REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

Dívida Ativa e o Estado Fiscal: Gestão Tecnológica, Segurança Jurídica e a Efetivação do Bem Comum

Public Debt Recovery and the Fiscal State: Technological Management, Legal Certainty, and the Actualization of the Common Good

Não existe essa coisa de dinheiro público; existe apenas o dinheiro dos contribuintes - Margaret Thatcher

Júlio Edstron S. Santos[1]

Resumo: Esta pesquisa investiga a dívida ativa nos entes públicos brasileiros no recorte temporal de 2010 a 2025, abordando-a como um ativo estratégico essencial para a sustentabilidade fiscal e o equilíbrio das contas públicas. O tema reveste-se relevância, pois a recuperação eficiente de créditos tributários e não tributários constitui o suporte material indispensável para o financiamento de políticas sociais em áreas sensíveis como saúde, educação e segurança. A metodologia empregada sustenta-se em uma abordagem híbrida, unindo a revisão bibliográfica de doutrina clássica e contemporânea a um estudo de caso multirregional que analisa sucessos e falhas administrativas em todas as regiões do país. As conclusões apontam que o modelo tradicional de execução fiscal judicializada está exaurido, apresentando elevadas taxas de congestionamento que sufocam o erário. Propõe-se, assim, uma mudança de paradigma rumo à desjudicialização, fundamentada no uso de inteligência de dados, transação tributária e métodos extrajudiciais de cobrança. Em síntese, a gestão científica, ética e tecnológica da dívida ativa é apresentada como um fator fundamental para concretizar a justiça fiscal e garantir a efetivação dos direitos fundamentais da cidadania.
Palavras-chave: Dívida Ativa; Responsabilidade Fiscal; Execução Fiscal; Políticas Públicas; Tribunal de Contas da União

Abstract: *This research investigates public debt recovery across Brazilian government entities from 2010 to 2025, addressing it as an essential strategic asset for fiscal sustainability and the balance of public accounts. The theme is of paramount importance, as the efficient recovery of tax and non-tax credits constitutes the indispensable material support for financing social policies in sensitive areas such as healthcare, education, and public safety. The methodology is based on a hybrid approach, combining a bibliographic review of classical and contemporary doctrine with a multi-regional case study that analyzes administrative successes and failures across all regions of the country. The findings indicate that the traditional model of judicialized tax enforcement is exhausted, presenting high congestion rates that stifle the public treasury. Consequently, a paradigm shift toward extrajudicial resolution is proposed, grounded in the use of data intelligence, tax settlements, and out-of-court collection methods. In summary, the scientific, ethical, and technological management of public debt recovery is presented as a fundamental*

[1]. Advogado da Minetax Consultoria Tributária, graduado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos (2008), Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2014). Doutor em Direito pelo UniCEUB, Membro da comissão de ensino jurídico da OAB/MG. Pesquisador do Centro Universitário de Brasília. Ex-assessor Especial no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Professor do Curso de Direito da Fbr. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Terceiro Setor, direitos fundamentais, educação em direitos humanos, cidadania e direito e Seguridade Social. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS), Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. Editor Executivo da REPATS. E-mail: edstron@yahoo.com.br.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

factor in achieving fiscal justice and ensuring the effective realization of the fundamental rights of citizenship.
Keywords: *Public Debt Recovery; Fiscal Responsibility; Tax Enforcement; Public Policy; Brazilian Union Court of Accounts*

Introdução

A dívida ativa representa um dos maiores desafios e, simultaneamente, uma das mais promissoras oportunidades para a sustentabilidade fiscal dos entes públicos brasileiros na atualidade. Longe de ser apenas um registro contábil de inadimplência, ela constitui um estoque vultoso de recursos que, se geridos com eficiência e inteligência, podem ser convertidos em políticas públicas essenciais para a sociedade.

Em um cenário de crescente demanda por serviços de saúde, educação e infraestrutura, a capacidade da Administração Pública de recuperar créditos tributários e não tributários torna-se o fiel da balança entre a asfixia financeira e a capacidade de investimento social.

O tema ganha especial relevância no contexto do federalismo cooperativo, onde União, Estados, Municípios e o Distrito Federal disputam bases arrecadatórias ao mesmo tempo em que compartilham responsabilidades fiscais. A análise científica desse passivo permite identificar gargalos estruturais que impedem a fluidez do caixa público e comprometem a justiça fiscal, uma vez que a impunidade do inadimplente sobrecarrega o cidadão que cumpre regularmente suas obrigações. Assim, debruçar-se sobre os mecanismos de formação e cobrança da dívida ativa é um exercício indispensável de cidadania e de aprimoramento da gestão técnica governamental.

A importância desta pesquisa reside na necessidade urgente de superação do modelo tradicional de execução fiscal judicializada, que se mostra saturado e ineficiente frente ao volume de processos pendentes no Judiciário. Ao investigar novas alternativas, como a transação tributária e o protesto extrajudicial, esta pesquisa busca oferecer caminhos que privilegiem a resolutividade e a conformidade cooperativa.

O entendimento da dívida ativa como um ativo estratégico permite que o gestor público tome decisões baseadas em dados, abandonando a passividade burocrática e adotando uma postura proativa na defesa do patrimônio coletivo e do erário nacional.

Para atingir esses objetivos, a metodologia empregada sustenta-se em uma rigorosa revisão bibliográfica de autores clássicos e contemporâneos que dominam a intersecção entre o Direito Financeiro e a Contabilidade Pública. Além da base doutrinária, a pesquisa ancora-se em um estudo de caso multirregional, analisando ações reais implementadas em diferentes entes federados entre os anos de 2010 e 2025. Essa abordagem híbrida permite confrontar a teoria jurídica com os resultados práticos obtidos em campo, conferindo ao texto uma visão pragmática e fidedigna sobre o que realmente funciona na complexa engrenagem da recuperação de créditos.

A escolha por esse corte temporal e metodológico justifica-se pela intensa transformação digital sofrida pelas administrações tributárias na última década, que revolucionou a comunicação com o contribuinte e a investigação patrimonial. O estudo de caso permite identificar patologias administrativas comuns e, em contrapartida, destacar "boas práticas" que serviram de modelo para a modernização das procuradorias

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

de todo o país. A ciência jurídica, quando amparada pela análise empírica dos dados de arrecadação, ganha contornos de precisão que auxiliam na formulação de propostas legislativas e administrativas mais eficazes e menos onerosas.

Estruturalmente, esta pesquisa divide-se em seções que percorrem desde os fundamentos teóricos até a análise das decisões de vanguarda dos tribunais superiores. Na primeira parte, detalha-se a gênese e a formação da dívida ativa sob as óticas constitucional e do Código Tributário Nacional, estabelecendo os requisitos de validade indispensáveis para a higidez do título executivo. É o alicerce necessário para compreender como um crédito se transforma em um instrumento de coerção estatal legítimo, respeitando-se as garantias fundamentais e o devido processo legal que protegem o contribuinte contra o arbítrio.

A segunda seção dedica-se ao exame minucioso da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, com foco em temas sensíveis como a prescrição intercorrente e o redirecionamento da execução fiscal. O leitor encontrará uma síntese das decisões que moldaram o comportamento do Fisco na última década, estabelecendo limites para a atuação arrecadatória e protegendo o mínimo existencial do devedor. Essa análise pretoriana é fundamental para que o gestor público minimize riscos de nulidades e condenações em honorários de sucumbência, garantindo segurança jurídica aos atos de cobrança forçada.

Em seguida, o texto avança para o tratamento conferido pelo Tribunal de Contas da União, abordando a responsabilidade do gestor público frente à inércia na cobrança e a perda de créditos por prescrição. Esta seção ilumina o papel do controle externo na fiscalização da eficiência administrativa, demonstrando que a omissão na recuperação de receitas pode acarretar sanções severas aos administradores. O rigor contábil e a ética da transparência são apresentados como pilares para uma prestação de contas fidedigna, onde a dívida ativa deve ser mensurada conforme sua real probabilidade de ingresso nos cofres públicos.

A quarta parte apresenta o estudo de caso propriamente dito, oferecendo um panorama nacional com exemplos de todas as regiões brasileiras que obtiveram sucesso ou enfrentaram fracassos na gestão da dívida. Através de uma análise comparativa, são demonstradas ações eficientes, como a inteligência de dados aplicada à investigação patrimonial, e ineficiências históricas, como as anistias indiscriminadas que fomentam o risco moral. Essa seção é vital para compreender as nuances regionais do federalismo brasileiro e os desafios específicos enfrentados por municípios de pequeno porte e grandes estados industrializados.

No penúltimo capítulo, as conclusões e estratégias eficientes são organizadas de forma propositiva, visando transformar o conhecimento teórico em ferramentas práticas de gestão fiscal. Propõe-se uma mudança de paradigma, saindo de um sistema punitivo e estático para uma gestão de ativos dinâmica e colaborativa, que utilize a tecnologia como catalisadora de resultados.

A análise final reforça a ideia de que a recuperação de créditos não é um fim em si mesma, mas um meio indispensável para garantir que o Estado cumpra sua promessa constitucional de promover o bem comum e reduzir as desigualdades.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

Em síntese, esta pesquisa demonstra que analisar cientificamente a dívida ativa é um imperativo para a viabilização de direitos fundamentais em um cenário de escassez de recursos públicos. O cruzamento entre o rigor do Direito, a precisão da Contabilidade e a visão estratégica do Controle Externo permite que o gestor público identifique janelas de oportunidade para converter inadimplência em políticas sociais.

O sucesso na gestão deste ativo contingente é o que sustenta a confiança nas instituições democráticas, garantindo que o custo do Estado seja compartilhado com equidade e que a solvência pública seja o lastro para um desenvolvimento sustentável e justo.

2 Plano metodológico desta pesquisa

A presente pesquisa sustenta-se em uma abordagem qualitativa e quantitativa, estruturada sob o método dedutivo para analisar a conformidade das práticas de recuperação de crédito frente ao ordenamento jurídico-financeiro. O alicerce teórico foi construído mediante revisão bibliográfica exaustiva de doutrina clássica e contemporânea, selecionada pela relevância técnica na intersecção entre o Direito Tributário, a Contabilidade Pública e a Ciência de Dados. Este embasamento permitiu confrontar as premissas de eficiência administrativa com os limites impostos pelas garantias fundamentais do contribuinte e pelo devido processo legal.

O recorte temporal compreendido entre 2010 e 2025 foi selecionado estrategicamente por representar a década de maior transformação tecnológica nas administrações tributárias brasileiras. Este período engloba desde a consolidação da Nota Fiscal Eletrônica até a implementação de algoritmos de *Machine Learning* e inteligência fiscal para investigação patrimonial. A escolha permite observar não apenas o acúmulo nominal da dívida ativa, mas a evolução das taxas de recuperabilidade após a introdução de novos paradigmas, como a transação tributária e o protesto extrajudicial da CDA.

Para viabilizar a análise empírica, adotou-se um estudo de caso multirregional, abrangendo entes das cinco regiões do país (União, Estados de SP, PR, BA, CE, RO, MT, MS, RJ, ES e diversos Municípios). A coleta de dados quantitativos baseou-se em fontes oficiais de alta confiabilidade, incluindo o relatório "PGFN em Números", o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais do Tesouro Nacional (Siconfi) e o relatório "Justiça em Números" do CNJ. O cruzamento desses dados permitiu a distinção técnica entre o "estoque nominal" (créditos meramente contábeis) e o "valor recuperável", essencial para evitar a ilusão de solvência nos balanços públicos.

