dos procedimentos atuais. Os Municípios devem revisar e atualizar sua legislação local para garantir conformidade com as normas estaduais e federais, estabelecendo políticas claras de cobrança, com metas e procedimentos padronizados. Devem, ainda, avaliar a estrutura do seu corpo técnico e a adequação dos sistemas de informação.

O segundo passo envolve o detalhamento da carteira de créditos, classificando-a por tipo (tributários, não tributários), perfil do devedor (pequeno, médio ou grande) e tempo de inscrição. Esse detalhamento pressupõe a higienização dos cadastros, com a identificação e exclusão de créditos prescritos, a correção de inconsistências e a classificação de cada crédito conforme seu potencial de recuperação. Com base nesses dados, recomenda-se a constituição de uma provisão para perdas, de forma a refletir fielmente o montante que se espera receber. Essa etapa é essencial para que o ente público conheça a real composição do seu ativo e planeje ações de cobrança proporcionais à sua efetiva recuperabilidade.

O terceiro passo consiste no incentivo à cobrança extrajudicial, mediante o uso de instrumentos como protesto, transação e cadastro de devedores do ente público — mecanismos preconizados no *Manual de Boas Práticas para a Racionalização na Cobrança da Dívida Ativa* (TCESP, 2024). Concomitantemente, é necessário investir em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
18/11/2025

tecnologia e em sistemas seguros que permitam a rastreabilidade de ações e a geração de indicadores de desempenho (KPIs – “*Key Performance Indicators*”) para subsidiar as decisões gerenciais.

Por fim, o último passo visa à criação de uma gestão aberta e íntegra, com a garantia da transparência de informações confiáveis aos cidadãos, valendo-se da utilização de medidas de controle quanto à qualidade dos atos e dados produzidos, os quais devem ser submetidos a rotinas de auditoria realizadas pelo Sistema de Controle Interno, assegurando que a sociedade possa acompanhar a gestão do patrimônio público com a certeza da fidedignidade daquilo que lhe é apresentado.

O êxito na gestão e recuperação da Dívida Ativa repousa na cooperação mútua entre a Administração Pública, o Controle Interno e o Controle Externo no papel de catalisador da mudança e orientador de melhores práticas. Essa tríade colaborativa é determinante para a construção de um ciclo virtuoso de confiança, eficiência e *compliance*. Ao maximizar a arrecadação dos créditos devidos, o Município reforça sua autonomia financeira e cumpre seu papel social, revertendo integralmente esses recursos para o fortalecimento de políticas públicas e investimentos, que concretizem os princípios da responsabilidade fiscal e da justiça tributária.

**** Regis Eiji Yamazaki é Auditor de Controle Externo do TCESP da Unidade Regional de Registro.***

**** Ligia Kaori Matsumoto Hirano é Auditora de Controle Externo do TCESP da Diretoria de Fiscalização.***