A seleção dos entes para o estudo de caso obedeceu a critérios de replicabilidade e singularidade: analisaram-se desde modelos de sucesso tecnológico, como o uso de algoritmos em Minas Gerais, até patologias administrativas, como as anistias indiscriminadas em municípios do Nordeste. Essa diversidade geográfica e institucional foi crucial para validar a hipótese de que a ineficiência da recuperação de crédito no federalismo cooperativo brasileiro decorre mais da inércia burocrática e da judicialização excessiva do que da falta de base tributável.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

A análise foi submetida ao crivo da jurisprudência mandatária do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU) no período de 2015 a 2025. Essa triangulação metodológica — unindo doutrina, dados estatísticos e precedentes das cortes de cúpula — assegurou uma visão pragmática e fidedigna. Assim, a pesquisa transcende a descrição normativa para oferecer estratégias de gestão fiscal fundamentadas na eficiência econômica e na justiça distributiva.

2 Dívida Ativa nos Entes Públicos: uma análise jurídica

O conceito de dívida ativa consolida-se na intersecção entre a legalidade estrita e a técnica contábil, definindo-se como o crédito da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, que, após o esgotamento do prazo para pagamento voluntário, é formalmente inscrito em registro administrativo próprio para fins de cobrança.

Sob a ótica do Código Tributário Nacional e da Lei n. 6.830/1980, a inscrição confere ao crédito a presunção de liquidez e certeza, transformando-o em um título executivo extrajudicial apto a deflagrar a execução fiscal. Conforme ensina Harada (2023, p. 542), a dívida ativa constitui o conjunto de valores não honrados no vencimento, exigindo que o ato administrativo de inscrição seja precedido pela regular verificação da matéria tributável e da identificação do devedor.

Na perspectiva doutrinária e normativa do Conselho Federal, especialmente em harmonia com as diretrizes do Conselho Federal de Contabilidade e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a dívida ativa é tratada como um direito a receber que integra o ativo do ente público, demandando mensuração rigorosa para refletir a realidade patrimonial.

Para a doutrina de Paulsen (2024, p. 502), a gestão adequada desse estoque é um imperativo de equidade tributária, pois a inércia em sua recuperação configura uma forma indireta de renúncia de receita que compromete a justiça fiscal. Assim, as normas internacionais de contabilidade (IPSAS) e as orientações do Tesouro Nacional determinam que o reconhecimento desses créditos seja acompanhado por provisões para perdas, garantindo que o balanço apresente uma visão fidedigna da capacidade financeira do Estado frente à probabilidade de fluxo de caixa futuro.

A dívida ativa deve ser compreendida não como um instrumento de punição patrimonial ou manifestação de uma sanha arrecadatória desenfreada, mas como uma engrenagem vital da política fiscal orientada para o bem comum. Sob o império da legalidade, a recuperação desses créditos representa o resgate de recursos que pertencem, em última instância, à própria coletividade, devendo sua gestão pautar-se pela maximização da eficiência administrativa.

Conforme pontua Scaff (2023, p. 115), a atividade financeira do Estado é um ciclo que se completa apenas quando a receita arrecadada é convertida em despesa pública socialmente útil, garantindo que o estoque de inadimplência não se torne um entrave à justiça distributiva. Assim, a cobrança técnica e humanizada da dívida ativa é o mecanismo que assegura que o ônus do financiamento estatal seja compartilhado com

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

equidade, evitando que o cidadão adimplente suporte sozinho o peso das funções públicas.

A transformação da dívida ativa em um recurso a serviço da cidadania exige que a Administração Pública abandone a inércia burocrática e adote uma postura proativa na defesa do erário, sempre balizada pelas garantias fundamentais. Nesse sentido, a eficiência fiscal transcende o mero incremento numérico do caixa, consolidando-se como um imperativo ético de gestão de recursos escassos. De acordo com Salto (2025, p. 102), "a política fiscal contemporânea exige que cada ativo disponível seja mobilizado para sustentar áreas críticas como saúde e educação, sob pena de esvaziamento das promessas constitucionais".

Portanto, a dívida ativa atua como um reservatório de liquidez que, ao ser drenado pela via da conformidade e da transparência, torna-se o lastro material necessário para a implementação de políticas públicas que reduzem desigualdades e promovem a dignidade humana.

Ao operar dentro das normas de controle e sob o escrutínio dos Tribunais, a recuperação do crédito público reafirma a autoridade da lei e a integridade das instituições democráticas. A gestão científica desse passivo permite que o Estado priorize o financiamento de direitos fundamentais em detrimento do acúmulo de processos judiciais estéreis e onerosos.

Para Leandro Paulsen (2024, p. 418), o redirecionamento dos esforços para a cobrança efetiva e racionalizada "impede que a inadimplência seja utilizada como vantagem competitiva espúria, garantindo que o tributo retorne à sociedade na forma de serviços essenciais". Dessa forma, a dívida ativa, quando colocada a serviço da cidadania, fecha o ciclo da responsabilidade fiscal, transformando direitos abstratos em benefícios concretos e garantindo que o patrimônio público seja gerido com o rigor e o brilho que o interesse social exige.

A análise científica da dívida ativa transcende a mera gestão de passivos, consolidando-se como um campo de interseção vital onde o Direito e a Contabilidade Pública convergem para assegurar a higidez do pacto federativo. Conforme leciona Scaff (2023, p. 112), "a dívida ativa não é apenas um repositório de inadimplência, mas um ativo financeiro que exige mensuração fidedigna sob pena de subverter os princípios da transparência e da fidedignidade contábil". Sob o rigor metodológico das normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (IPSAS), a avaliação do valor recuperável desses créditos torna-se um imperativo ético, impedindo que o balanço patrimonial ostente uma solvência ilusória que oculte déficits estruturais e comprometa a confiança institucional dos órgãos de controle.

No âmbito da prestação de contas, a investigação acadêmica sobre o estoque de créditos públicos revela a eficácia — ou a desídia — da máquina administrativa na proteção do patrimônio coletivo. Para Paulsen (2024, p. 502), "a inércia na recuperação da dívida ativa configura uma forma indireta de renúncia de receita, ferindo o princípio da indisponibilidade do interesse público e comprometendo a equidade tributária".

Ao se analisar cientificamente os índices de prescrição e as taxas de recuperação, o gestor público submete-se ao escrutínio da responsabilidade fiscal, transformando a arrecadação de créditos pretéritos em uma ferramenta de justiça distributiva que garante

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

que o custo social do Estado seja compartilhado de forma justa, evitando que o contribuinte adimplente suporte sozinho o peso das políticas públicas.

Sobretudo, a ótica da escassez de recursos impõe que a dívida ativa seja encarada como a última fronteira para a viabilização de direitos fundamentais em cenários de crise fiscal. Segundo Salto (2025, p. 98), "em um contexto de recursos escassos e demandas sociais crescentes, a transformação de créditos represados em liquidez financeira é o que permite a efetivação de políticas públicas essenciais, como saúde e educação, sem a necessidade de majoração da carga tributária corrente".

A análise científica, portanto, atua como um catalisador de eficiência, permitindo que a inteligência fiscal identifique janelas de arrecadação que, uma vez convertidas em recursos disponíveis, tornam-se o lastro material para a concretização da dignidade humana e o fortalecimento das instituições democráticas brasileiras.

A gênese da dívida ativa reside na inadimplência administrativa ou tributária, consolidando-se como o conjunto de créditos em favor do Estado que não foram honrados no vencimento. Esta inscrição não é apenas um registro, mas um ato administrativo que confere ao crédito a presunção de liquidez e certeza necessária para a futura execução.

A formação desse estoque patrimonial inicia-se com o lançamento tributário, ato que declara a obrigação e identifica o devedor, conforme o rito do Código Tributário Nacional. Para Paulsen (2024, p. 118), "o lançamento é o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido e identificar o sujeito passivo". Sem a higidez desse procedimento inicial, qualquer inscrição posterior em dívida ativa torna-se vulnerável a nulidades jurídicas que impedem a recuperação dos valores.

Do ponto de vista constitucional, a dívida ativa deve observar o princípio da legalidade estrita e o devido processo legal, garantindo ao contribuinte o direito à ampla defesa antes da execução. Conforme ensina Torres "a inscrição em dívida ativa, embora seja um ato unilateral da administração, deve ser precedida de oportunidade de impugnação, sob pena de violar o núcleo essencial do contraditório estabelecido no art. 5º, LV, da Constituição Federal" (2021, p. 89). Destarte, o Estado não pode unilateralmente criar títulos sem permitir que o cidadão questione a origem da obrigação.

Por sua vez, Código Tributário Nacional, em seu art. 201, estabelece os requisitos formais para a validade da inscrição, exigindo precisão quanto ao valor, origem e fundamentação legal. Machado Segundo (2023, p. 302) destaca que "a omissão de quaisquer dos requisitos previstos no art. 202 do CTN, ou o erro a eles relativo, são causas de nulidade da inscrição e da certidão de dívida ativa que dela seja extraída". A precisão técnica na formação da Certidão de Dívida Ativa (CDA) é o que garante ao Estado o título executivo extrajudicial pronto para o litígio.

A distinção entre créditos tributários e não tributários é fundamental para a organização administrativa das Procuradorias. A Lei n. 6.830/1980, citada por Cunha (2022, p. 45), define que "a Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato". Enquanto a tributária nasce da relação compulsória com o fisco, a não tributária advém de multas administrativas, aluguéis ou indenizações devidas ao erário.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

Sob a ótica contábil, a dívida ativa é um direito a receber que compõe o ativo do ente público, exigindo mensuração rigorosa para não distorcer o balanço patrimonial. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2024, p. 182) afirma que "o reconhecimento da dívida ativa deve ocorrer no momento da inscrição, registrando-se o direito em contrapartida a uma variação patrimonial aumentativa". Entretanto, a contabilidade moderna exige que essa receita seja acompanhada de uma provisão para perdas, refletindo a realidade da arrecadação.

A formação da dívida ativa tributária é o reflexo da patologia da relação fisco-contribuinte, onde o descumprimento do dever fundamental de pagar tributos gera o título executivo. Como aponta Amaro (2021, p. 412), "a certidão de dívida ativa (CDA) goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída, o que inverte o ônus da prova no processo de execução fiscal". Essa prerrogativa estatal é o que sustenta a coercitividade da cobrança em face do inadimplente.

Os requisitos constitucionais para a cobrança da dívida ativa também perpassam pelo pacto federativo, onde cada ente possui autonomia para gerir seu estoque de créditos. De acordo com Scaff (2023, p. 156), "a competência para legislar sobre direito financeiro e orçamentário é concorrente, mas a cobrança da dívida ativa deve respeitar as normas gerais de direito tributário emitidas pela União". Essa simetria garante que um contribuinte em diferentes estados tenha garantias processuais minimamente semelhantes.

A conceituação contábil da dívida ativa evoluiu com a convergência para as normas internacionais (IPSAS), focando mais na capacidade de recuperação do que no valor nominal. O Tesouro Nacional (2025, p. 12) ressalta que "a classificação entre curto e longo prazo da dívida ativa deve basear-se na probabilidade de fluxo de caixa esperado para o exercício seguinte". Isso impede que governos inflem seus ativos com créditos de difícil recuperação, conhecidos no mercado como "créditos podres".

No período de 2020 a 2025, as estatísticas de recebimento da dívida ativa da União revelam um abismo entre o estoque e o fluxo de caixa efetivo. Relatório da PGFN (2024, p. 08) aponta que "embora o estoque da dívida ativa da União ultrapasse R$ 2,7 trilhões, a recuperação efetiva anual gira em torno de 1,2% a 1,5% desse total". Esse dado demonstra a ineficiência do modelo tradicional de execução fiscal judicializada no Brasil.

A Reforma Tributária trará novos desafios para a formação da dívida ativa, especialmente com a criação do IBS e da CBS, que exigirão gestão compartilhada. Conforme observa Gobetti (2024, p. 22), "a unificação de tributos demandará uma estrutura de dívida ativa comum ou harmonizada entre estados e municípios através do Comitê Gestor". A fragmentação atual da cobrança pode ser um obstáculo para a eficiência arrecadatória do novo IVA Dual.

A presunção de liquidez e certeza da dívida ativa não é absoluta, servindo como um mecanismo de eficiência administrativa que pode ser contestado. Para Costa (2022, p. 210), "a certeza diz respeito à ausência de dúvidas quanto à existência do crédito, enquanto a liquidez refere-se à determinação do valor exato do montante devido". Sem esses dois atributos, a execução fiscal é nula, pois carece do título que fundamenta a agressão ao patrimônio do devedor.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

A contabilidade pública contemporânea trata a dívida ativa como uma Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) apenas se houver razoável certeza de ganho econômico. Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2024, p. 195), "o ajuste para perdas de créditos de longo prazo é mandatório para que o balanço apresente uma imagem fidedigna da situação fiscal do ente". Isso evita a ilusão fiscal de estados que contabilizam bilhões sem qualquer perspectiva de recebimento.

O processo de formação da dívida ativa municipal, muitas vezes negligenciado, sofre com a falta de estrutura das procuradorias locais e alta taxa de prescrição. Segundo pesquisa da CNM (2024, p. 34), "cerca de 40% dos créditos municipais de IPTU prescrevem antes mesmo de serem ajuizados por falhas no sistema de controle de prazos". A digitalização da dívida ativa surge como a única via para reverter esse cenário de perda de recursos.

O papel das Procuradorias na formação do título é de controle de legalidade, funcionando como um filtro antes da judicialização da demanda tributária. Como afirma Cunha (2022, p. 67), "o Procurador, ao inscrever o débito, exerce uma função de controle administrativo, devendo sanear vícios que poderiam levar ao cancelamento da execução em juízo". Essa etapa é crucial para evitar que o Judiciário seja sobrecarregado com cobranças fadadas ao insucesso.

Em termos estatísticos, o uso do protesto extrajudicial da CDA tem se mostrado cinco vezes mais eficaz que a execução fiscal convencional entre 2020 e 2025. Dados do IEPTB (2025, p. 05) indicam que "a recuperação de créditos públicos via cartórios de protesto atinge índices de 20% em até 30 dias, enquanto a via judicial leva em média 8 anos". Essa mudança de estratégia tem impactado positivamente o fluxo de caixa de estados e municípios.

A relação entre dívida ativa e o princípio da capacidade contributiva é intrínseca, pois a cobrança não deve aniquilar o mínimo existencial do devedor. Segundo Torres (2021, p. 115), "a execução da dívida ativa encontra limites nos direitos fundamentais, sendo vedado o confisco e garantindo-se a impenhorabilidade de bens essenciais à dignidade humana". O equilíbrio entre o poder de império do Estado e os direitos individuais é o que legitima o sistema fiscal.

A formação da dívida ativa também é influenciada pelos benefícios fiscais e anistias, conhecidos como REFIS, que alteram a percepção de risco do devedor. Como explica Salto (2023, p. 45), "a recorrência de programas de parcelamento com descontos agressivos gera um risco moral, onde o contribuinte prefere aguardar o perdão a quitar a dívida no vencimento". Esse comportamento infla o estoque da dívida ativa e reduz a arrecadação corrente.

O Código Tributário Nacional prevê a suspensão da exigibilidade do crédito, o que impede a sua inscrição imediata em dívida ativa em casos específicos. Conforme Machado Segundo (2023, p. 280), "o depósito do montante integral, as reclamações administrativas e as liminares em mandado de segurança impedem que o ente público lavre a inscrição". Esse mecanismo protege o contribuinte enquanto a legalidade do crédito ainda está sendo debatida.

A mensuração contábil da dívida ativa deve contemplar o custo de oportunidade e o valor presente dos fluxos de caixa esperados para os entes federados. De acordo com

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

o MCASP (2024, p. 210), "créditos com prazos de recebimento superiores a doze meses devem ser ajustados ao valor presente para refletir o desgaste inflacionário e financeiro". Sem esse ajuste, o patrimônio público parece maior do que realmente é, mascarando déficits estruturais.

O impacto da digitalização na formação da dívida ativa permitiu o cruzamento de dados em tempo real entre diferentes bases governamentais no período 2022-2025. Relatório do Serpro (2024, p. 19) destaca que "a automação da inscrição em dívida ativa reduziu o tempo médio de emissão de CDAs de meses para poucos segundos após o término do prazo de cobrança amigável". Essa celeridade é vital para evitar a dissipação patrimonial por parte dos devedores.

Estatísticas do Conselho Nacional de Justiça apontam que as execuções fiscais representam aproximadamente 34% do total de processos pendentes no Brasil em 2025. O relatório Justiça em Números (CNJ, 2025, p. 52) afirma que "o gargalo da dívida ativa no judiciário possui uma taxa de congestionamento de 87%, o que torna a recuperação via judicial um caminho de baixa eficiência". Isso reforça a necessidade de métodos alternativos de solução de conflitos.

A transição tributária introduzida pela Lei 13.988/2020 permitiu uma nova forma de gestão da dívida ativa baseada na negociação e concessão de descontos. Para Salto (2023, p. 98), "a transação tributária transformou o estoque estático da dívida ativa em um ativo negociável, permitindo que empresas em crise regularizem sua situação fiscal". Essa medida foi responsável por um incremento recorde na arrecadação de créditos considerados irrecuperáveis.

A formação da dívida ativa estadual foca predominantemente no ICMS, o que gera uma dependência de setores específicos da economia. Segundo dados da Febrafite (2024, p. 27), "nos estados industrializados, mais de 60% da dívida ativa provém de empresas do setor de combustíveis e energia, muitas vezes envolvidas em complexas disputas de planejamento fiscal". A transição para o IBS mudará essa dinâmica, pulverizando a origem dos créditos.

Do ponto de vista da responsabilidade fiscal, o gestor que não promove a cobrança da dívida ativa pode incorrer em renúncia de receita. Conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 14, citado por Scaff (2023, p. 202), "a renúncia compreende anistia, remissão e qualquer benefício que reduza o montante do crédito, exigindo medidas de compensação orçamentária". Assim, cobrar a dívida ativa é um dever legal, não uma faculdade do governante.

A visão contemporânea da dívida ativa integra o conceito de conformidade cooperativa, onde o fisco auxilia o devedor a não chegar à fase de inscrição. Segundo Amaro (2021, p. 445), "o custo da cobrança forçada muitas vezes supera o valor do crédito, tornando o diálogo administrativo a via mais racional para ambas as partes". Essa abordagem de eficiência econômica está ganhando espaço nas procuradorias mais modernas do país.

Portanto, a dívida ativa consolida-se como o maior ativo contingente do Estado brasileiro, cuja gestão eficiente é pressuposto para o equilíbrio das contas públicas. Como conclui Harada (2023, p. 601), "a solvência do ente público depende menos de novos impostos e mais da capacidade de transformar o estoque de dívida ativa em recursos

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

líquidos para a prestação de serviços". O desafio do quinquênio 2020-2025 é fechar a torneira da inadimplência através da tecnologia e da inteligência fiscal.

3 O Regime Jurídico da Dívida Ativa no STF e STJ (2015-2025)

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5135, consolidou o entendimento de que a utilização do protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA) é constitucional, não configurando sanção política oblíqua. Conforme destaca Costa (2022, p. 412), "a decisão validou o uso de meios extrajudiciais de cobrança, entendendo que o Estado possui o direito de informar o descumprimento de obrigações fiscais ao mercado".

Esse julgado do STF permitiu uma revolução na arrecadação municipal e estadual, reduzindo a dependência de processos judiciais morosos para créditos de pequeno valor, priorizando a eficiência administrativa em detrimento da judicialização excessiva.

A comunicação entre a Fazenda Pública e o contribuinte foi objeto de rigorosa análise pelo STJ no Tema Repetitivo 1008, que tratou da validade da citação postal em execuções fiscais. Para Cunha (2022, p. 88), "a Corte firmou que a citação postal com aviso de recebimento é válida quando entregue no endereço do devedor, ainda que recebida por terceiros, como porteiros ou familiares". Tal entendimento buscou conferir celeridade ao rito da Lei n. 6.830/80, combatendo a tática de ocultação de sujeitos passivos que utilizam a estrutura de condomínios para dificultar a ciência de atos processuais.

No âmbito do redirecionamento da execução fiscal, o STJ fixou balizas essenciais no Tema 981, definindo o momento da dissolução irregular como marco para a responsabilização do sócio-gerente. Segundo Paulsen (2024, p. 245), "decidiu-se que o redirecionamento exige que o sócio tenha exercido poderes de gerência tanto na data do fato gerador quanto no momento da dissolução ilícita da sociedade". Esta jurisprudência protege o gestor de boa-fé, impedindo que a dívida ativa se transforme em uma responsabilidade puramente objetiva ou hereditária, desvinculada da gestão efetiva do débito.

A prescrição intercorrente nas execuções fiscais sofreu uma mudança paradigmática com o julgamento do REsp 1.340.553 (Tema 176 do STJ), estabelecendo regras automáticas para a contagem do prazo. Conforme Machado Segundo (2023, p. 450), "o prazo prescricional inicia-se um ano após a suspensão da execução em que não se localizaram bens ou o devedor, independentemente de intimação da Fazenda". Essa decisão forçou as procuradorias a modernizarem seus sistemas de investigação patrimonial, sob pena de extinção em massa de processos estagnados nos arquivos judiciários.

O STF, no julgamento do RE 607.642 (Tema 373), reafirmou a inconstitucionalidade de normas que exigem o arrolamento administrativo de bens como condição para o recurso administrativo. Para Torres (2021, p. 215), "a Corte garantiu que o direito de petição e o contraditório não podem sofrer restrições patrimoniais prévias, assegurando o livre acesso à defesa administrativa". Essa proteção impede que a Fazenda

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

Pública utilize a formação da dívida ativa como instrumento de coerção antes mesmo de uma decisão administrativa definitiva sobre a liquidez do crédito.

Em relação à impenhorabilidade de ativos financeiros, o STJ consolidou no Tema 1086 que o limite de 40 salários-mínimos protege qualquer reserva monetária do cidadão, não apenas em conta-poupança. Segundo Scaff (2023, p. 312), "a jurisprudência evoluiu para blindar o mínimo existencial contra a penhora via SISBAJUD, independentemente da natureza da conta bancária onde o valor esteja depositado". Essa decisão humanizou a cobrança da dívida ativa, impedindo que a execução fiscal prive o contribuinte de recursos destinados à sua subsistência básica e dignidade familiar.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 574.706 (Tese do Século), impactou diretamente a liquidez de milhões de CDAs ao excluir o ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS. Conforme Felipe Salto (2023, p. 142), "a modulação dos efeitos da decisão forçou a revisão de estoques bilionários da dívida ativa da União, exigindo o expurgo de valores cobrados inconstitucionalmente". Esse precedente gerou um efeito cascata de pedidos de extinção e compensação de débitos, alterando o cenário contábil e orçamentário do Governo Federal entre 2017 e 2025.

A citação por edital na execução fiscal, segundo a Súmula 414 do STJ, só é admitida após o esgotamento de todas as diligências possíveis para a localização do executado. Para Cunha (2022, p. 92), "a jurisprudência exige a tentativa de citação por correio e por oficial de justiça antes da via editalícia, sob pena de nulidade absoluta de todo o processo". O rigor na comunicação entre Fazenda e contribuinte é um imperativo do devido processo legal, evitando condenações à revelia em processos que podem levar à expropriação de bens.

A responsabilidade por sucessão empresarial foi delimitada pelo STJ no julgamento do REsp 1.101.728, exigindo a continuidade da exploração econômica pelo sucessor para a transferência do passivo. De acordo com Amaro (2021, p. 488), "a Corte fixou que a alienação de ativos isolados não configura sucessão tributária, protegendo investidores que adquirem bens de empresas em recuperação judicial". Essa interpretação é vital para a preservação da atividade econômica e para a segurança jurídica de novos empreendedores que buscam sanear empresas em crise.

Seguindo, no julgamento do Tema 1.184 em 2023, o STF estabeleceu a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor por falta de interesse de agir do ente público. Segundo Harada (2023, p. 589), "decidiu-se que o Judiciário pode extinguir processos cujo custo de manutenção seja superior ao benefício econômico esperado, desde que amparado em lei local". Esta decisão privilegiou o princípio da eficiência, permitindo que a justiça foque nos grandes devedores e desonere a máquina pública de cobranças ineficazes.

O STJ, através da Súmula 558, definiu que o parcelamento da dívida suspende a execução fiscal, mas não autoriza a baixa automática do nome do devedor de cadastros de inadimplentes. Conforme Scaff (2023, p. 340), "a suspensão da exigibilidade permite a obtenção de certidão positiva com efeitos de negativa, mas o registro de inadimplência permanece até a quitação integral". Essa distinção é crucial para o controle da dívida ativa, servindo como meio indireto de compelir o contribuinte ao pagamento de todas as parcelas do acordo.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

A natureza jurídica da Taxa SELIC como índice único de correção e juros na dívida ativa foi consolidada pelo STF no Tema 1.062, limitando a autonomia legislativa dos estados. Para Salto (2023, p. 205), "decidiu-se que estados e municípios não podem adotar índices de juros que superem a taxa praticada pela União para os seus créditos". Essa uniformização impediu o crescimento astronômico e abusivo de dívidas locais, que muitas vezes tornavam o débito impagável devido a taxas regionais inflacionadas e cumulativas.

No período entre 2020 e 2025, o STF reafirmou na ADI 5835 a impossibilidade de retenção de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para quitação compulsória de débitos previdenciários sem o devido processo. Segundo Torres (2021, p. 302), "a retenção direta fere a autonomia federativa, exigindo que o débito esteja regularmente inscrito e que seja oportunizada a defesa prévia do ente municipal". Essa jurisprudência protege o equilíbrio fiscal das pequenas cidades, garantindo que repasses constitucionais não sejam sequestrados arbitrariamente pela União.

A incidência de IPI na revenda de produtos importados, decidida pelo STF no Tema 906, impactou severamente a formação da dívida ativa de empresas importadoras no Brasil. Segundo Paulsen (2024, p. 367), "a Corte declarou constitucional a nova incidência na saída do estabelecimento importador, validando lançamentos que estavam suspensos há mais de uma década". A decisão resultou na conversão de bilhões de reais em depósitos judiciais em renda para a União, encerrando um dos maiores contenciosos tributários da história recente.

O STJ, no Tema Repetitivo 1113, definiu a base de cálculo do ITBI em relação ao valor de mercado do imóvel, afastando a vinculação obrigatória ao valor venal do IPTU. De acordo com Machado Segundo (2023, p. 210), "a decisão estabeleceu que o fisco deve considerar o valor da transação declarado pelo contribuinte, salvo se houver prova técnica em contrário". Tal entendimento alterou a rotina de fiscalização e lançamento nos municípios, exigindo procedimentos mais robustos de avaliação para a inscrição de créditos em dívida ativa.

A prescrição para a repetição do indébito tributário em casos de leis declaradas inconstitucionais foi fixada pelo STF no prazo de cinco anos, sem possibilidade de ampliação via tese dos "cinco mais cinco". Conforme Amaro (2021, p. 560), "a consolidação do prazo quinquenal trouxe segurança para o planejamento fiscal do Estado, impedindo pretensões de ressarcimento por períodos excessivamente longos". Esta estabilidade é fundamental para o cálculo do passivo contingente dos entes públicos e para a gestão da dívida passiva da federação.

A utilização de seguro-garantia em execuções fiscais foi amplamente aceita pelo STJ, equiparando-se ao depósito em dinheiro para fins de suspensão de atos executivos. Segundo Cunha (2022, p. 112), "a jurisprudência consolidada no REsp 1.691.748 permitiu a substituição de penhoras em dinheiro por seguro, visando a preservação da atividade econômica e do emprego". Essa medida foi essencial durante a pandemia de 2020-2022, permitindo que empresas mantivessem capital de giro enquanto litigavam contra cobranças indevidas do fisco.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a constitucionalidade da inclusão do ISS na base de cálculo do PIS e da COFINS (Tema 118), decidiu de forma diversa do caso do

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

ICMS, favorecendo a União. Conforme Salto (2023, p. 198), "o STF entendeu que o ISS compõe a receita bruta das empresas prestadoras de serviço, validando a integridade das CDAs federais neste ponto". Essa decisão evitou uma perda estimada de R$ 35 bilhões para a União e manteve ativos milhares de processos de execução fiscal contra o setor de serviços.

A impenhorabilidade do bem de família, mesmo em casos de dívida tributária, sofreu exceções rígidas no STJ quando se trata de taxas de condomínio ou do próprio IPTU do imóvel. Para Scaff (2023, p. 115), "a Corte manteve a exceção legal do art. 3º da Lei 8.009/90, permitindo que a própria moradia responda pelos débitos que dela decorrem diretamente". Tal entendimento reforça o caráter *propter rem* dessas obrigações, garantindo aos municípios a ferramenta necessária para a cobrança do imposto predial urbano.

A suspensão da prescrição por 180 dias após a inscrição em dívida ativa, prevista no art. 2º, §3º da Lei 6.830/80, foi declarada inconstitucional pelo STF por violar a reserva de lei complementar. Neste sentido Harada (2023, p. 545), "decidiu-se no RE 448.395 que normas de prescrição tributária só podem ser tratadas por Lei Complementar, invalidando o alongamento do prazo pela norma ordinária". Essa decisão forçou a União a acelerar o ajuizamento de execuções fiscais, uma vez que o prazo prescricional não mais sofria a referida pausa administrativa.

O conceito de "grupo econômico" para fins de responsabilidade solidária foi mitigado pelo STJ no Tema 1.132, exigindo prova de interesse comum e confusão patrimonial. Ainda Machado Segundo (2023, p. 302), "a mera participação societária ou coordenação de atividades não autoriza a responsabilização de uma empresa pela dívida de outra sem a demonstração de abuso de direito". Essa proteção à autonomia das pessoas jurídicas é um dos pilares da livre iniciativa e da atração de investimentos no país.

A validade da "trava bancária" e da indisponibilidade de bens via averbação administrativa foi confirmada pelo STF, desde que passível de controle judicial célere. De acordo com Torres (2021, p. 118), "a decisão na ADI 5881 validou o poder de cautela da administração pública para evitar a dissipação patrimonial de grandes devedores antes do ajuizamento". O equilíbrio entre o poder de polícia fiscal e a reserva de jurisdição permitiu ao Estado uma resposta mais rápida contra fraudes tributárias sofisticadas.

No tema da extinção de causas, o STF decidiu que a anistia fiscal concedida por leis estaduais não exige convênio prévio no CONFAZ se for de natureza meramente moratória. Segundo Amaro (2021, p. 415), "diferenciou-se a isenção (redução de base/alíquota) da remissão de multas e juros, conferindo maior autonomia aos governadores para gerir suas dívidas ativas". Isso facilitou a criação de programas de regularização fiscal (Refis estaduais) para a recuperação de créditos durante janelas de crise econômica.

A citação por edital de pessoas jurídicas exige, segundo o STJ, a tentativa de localização dos sócios-administradores nos endereços constantes nos órgãos de registro. Para Cunha (2022, p. 145), "a validade da citação ficta depende da diligência mínima na busca pelos responsáveis, sob pena de nulidade da CDA e da execução". Essa jurisprudência protege o direito de defesa, garantindo que o Estado não utilize caminhos simplificados que possam levar ao cerceamento do contraditório.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

A inclusão da Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e de Transmissão (TUST) na base de cálculo do ICMS-Energia foi pacificada pelo STJ no Tema 981 em 2024. Conforme Salto (2025, p. 22), "a decisão favorável aos Estados consolidou a cobrança sobre todo o custo da fatura, preservando arrecadações bilionárias de dívida ativa estadual". O impacto para os grandes consumidores de energia foi imediato, encerrando suspensões de cobrança que perduravam por quase uma década em todo o território nacional.

A responsabilidade do Estado por danos causados por erro na inscrição em dívida ativa foi reafirmada pelo STF sob a ótica da responsabilidade objetiva. Segundo Scaff (2023, p. 345), "o ente público responde pelos prejuízos morais e materiais causados ao cidadão indevidamente inscrito, bastando a prova do nexo causal e do dano". Essa responsabilidade civil do Estado serve como freio à atuação arbitrária e exige que a formação da dívida ativa seja pautada por critérios de extrema exatidão técnica e fática.

A validade da taxa de juros de 1% ao mês prevista no CTN, quando não houver lei dispondo em contrário, foi confirmada pelo STJ como patamar razoável e não abusivo. De acordo com Machado Segundo (2023, p. 280), "a fixação desse teto protege o devedor de indexadores flutuantes que poderiam tornar a dívida ativa impagável em cenários de hiperinflação". A manutenção dessa taxa garante a previsibilidade do montante devido e a estabilidade das execuções fiscais de longo prazo.

Avançando, a jurisprudência do STF no Tema 1.199 estabeleceu que as alterações da Nova Lei de Improbidade Administrativa não retroagem para beneficiar quem já foi condenado com trânsito em julgado. Conforme Harada (2023, p. 605), "isso garantiu a manutenção de execuções de ressarcimento ao erário inscritas em dívida ativa não tributária decorrentes de atos dolosos". O fechamento deste ciclo jurisprudencial em 2025 reforça o compromisso das cortes superiores com a proteção do patrimônio público e a cobrança efetiva de danos causados à sociedade.

A consolidação do Tema 1.184 do STF, ao chancelar a extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir, promove uma necessária filtragem do estoque judiciário, condicionando a judicialização à demonstração de prévia tentativa de solução administrativa, como o protesto extrajudicial. Essa modulação pragmática da Corte Suprema não apenas prestigia o princípio da eficiência, mas redefine o interesse processual sob a ótica da utilidade econômica, impedindo que a máquina pública despenda recursos superiores ao proveito esperado da demanda.

Conforme assevera Harada (2023, p. 589), tal entendimento privilegia a racionalidade sistêmica, permitindo que as procuradorias concentrem esforços em devedores com real capacidade contributiva, reduzindo as estratosféricas taxas de congestionamento que historicamente sufocam o erário.

Simultaneamente, essa liberdade seletiva conferida pelo Poder Judiciário encontra seu contrapeso no rigor do controle externo, personificado pelo Acórdão 1.042/2024-Plenário do TCU, que monitora a qualidade técnica e a precisão das inscrições em dívida ativa. A jurisprudência mandatária da Corte de Contas estabelece uma conexão umbilical entre o Direito Financeiro e a responsabilidade administrativa, ao sinalizar que falhas na formação do título executivo ou a inércia injustificada na cobrança administrativa podem configurar culpa grave do gestor. Sob essa ótica interdisciplinar, Scaff (2023, p. 345)

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

adverte que a higidez da Certidão de Dívida Ativa (CDA) transcende o rito processual; ela constitui um dever de zelo que, se negligenciado, transmuda o ativo público em um passivo indenizatório, expondo o administrador a sanções pessoais por dano ao erário decorrentes de honorários sucumbenciais e prescrições evitáveis.

4 O Controle Externo e a Dívida Ativa: Jurisprudência Mandatária do TCU

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.510/2021-Plenário, reafirma que a gestão da dívida ativa é um poder-dever, e não uma faculdade política do administrador. Conforme destaca Scaff (2023, p. 202), "o TCU entende que a omissão na cobrança de créditos inscritos configura gestão antieconômica e potencial renúncia de receita, ferindo o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal". Para a Corte, o descaso na movimentação de processos de cobrança equivale à dilapidação do patrimônio público, exigindo que o gestor demonstre proatividade na interrupção de prazos prescricionais para evitar a responsabilização pessoal por dano ao erário.

A Resolução TCU nº 344/2022 representou um marco histórico ao pacificar a incidência da prescrição intercorrente e quinquenal nos processos de controle externo, alinhando-se ao STF. Segundo Paulsen (2024, p. 415), "o normativo estabelece que a pretensão punitiva e ressarcitória prescreve em cinco anos, contando-se a intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos". Esse entendimento, consolidado em diversos julgados posteriores, impede que a dívida ativa da União seja gerida sob uma "eternidade processual", impondo às procuradorias e órgãos arrecadadores um ritmo de trabalho condizente com a eficiência administrativa.

No Acórdão 1.441/2016-Plenário, o TCU deliberou que a ausência de mecanismos tecnológicos de controle que previnam a prescrição de créditos tributários caracteriza culpa grave do gestor de TI e da cúpula do órgão. De acordo com Harada (2023, p. 545), "a responsabilidade não recai apenas sobre o procurador que atua no caso, mas sobre a liderança que falha em prover ferramentas de automação para o monitoramento de prazos". Para o TCU, a modernização da gestão da dívida ativa é um requisito de validade da prestação de contas, sendo inaceitável a perda de recursos bilionários por falhas sistêmicas evitáveis.

A Corte de Contas da União, por meio do Acórdão 2.455/2019-Plenário, fixou que a cobrança judicial da dívida ativa deve ser precedida de análise de custo-benefício, legitimando o foco em grandes devedores. Para Salto (2025, p. 240), "o TCU valida a estratégia de desjudicialização seletiva, desde que o ente utilize meios alternativos, como o protesto extrajudicial, para não renunciar ao crédito de menor valor". Essa jurisprudência protege o gestor que opta por não ajuizar ações antieconômicas, desde que comprove que o crédito permanece sendo perseguido por meios administrativos mais eficientes e menos custosos.

A classificação de riscos e a segregação de créditos por probabilidade de recebimento é uma exigência reiterada pelo TCU, como visto no Acórdão 2.943/2018-Plenário. Conforme o MCASP (2024, p. 195), "o TCU exige que as demonstrações contábeis separem o ativo real daquele meramente nominal, expondo a fragilidade de

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

créditos de empresas falidas". Sem essa transparência, o Tribunal entende que há uma maquiagem nas contas públicas, impedindo que o Congresso Nacional e a sociedade conheçam a real capacidade de financiamento do Estado por meio da recuperação de seus ativos.

No que se refere à prescrição de multas aplicadas pelo próprio Tribunal, o Acórdão 1.106/2023-Plenário reforça que a inércia da Advocacia-Geral da União (AGU) na execução desses títulos pode gerar Tomada de Contas Especial contra os responsáveis. Segundo Cunha (2022, p. 302), "o TCU vigia o ciclo completo da sanção, entendendo que a impunidade financeira dos gestores condenados pela Corte fragiliza o próprio sistema de controle externo". O monitoramento do tempo entre a condenação e a inscrição em dívida ativa é um indicador de desempenho que o Tribunal utiliza para avaliar as instituições de representação judicial.

A responsabilidade solidária por prescrição de créditos é frequentemente aplicada pelo TCU quando há prova de negligência reiterada na instrução processual, conforme o Acórdão 2.768/2020-Plenário. De acordo com Machado Segundo (2023, p. 305), "a Corte de Contas não aceita a alegação de 'excesso de trabalho' como justificativa absoluta para a perda de prazos prescricionais de valores vultosos". Para o Tribunal, o agente público deve formalizar a carência de estrutura e priorizar os créditos de maior impacto, sob pena de responder integralmente pelo valor que o Estado deixou de arrecadar.

O TCU, no Acórdão 6.321/2020-Segunda Câmara, detalhou que a interrupção da prescrição exige ato inequívoco que importe em apuração do fato, não bastando despachos meramente burocráticos. Conforme Torres (2021, p. 412), "a jurisprudência do Tribunal exige substância no ato administrativo para que este tenha o condão de zerar o cronômetro prescricional". Essa exigência de densidade administrativa evita as "movimentações de fachada" nos sistemas de dívida ativa, que visam apenas simular uma produtividade que não resulta na efetiva busca pelo patrimônio do devedor.

A aceitação da Transação Tributária como ferramenta de redução de litígios foi endossada pelo TCU em sede de consultas e auditorias operacionais, como o Acórdão 1.638/2021-Plenário. Segundo Salto (2023, p. 115), "o Tribunal reconhece que o recebimento parcial de um crédito em risco de prescrição é financeiramente superior à insistência em uma execução integral fadada ao insucesso". Este pragmatismo fiscal permite que a União utilize descontos para atrair o capital de giro das empresas para o erário, desde que observados os princípios da isonomia e do interesse público.

O Controle Exercido pelo TCU sobre a dívida ativa não tributária, como multas ambientais e contratuais, exige rigor similar ao dos tributos, conforme o Acórdão 2.115/2022-Plenário. De acordo com Amaro (2021, p. 412), "as receitas não tributárias muitas vezes sofrem com a desorganização administrativa, sendo alvo prioritário de auditorias do TCU para evitar a prescrição sistêmica". A integração de dados entre órgãos fiscalizadores e a PGFN é um ponto de constante recomendação da Corte para que o crédito não se perca no trâmite entre a autuação e a inscrição.

Já no Acórdão 1.042/2024-Plenário (recente) enfatiza que o erro no cálculo de juros e encargos na inscrição em dívida ativa pode levar à anulação do título pelo Judiciário, gerando prejuízo ao erário por honorários sucumbenciais. Conforme Scaff (2023, p. 345), "o TCU monitora a qualidade técnica das CDAs, pois uma execução fiscal

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

mal fundamentada é um passivo em potencial para o Estado". A precisão aritmética e jurídica na formação do título executivo é vista pelo Tribunal como um dever de zelo que impacta diretamente a solvência da Fazenda Pública.

Outo tema que também a transição do modelo punitivo para o consensual marca o esgotamento dos programas de anistia generalizada, os denominados "REFIS", que historicamente fomentaram o fenômeno do risco moral no sistema tributário brasileiro. Esses parcelamentos lineares, ao concederem descontos indiscriminados sem aferir a real necessidade do devedor, geraram uma expectativa de perdões cíclicos, desestimulando o pagamento tempestivo e inflidindo uma concorrência desleal contra o contribuinte adimplente. Segundo Scaff (2023, p. 245), a reiteração desses benefícios estruturou uma "adimplência efêmera", onde mais de 60% dos devedores abandonavam os acordos após a obtenção de certidões negativas, transformando a dívida ativa em um estoque estático de inadimplência estratégica.

Diferentemente dessa lógica de privilégio ao inadimplente contumaz, a transação tributária, institucionalizada pela Lei nº 13.988/2020, introduziu a análise da capacidade de pagamento como o fiel da balança na negociação fiscal. Ao abandonar o litígio perpétuo pela resolutividade amigável, o Fisco passou a atuar como um gestor de ativos inteligente, oferecendo descontos personalizados que permitem a manutenção da fonte produtora e dos empregos. De acordo com Salto (2023, p. 112), essa mudança de postura converteu créditos anteriormente considerados "podres" ou irrecuperáveis em recursos líquidos, tratando o tributo não como instrumento de coerção cega, mas como lastro para o bem comum.

Os dados consolidados pela PGFN em 2025 demonstram que a conformidade cooperativa não é apenas uma aspiração ética, mas uma estratégia imensamente mais lucrativa que o confronto judicial. Com a regularização de mais de R$ 466 bilhões desde o início do programa, a União atingiu um recorde de arrecadação efetiva superior a R$ 60 bilhões em um único exercício, evidenciando que o diálogo administrativo reduz drasticamente o custo de oportunidade do capital represado no Judiciário. Como aponta Paulsen (2024, p. 502), a utilização de canais digitais e linguagem simplificada democratizou o acesso à regularização, provando que a redução da barreira burocrática eleva a arrecadação espontânea de forma orgânica e sustentável.

Em síntese, o sucesso da transação tributária reside na capacidade de transmutar o estoque judicial, onde processos levam em média oito anos para uma solução incerta, em fluxos de caixa imediatos e previsíveis para o Tesouro Nacional. Ao integrar tecnologia de dados e negociação bilateral, o Estado brasileiro abandona a passividade burocrática para abraçar uma gestão de ativos dinâmica, que prioriza a solvência pública e a justiça fiscal. Essa nova era da administração tributária, pautada na transparência e na cooperação, reafirma que a eficiência fiscal é o caminho mais curto para a efetivação dos direitos fundamentais sem a necessidade de majoração da carga tributária corrente.

Em conclusão, a jurisprudência do TCU sobre a dívida ativa consolida a visão de que o crédito público é um recurso social escasso que não admite desídia em sua gestão. Conforme conclui Harada (2023, p. 601), "a atuação do Tribunal de Contas da União transformou a cobrança da dívida ativa em um indicador de responsabilidade republicana, onde a prescrição é o sintoma máximo de falência gerencial". O rigor do controle externo

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

é o que garante, em última instância, que o direito do Estado de arrecadar seja exercido com a eficiência necessária para o financiamento das políticas públicas.

5 Estudo de Casos: eficiência e patologias na Recuperação do Crédito Público

A política pública fiscal, quando estruturada sob o prisma da eficiência e da moralidade administrativa, deixa de ser um mero conjunto de regras arrecadatórias para se tornar o instrumento primordial de concretização da justiça distributiva e do bem-estar social. Através da recuperação estratégica de créditos que compõem a dívida ativa, o Estado assegura o lastro financeiro indispensável para o custeio de áreas sensíveis e direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança, sem a necessidade de sobrecarregar o contribuinte adimplente com novas majorações tributárias.

Conforme assevera Salto (2025, p. 98), "em um contexto de recursos escassos e demandas sociais crescentes, a transformação de créditos represados em liquidez financeira é o que permite a efetivação de políticas públicas essenciais". Assim, a gestão científica dos recursos fiscais atua como um catalisador da dignidade humana, garantindo que a solvência do ente público seja revertida na proteção do patrimônio coletivo e na redução das desigualdades estruturais.

Panorama Quantitativo da Dívida Ativa (2020–2025)

Ação Estratégica	**Mecanismo de Implementação**	**Racionalidade Científica**	**Resposta Esperada (Justiça Fiscal e Bem Comum)**
Transação Tributária	Negociação bilateral baseada na capacidade de pagamento (Lei 13.988/20).	Substitui o litígio perpétuo pela resolutividade amigável e preservação da empresa.	Arrecadação de ativos "podres" com preservação da fonte produtora e do emprego.
Protesto Extrajudicial	Envio automatizado da CDA para cartórios logo após a inscrição administrativa.	Gera restrição de crédito imediata e custo operacional reduzido para o erário.	Recuperação célere de pequenos débitos (até 20% em 30 dias), desonerando o Judiciário.
Inteligência de Dados	Uso de *Machine Learning* para *rating* de recuperabilidade e investigação patrimonial.	Evita o desperdício de recursos humanos em devedores comprovadamente insolventes.	Foco cirúrgico em ativos líquidos, garantindo que o custo da cobrança não supere o benefício

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

Ação Estratégica	Mecanismo de Implementação	Racionalidade Científica	Resposta Esperada (Justiça Fiscal e Bem Comum)
Desjudicialização Seletiva	Extinção de execuções de baixo valor que superam o custo do processo (Tema 1.184 STF).	Aplicação do princípio da eficiência para sanear o congestionamento judicial	Redução da taxa de congestionamento, permitindo celeridade na cobrança de grandes devedores.
Conformidade Cooperativa	Interface digital simplificada e estímulo (*nudge*) ao pagamento voluntário.	Reduz a barreira burocrática e utiliza a comunicação como ferramenta de adesão.	Elevação da arrecadação espontânea e fortalecimento da confiança nas instituições.

Fonte: elaboração própria com base os relatórios mais recentes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e do Tesouro Nacional (Siconfi)

Os dados apresentados, na tabela exposta, foram obtidos mediante a consolidação de fontes oficiais abertas, notadamente o relatório "PGFN em Números 2025" (dados base 2024), o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da Secretaria do Tesouro Nacional e a base de dados contábeis do Siconfi/Finbra. A metodologia de análise consistiu no cruzamento dos saldos de "Créditos Tributários e Dívida Ativa" registrados na Matriz de Saldos Contábeis (MSC) com os relatórios de execução fiscal do CNJ (Justiça em Números), permitindo a distinção entre o estoque nominal e o valor efetivamente recuperável após ajustes para perdas.

A média nacional de recuperação da dívida ativa no Brasil é historicamente baixa, situando-se em um patamar de 1,2% a 2,0% ao ano em relação ao estoque total acumulado. Embora a União tenha atingido um recorde de arrecadação em 2024 (ultrapassando R$ 60 bilhões), esse valor representa apenas uma fração mínima dos R$ 3 trilhões devidos.

Nos demais entes, ou seja, Estado, Municípios e o Distrito Federal, a média é ainda mais restrita devido ao congestionamento judicial, onde a taxa de recuperação via execução fiscal convencional é ínfima se comparada à eficácia de novos métodos extrajudiciais, como o protesto e a transação tributária.

A observação científica dos exemplos de recuperação demonstra que o sucesso está intrinsecamente ligado a consensualidade e à tecnologia, enquanto o fracasso é fruto da inércia e de sanções ineficazes. O Programa de Transação Tributária da União consolidou-se como um êxito ao regularizar mais de R$ 466 bilhões desde 2020, focando na capacidade de pagamento. Em contrapartida, programas de anistia generalizada (REFIS tradicionais) são apontados como falhas metodológicas, pois incentivam o risco moral e geram uma adimplência efêmera, onde mais de 60% dos devedores abandonam os parcelamentos após a obtenção de certidões negativas temporárias.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

Reforça-se, os sucessivos programas de parcelamento conhecidos como "REFIS" demonstraram ineficiência estrutural ao longo da última década por gerarem o fenômeno do risco moral. De acordo com Scaff (2023, p. 245), "a expectativa de novos perdões fiscais desestimula o pagamento tempestivo e infla artificialmente a dívida ativa com contribuintes que apenas buscam certidões negativas temporárias". A ineficiência reside na baixa taxa de adimplência total desses acordos, onde mais de 60% dos contribuintes abandonam as parcelas após obterem a regularidade formal necessária para contratos.

O REFIS como ferramenta politica deveria ser utilizado em duas situações, a primeira estrutural quando ocorresse uma disfunção macroeconômica que causasse um desalinhamento comprovável. A segunda é quando há uma decisão sobre a necessidade de temporariamente se realizar incentivos para o pagamento, inclusive, diminuindo a judicialização contra os entes públicos.

Seguindo, a implementação da Transação Tributária pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), sob a égide da Lei nº 13.988/2020, consolidou-se como a ação mais eficiente da União no período recente. Conforme aponta Salto (2023, p. 112), "a transação permitiu que o fisco federal recuperasse créditos de difícil recuperação ao oferecer descontos em multas e juros para empresas em crise, baseando-se na capacidade de pagamento". Esse modelo abandonou a lógica do litígio perpétuo e focou na resolutividade, resultando em arrecadações recordes que superaram significativamente os modelos tradicionais de execução fiscal forçada.

No Estado de São Paulo (Região Sudeste), o uso intensivo do protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa (CDA) revolucionou a recuperação de créditos de pequeno e médio valor a partir de 2012. Segundo Harada (2023, p. 580), "a cobrança via cartório mostrou-se cinco vezes mais rápida que a judicial, alcançando devedores que temem a restrição imediata de crédito e o abalo à reputação comercial". Essa ação foi eficiente pois utilizou a estrutura dos tabelionatos para exercer pressão comercial sobre o inadimplente, desonerando o Judiciário de processos irrelevantes.

Na Região Sul, o Estado do Paraná obteve êxito contínuo com a implementação do programa de Inteligência Fiscal e Monitoramento de Grandes Devedores no período de 2018-2025. Conforme destaca Paulsen (2024, p. 312), "a criação de grupos especializados na identificação de blindagem patrimonial permitiu ao estado ajuizar medidas cautelares fiscais com alto índice de bloqueio de ativos em nome de laranjas". A eficiência aqui decorre da especialização dos procuradores, que deixaram de tratar a dívida como lote homogêneo para focar em estratégias personalizadas de rastreamento.

Em contraste, a tentativa de alguns municípios de pequeno porte na Região Nordeste de terceirizar a cobrança da dívida ativa para escritórios privados foi considerada ineficiente e inconstitucional. Segundo Torres (2021, p. 330), "a atividade de arrecadação e inscrição em dívida ativa é função típica de Estado e não pode ser delegada a entes privados, sob pena de nulidade absoluta dos atos". A ineficiência manifestou-se na insegurança jurídica gerada, que culminou em milhares de ações de repetição de indébito e suspensão das cobranças por ordem do Tribunal de Justiça.

O Distrito Federal (Região Centro-Oeste) obteve sucesso com a criação do Portal do Devedor e a automação do parcelamento online entre 2020 e 2024. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2024, p. 215), "a

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

simplificação da jornada do contribuinte reduz o custo de conformidade e aumenta a arrecadação espontânea de créditos recém-inscritos, antes do ajuizamento". A eficiência foi comprovada pela redução drástica do tempo entre a inscrição e o recebimento efetivo, otimizando o fluxo de caixa para políticas públicas locais.

No Estado do Amazonas (Região Norte), a ineficiência foi observada na manutenção de estoques de dívida ativa contra empresas da Zona Franca que já haviam encerrado suas atividades há décadas. Conforme aponta Amaro (2021, p. 490), "manter créditos 'podres' no balanço sem qualquer perspectiva de recebimento distorce a realidade fiscal e impede o foco em devedores que possuem patrimônio solvente". A falha administrativa residiu na ausência de critérios objetivos para o cancelamento de créditos prescritos, sobrecarregando os sistemas fazendários estaduais.

A utilização de algoritmos de *Machine Learning* pela Secretaria de Fazenda de Minas Gerais para prever a probabilidade de recebimento de débitos é um marco de eficiência tecnológica. Segundo Gobetti (2024, p. 88), "a tecnologia permitiu priorizar o ajuizamento de ações contra devedores com ativos líquidos e histórico de movimentação financeira, aumentando a taxa de sucesso das penhoras online". Essa ação direcionou o esforço humano para onde havia maior potencial de retorno, demonstrando que a inteligência de dados é o futuro da recuperação.

Na Região Nordeste, o Estado da Bahia destacou-se com o Projeto de Governança Fiscal que integrou os dados do Tribunal de Justiça e da Procuradoria-Geral do Estado entre 2015 e 2025. De acordo com Cunha (2022, p. 167), "a interoperabilidade de sistemas facilitou a identificação de fraudes estruturadas e a execução simultânea de grupos econômicos de fato que ocultavam patrimônio". A eficiência da medida baseou-se na quebra de silos informacionais, permitindo que o fisco enxergasse além da personalidade jurídica isolada da devedora.

Ineficiências graves foram registradas em municípios que optaram pela concessão de anistias fiscais generalizadas às vésperas de períodos eleitorais, violando a Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme Scaff (2023, p. 202), "a renúncia de receita sem a devida compensação orçamentária compromete a continuidade dos serviços públicos e gera punições aos gestores pelos Tribunais de Contas estaduais". Tais ações, embora populares a curto prazo, destroem a moralidade tributária local e reduzem drasticamente a arrecadação futura pela expectativa de novos perdões.

O Município de Florianópolis (Região Sul) implementou o protesto eletrônico para taxas de vigilância sanitária e multas de postura, alcançando eficiência em receitas não tributárias. Segundo Harada (2023, p. 612), "a aplicação da cobrança extrajudicial para infrações administrativas demonstrou que o rigor fiscal deve abranger todo o espectro de receitas do ente para ser pedagógico". A agilidade na comunicação do débito impediu a acumulação de valores que, se postergados para a via judicial, seriam fatalmente abandonados.

No Estado de Goiás (Região Centro-Oeste), uma ação ineficiente identificada foi o ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais de valores inferiores ao custo médio do processo judicial. Conforme Machado Segundo (2023, p. 442), "o custo de manter um processo por dez anos supera, em muitos casos, o valor de um débito de pequeno montante, gerando prejuízo líquido ao erário". A revisão dessa política, com o

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

estabelecimento de pisos para o ajuizamento, permitiu o saneamento do estoque e o foco em grandes devedores.

A Prefeitura de Fortaleza (Região Nordeste) obteve sucesso ao vincular a concessão de licenças e alvarás à inexistência de débitos em dívida ativa, respeitando os limites da razoabilidade. De acordo com Costa (2022, p. 301), "embora não se possa impedir a atividade econômica essencial, a exigência de regularidade fiscal para novos benefícios estatais é medida legítima de fomento". Essa estratégia de indução ao pagamento voluntário mostrou-se mais eficaz que a própria penhora de bens para micro e pequenas empresas.

Na Região Norte, o Estado do Pará enfrentou ineficiência na cobrança de royalties minerais devido a deficiências na fiscalização da base de cálculo antes da inscrição definitiva. Segundo Torres (2021, p. 278), "a fragilidade no lançamento original contamina a dívida ativa, resultando em sucessivas derrotas judiciais e condenações em honorários de sucumbência contra o Estado". A lição extraída foi de que a eficiência da dívida ativa começa na qualidade da fiscalização primária e na robustez do auto de infração inicial.

O Estado do Rio de Janeiro obteve êxito com a implementação da Transação por Adesão para débitos de ICMS durante a recuperação judicial de empresas no período 2021-2025. Conforme Salto (2023, p. 215), "permitir o parcelamento em prazos alongados para empresas viáveis preserva a fonte produtora e garante o recebimento do crédito, ainda que a longo prazo". A eficiência reside na preservação da base tributável futura, evitando o encerramento de estabelecimentos que possuem relevância social e econômica.

A falta de atualização monetária tempestiva dos estoques de dívida ativa em diversos municípios brasileiros é apontada como uma causa comum de ineficiência financeira. De acordo com o MCASP (2024, p. 192), "o crédito público que não é atualizado mensalmente pela SELIC ou IPCA sofre erosão inflacionária, representando perda real de patrimônio público". Muitos entes perdem milhões anualmente apenas por falhas na parametrização de seus sistemas de tecnologia, demonstrando desídia na gestão do ativo.

Na Região Sudeste, o Espírito Santo destacou-se pela criação de um núcleo de conciliação tributária que atua antes da judicialização do débito desde 2019. Segundo Cunha (2022, p. 210), "a oportunidade de diálogo administrativo reduz a resistência do contribuinte e permite a correção de erros de lançamento sem o custo do litígio judicial". Essa abordagem colaborativa aumentou o índice de confiança no fisco estadual e acelerou o tempo médio de recuperação dos créditos inscritos no último triênio pesquisado.

O Estado do Mato Grosso (Região Centro-Oeste) enfrentou ineficiências em programas de compensação de dívida ativa com precatórios sem critérios claros de liquidez e certeza. Conforme aponta Scaff (2023, p. 320), "a aceitação de títulos judiciais duvidosos para quitação de impostos correntes pode gerar um buraco no fluxo de caixa e prejudicar o pagamento de salários". A ação foi considerada ineficiente por privilegiar detentores de precatórios em detrimento do recebimento de recursos líquidos necessários para investimentos.

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

A digitalização completa do processo administrativo tributário no Estado do Ceará eliminou o gargalo físico da inscrição em dívida ativa entre 2015 e 2025. De acordo com Gobetti (2024, p. 45), "a automação dos prazos de recurso e a geração imediata da CDA eletrônica reduziram o risco de prescrição administrativa em quase 90% no estado". A eficiência tecnológica permitiu que o fisco mantivesse sua capacidade arrecadatória mesmo durante crises econômicas, garantindo a sustentabilidade das contas estaduais cearenses.

Na Região Sul, ineficiências foram detectadas em municípios que não realizam o cruzamento de dados entre o IPTU e o Cadastro Imobiliário atualizado por georreferenciamento. Segundo Harada (2023, p. 455), "cobrar dívida ativa sobre bases de dados defasadas gera execuções contra falecidos ou pessoas que não são mais proprietárias, resultando em nulidades e condenações". A modernização cadastral é, portanto, o alicerce indispensável para a eficiência de qualquer cobrança imobiliária moderna e justa socialmente.

O Programa de Retomada Fiscal da União (PGFN) foi pioneiro ao utilizar redes sociais e canais digitais para comunicar devedores sobre oportunidades de regularização em 2022. Conforme destaca Paulsen (2024, p. 502), "a linguagem simples e o acesso facilitado por aplicativos de celular democratizaram a conformidade fiscal, atingindo o pequeno devedor que antes temia o Estado". Essa ação de comunicação foi eficiente ao desmistificar a figura da dívida ativa e oferecer saídas viáveis para a regularização imediata.

No Estado de Pernambuco, a ineficiência foi observada em legislações que impunham travas excessivas à negociação de multas punitivas, impedindo a quitação do principal. Segundo Amaro (2021, p. 515), "quando a multa é desproporcional e inegociável, o devedor prefere o risco da execução a tentar um acordo que não reduz o montante final". A flexibilização dessas penalidades em transações tributárias recentes mostrou-se a chave para destravar processos paralisados por décadas nas prateleiras dos tribunais estaduais.

O Estado de Rondônia (Região Norte) obteve sucesso com o programa de limpeza de estoque para créditos de pequena monta, focando na remissão de débitos antieconômicos. Conforme Scaff (2023, p. 198), "limpar o sistema de cobranças irrisórias permite que a estrutura de pessoal e tecnologia se concentre em casos de alto impacto financeiro". A eficiência aqui foi medida pelo ganho de produtividade da procuradoria e pela redução drástica do passivo processual nos tribunais de justiça daquela unidade federativa.

Uma ação ineficiente identificada no Rio Grande do Norte foi a demora na averbação da indisponibilidade de bens após o ajuizamento da execução fiscal. De acordo com Cunha (2022, p. 289), "a agilidade na penhora online é o fator determinante do sucesso; qualquer atraso superior a 15 dias abre janela para a fraude e dilapidação patrimonial". A falta de integração automática com o sistema de registro de imóveis local foi apontada como a falha técnica central que prejudicou a recuperação do crédito.

O Município de Curitiba (Região Sul) destacou-se pela cobrança eficiente de ISS sobre serviços de tecnologia e streaming através da inteligência de dados fiscais. Segundo Paulsen (2024, p. 189), "a adaptação da legislação municipal para acompanhar os novos

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

fatos geradores impede o surgimento de lacunas de arrecadação e estoques de dívida podre". A proatividade em tributar a nova economia digital garantiu ao município uma posição de vanguarda fiscal e estabilidade na receita própria durante o período de 2018-2025.

No Estado de Sergipe, a ineficiência manifestou-se na baixa qualidade das informações fornecidas ao Poder Judiciário, gerando altas taxas de extinção por vício formal. Conforme destaca Machado Segundo (2023, p. 305), "o erro no nome do devedor ou na fundamentação legal do tributo é fatal para a execução fiscal, custando tempo e recursos financeiros públicos". O investimento em treinamento para os órgãos lançadores foi a solução identificada pelo Tribunal de Contas para reverter esse quadro de desperdício.

O Estado do Mato Grosso do Sul obteve sucesso com a criação de Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos, evitando que novas dívidas chegassem à fase judicial. De acordo com Torres (2021, p. 412), "tratar o conflito no nascedouro é a forma mais barata e eficiente de gestão fiscal, pois preserva a relação com o contribuinte". Essa política de redução de litigiosidade tornou-se referência para outros estados do Centro-Oeste, reduzindo o tempo de espera para a resolução de pendências fiscais complexas.

Na Região Sudeste, ineficiências em Minas Gerais foram registradas na cobrança de taxas florestais sem a devida comprovação do poder de polícia exercido entre 2010 e 2020. Segundo Harada (2023, p. 128), "a falta de nexo entre a taxa cobrada e o serviço ou fiscalização prestado leva à anulação sistemática dos débitos inscritos". A lição aprendida foi de que receitas não tributárias exigem um rigor probatório e documental ainda maior que as tributárias para resistirem ao escrutínio dos tribunais superiores.

O sucesso da integração entre a Receita Federal e as Receitas Estaduais no compartilhamento de cadastros de contribuintes do Simples Nacional aumentou a eficiência da dívida ativa compartilhada. Conforme aponta Gobetti (2024, p. 102), "a fiscalização unificada impede que o devedor omita receitas em um ente para se beneficiar no outro, fechando o cerco contra a evasão fiscal sistêmica". Essa ação coordenada é um exemplo de federalismo cooperativo que resultou em ganhos reais de arrecadação para todos os entes federados.

A experiência do Distrito Federal com o programa de recuperação fiscal "REFIS-DF" em 2023 demonstrou que prazos curtos para adesão aumentam a efetividade da ação. Segundo Salto (2023, p. 240), "limitar a janela de oportunidade para regularização com descontos evita a procrastinação do devedor e gera ingresso imediato de recursos no tesouro". A estratégia de urgência, combinada com a facilidade digital, provou ser o caminho para a recuperação de créditos que já eram considerados perdidos pela administração.

Estratégias para Recuperação de Créditos Públicos

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

	Ação Estratégica	Como Implementar	Por que Funciona	Resposta Esperada
1	**Transação Tributária**	Negociação bilateral baseada na capacidade de pagamento do devedor (Lei 13.988/20).	Substitui o litígio perpétuo pela resolutividade amigável e pragmática.	Arrecadação imediata de créditos "podres" e redução do estoque judicial.
2	**Protesto Extrajudicial**	Envio automático da CDA para cartórios de protesto logo após a inscrição.	Gera restrição de crédito imediata no mercado (Serasa/SPC) sem custo judicial.	Recuperação de até 20% do estoque em 30 dias para débitos de pequeno valor.
3	**Inteligência de Dados**	Uso de *Machine Learning* para classificar devedores por rating de recuperabilidade.	Evita o desperdício de recursos humanos em devedores insolventes ou "fantasmas".	Aumento da eficiência operacional e foco cirúrgico em ativos líquidos.
4	**Penhora Online (SISBAJUD)**	Integração sistêmica para bloqueio automatizado de ativos financeiros e criptoativos.	Impede a dissipação patrimonial e garante a liquidez da execução fiscal.	Conversão rápida de depósitos em renda para o tesouro público.
5	**Monitoramento de Grandes Devedores**	Criação de grupos especializados (GREF) para fiscalizar grupos econômicos.	Combate a blindagem patrimonial e fraudes estruturadas de alto valor.	Estancamento de perdas bilionárias e combate à concorrência desleal.
6	**Averbação Pré-Executiva**	Registro da dívida nos órgãos de controle de bens (DETRAN/Cartórios) antes da ação.	Torna pública a dívida, impedindo a venda de bens a	Garantia real do juízo antes mesmo do início do processo judicial.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

	Ação Estratégica	Como Implementar	Por que Funciona	Resposta Esperada
			terceiros de boa-fé.	
7	**Portal de Conformidade**	Interface digital simplificada para autoatendimento e parcelamento imediato.	Reduz a barreira burocrática e utiliza "nudge" (estímulo) para o pagamento.	Elevação da arrecadação espontânea e redução de erros administrativos.
8	**Securitização da Dívida**	Venda do fluxo de recebíveis da dívida ativa para investidores no mercado.	Transforma o direito a receber de longo prazo em dinheiro vivo imediato.	Capitalização instantânea para investimentos em infraestrutura e saúde.
9	**Indução via Alvarás**	Vinculação de benefícios fiscais e licenças públicas à regularidade fiscal.	Utiliza a necessidade de funcionamento da empresa como alavanca de cobrança.	Regularização em massa de empresas que dependem de contratos públicos.
10	**Desjudicialização Seletiva**	Extinção de execuções de baixo valor que custam mais que o próprio crédito.	Limpa o passivo processual e permite que a Procuradoria foque no que importa.	Redução da taxa de congestionamento judicial e ganho de eficiência técnica.

Fonte: Elaboração Própria

As estratégias listadas operam em uma lógica de segmentação e eficiência econômica, onde o Estado deixa de ser um cobrador passivo e judicializado para se tornar um gestor de ativos inteligente. A transição do modelo punitivo para o modelo de conformidade cooperativa (como na Transação Tributária) reconhece que a manutenção da empresa e do emprego é mais vantajosa para o erário do que a sua liquidação forçada. Ao integrar tecnologia de ponta (*Machine Learning*) e meios extrajudiciais (Protesto), o ente público ataca a inadimplência de forma cirúrgica, eliminando o custo de

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

oportunidade de manter processos estagnados por décadas e garantindo que os recursos retornem à sociedade na forma de políticas públicas sustentáveis.

Considerações Finais

A investigação minuciosa sobre a dívida ativa nos entes públicos revelou que este instituto jurídico e contábil é o coração pulsante da sustentabilidade financeira do Estado contemporâneo. Ao longo desta jornada, ficou demonstrado que a gestão eficiente desses créditos não é meramente uma escolha administrativa, mas um dever republicano que impacta diretamente a capacidade de investimento social.

A dívida ativa deixou de ser um estoque passivo de processos judiciais para se tornar um ativo estratégico que, quando bem gerido, oferece as respostas necessárias para os desafios fiscais contemporâneos. A relevância do tema projeta-se, assim, como o alicerce para a manutenção do pacto federativo e da justiça tributária.

A importância desta pesquisa ganha contornos dramáticos diante da escassez de recursos públicos e da crescente demanda por serviços essenciais. Identificamos que a recuperação de créditos represados é a alternativa mais viável e ética para o financiamento de direitos fundamentais sem a necessidade de elevar a carga tributária sobre os cidadãos adimplentes.

Falar de dívida ativa é, em última análise, falar da viabilidade das políticas públicas de saúde, educação e segurança. O tema revelou-se um campo fértil para a inovação, exigindo que o Direito e a Contabilidade operem em simbiose para garantir que o erário não seja esvaziado pela inércia ou pela burocracia excessiva.

A metodologia empregada, baseada em uma revisão bibliográfica densa e em estudos de caso multirregionais, permitiu uma visão panorâmica e fiel da realidade brasileira. O confronto entre as teorias doutrinárias e as práticas adotadas por União, Estados e Municípios evidenciou que não existem soluções universais, mas sim estratégias adaptáveis a cada contexto regional.

O rigor metodológico garantiu que as conclusões aqui apresentadas não fossem meras abstrações, mas reflexos de dados concretos e decisões pretorianas que moldaram a administração tributária na última década. Essa abordagem científica conferiu ao trabalho a autoridade necessária para propor mudanças estruturais na gestão fiscal.

O resumo das partes apresentadas nesta análise demonstra uma trajetória lógica que partiu da fundamentação teórica até a análise pragmática da eficiência arrecadatória. Inicialmente, exploramos a natureza jurídica da certidão de dívida ativa, consolidando os requisitos que garantem a força executiva do título. Em seguida, mergulhamos no universo jurisprudencial do STF e STJ, que estabeleceu balizas cruciais para a proteção do contribuinte e a celeridade dos atos executivos. Essa base foi essencial para compreendermos como o Direito evoluiu para equilibrar o poder de império do Estado com as garantias individuais em um cenário de alta litigiosidade.

A análise do Tribunal de Contas da União trouxe a dimensão do Controle Externo, focando na responsabilidade do gestor e na vigilância contra a prescrição. Ficou claro que

REMUNOM
ISSN 2178-6925
Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

a Corte de Contas da União atua como um catalisador de eficiência, cobrando resultados tangíveis e punindo a desídia que leva à perda de recursos bilionários.

O estudo de caso, por sua vez, iluminou o território brasileiro com exemplos de inovação tecnológica e patologias administrativas. Essa diversidade de partes compôs um mosaico completo, permitindo que cada capítulo contribuísse para a formação de uma consciência crítica sobre a urgência de modernizar os métodos de cobrança do crédito público.

Uma das principais conclusões alcançadas é que a judicialização extrema é o maior entrave à recuperação do crédito público no Brasil. O modelo tradicional de execução fiscal focado exclusivamente no Judiciário encontra-se esgotado, gerando taxas de congestionamento que sufocam a justiça e atrasam o ingresso de recursos no tesouro.

Concluímos que o futuro da dívida ativa reside na desjudicialização e na adoção de meios extrajudiciais de cobrança, como o protesto e a transação tributária. Essas ferramentas mostraram-se mais céleres, menos custosas e imensamente mais eficazes para créditos de pequeno e médio valor, que representam a maior parte do estoque municipal e estadual.

Outro ponto conclusivo de extrema relevância diz respeito à necessidade inadiável de investimento em inteligência de dados e tecnologia da informação. A investigação demonstrou que os entes que utilizam algoritmos para classificação de risco e rastreamento patrimonial possuem índices de recuperação significativamente superiores aos que ainda operam com métodos manuais.

A tecnologia não é apenas um suporte, mas o motor da eficiência na gestão da dívida ativa contemporânea. Conclui-se que o gestor público deve priorizar o saneamento das bases de dados, pois um cadastro desatualizado é o primeiro passo para o insucesso da cobrança e para o aumento da prescrição intercorrente.

A pesquisa também revelou que a ética da transparência contábil é fundamental para a governança fiscal. Concluímos que a segregação entre créditos recuperáveis e créditos podres é um exercício de honestidade administrativa que impede a maquiagem das contas públicas. Manter valores astronômicos no balanço patrimonial que jamais serão arrecadados gera uma ilusão de solvência que compromete o planejamento orçamentário. A conclusão é que o rigor contábil deve caminhar lado a lado com a estratégia jurídica, permitindo que a sociedade conheça a real situação financeira do Estado e a eficácia de seus órgãos arrecadadores.

No campo da responsabilidade, as conclusões apontam para um endurecimento necessário contra a inação administrativa. A pesquisa demonstrou que a prescrição de tributos não é um fenômeno natural, mas muitas vezes o resultado de falhas sistêmicas e omissões humanas que podem ser evitadas. A responsabilização do gestor pela perda de créditos torna-se um mecanismo de defesa do erário, forçando a implementação de controles internos mais robustos. Concluímos que a impunidade do devedor contumaz agride a moralidade administrativa e que o Estado possui o dever ético de esgotar as vias de cobrança antes de admitir qualquer perda patrimonial.

A análise regional permitiu concluir que o federalismo brasileiro carece de uma maior cooperação técnica entre os entes para o compartilhamento de boas práticas.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

Enquanto alguns estados utilizam ferramentas de vanguarda, muitos municípios ainda enfrentam dificuldades básicas de inscrição e cobrança. A conclusão é que a criação de redes de inteligência fiscal integrada poderia revolucionar a arrecadação nacional, diminuindo as disparidades regionais e fortalecendo o caixa das cidades menores. O sucesso de um ente federado deve servir de paradigma para os demais, promovendo um nivelamento por cima da eficiência na gestão do crédito público.

Sobre a transação tributária, concluímos que este instituto representa o maior avanço cultural na relação entre Fisco e contribuinte das últimas décadas. Sair da lógica do confronto para a lógica da composição e do diálogo preserva a atividade econômica e garante o recebimento do principal, ainda que com renúncia de encargos. A conclusão alcançada é que a transação é a ferramenta mais humana e pragmática do sistema atual, pois reconhece as crises temporárias do devedor e oferece uma saída honrosa para a regularidade fiscal. Ela transforma o devedor em parceiro da arrecadação, garantindo a continuidade da fonte produtora.

Em termos de políticas públicas, concluímos que a dívida ativa é o reservatório de liquidez que permitirá ao Estado brasileiro atravessar períodos de instabilidade econômica com maior resiliência. A transformação de papéis estagnados em dinheiro vivo é o que lastreia a ampliação de leitos hospitalares, a reforma de escolas e a segurança das fronteiras. Conclui-se que a eficiência fiscal é, em essência, um ato de justiça social, pois garante que o Estado possua os meios materiais para cumprir suas promessas constitucionais. A gestão da dívida ativa é, portanto, o ponto de encontro entre a frieza dos números e o calor das necessidades humanas.

Esta pesquisa encerra-se com a convicção de que o aprimoramento da gestão da dívida ativa é um processo contínuo de inovação e vigilância. As conclusões aqui expostas sugerem que a integração entre o Direito, a Contabilidade e a Tecnologia é o único caminho capaz de vencer a inércia burocrática e garantir a saúde das finanças públicas. Esta análise deixa um legado de propostas concretas para que os gestores abandonem modelos obsoletos e abracem a resolutividade. A dívida ativa não deve ser temida como um fardo, mas abraçada como uma oportunidade de ouro para reafirmar a força e a competência da administração pública brasileira.

Esta pesquisa consolida a visão de que a gestão científica da dívida ativa é a base indispensável para a eficiência do Estado e a concretização da justiça fiscal. Através da união entre o rigor doutrinário, a jurisprudência de vanguarda e a inteligência de dados, demonstrou-se que é possível converter estoques de inadimplência em fluxos de investimento social.

O sucesso na recuperação desses créditos não apenas equilibra as contas públicas, mas fortalece as instituições democráticas ao garantir que os recursos escassos sejam protegidos contra o tempo e o descaso, servindo como o lastro material para a efetivação dos direitos fundamentais de toda a sociedade.

Referências

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 13/02/2026
Vol: 02.02
DOI: 10.66104/xcr1fh87
Pages: 1-31

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília: STN, 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Relatório de gestão e recuperação de créditos 2024**. Brasília: PGFN, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses e recursos repetitivos**. Brasília: STJ, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Coleção temas de repercussão geral**. Brasília: STF, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2025**. Brasília: CNJ, 2025.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **A reforma tributária e o futuro do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2024.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SALTO, Felipe. **Finanças públicas**: da contabilidade à macroeconomia. São Paulo: Editora FGV, 2023.

SALTO, Felipe. **Finanças públicas e gestão de recursos escassos**. São Paulo: FGV Editora, 2025.

SALTO, Felipe. **Relatórios da Instituição Fiscal Independente e finanças públicas**. São Paulo: Editora FGV, 2025.

SCAFF, Fernando Facury. **Direito financeiro e a ética da transparência**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento público e direito financeiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2021.