



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

## ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PROCESSO ADMINISTRATIVO 237/2.026

Secretaria Municipal De Assuntos Jurídicos

### INTRODUÇÃO

A Administração Pública do Município de Boituva busca continuamente aprimorar seus mecanismos de gestão fiscal e de arrecadação, com vistas à manutenção do equilíbrio orçamentário, à sustentabilidade financeira e à adequada execução das políticas públicas. Nesse contexto, a dívida ativa municipal — composta por créditos tributários e não tributários vencidos e não pagos — representa um ativo relevante do ponto de vista patrimonial e contábil, mas que, na prática, apresenta baixa efetividade de recuperação.

Apesar da adoção de instrumentos administrativos e judiciais de cobrança, bem como da implementação de programas de renegociação e medidas extrajudiciais, verifica-se que parcela significativa desses créditos permanece inadimplida ao longo dos exercícios financeiros, gerando impacto direto sobre o fluxo de caixa, a previsibilidade orçamentária e a capacidade de investimento do Município.

Esse cenário evidencia desafios estruturais na gestão e recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, notadamente em razão da morosidade dos meios tradicionais de cobrança, do elevado custo operacional associado a esses procedimentos e da reduzida taxa histórica de adimplência. Tais fatores reforçam a necessidade de avaliação técnica aprofundada sobre alternativas capazes de conferir maior eficiência à gestão desses ativos públicos, sem implicar aumento da carga tributária à população.

Diante desse contexto, o presente Estudo Técnico Preliminar tem por finalidade analisar a situação atual da dívida ativa municipal, identificar os principais entraves à sua recuperação e avaliar, sob os aspectos jurídico, econômico, financeiro e operacional, a viabilidade de adoção de mecanismos que possibilitem a otimização da gestão desses créditos, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade, transparência e interesse público.

### 1 – DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

A Administração Pública do Município de Boituva enfrenta, de forma recorrente, significativa dificuldade na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, abrangendo tanto débitos tributários quanto não tributários. Apesar da utilização dos instrumentos legalmente disponíveis para cobrança, sejam eles administrativos ou judiciais, os índices de efetividade permanecem historicamente baixos.

No exercício de 2025, por exemplo, a arrecadação proveniente da dívida ativa totalizou aproximadamente R\$ 20 milhões, valor que representa 11% do estoque global dos créditos inscritos. No mesmo período, foram constituídos e inscritos novos débitos no montante aproximado de R\$21 milhões, o que evidencia não apenas a baixa capacidade de recuperação do passivo existente, mas também o crescimento contínuo da massa da dívida ativa ao longo dos exercícios financeiros.

Ao longo dos últimos anos, o Município adotou diversas estratégias com o objetivo de estimular a regularização desses créditos, incluindo programas de renegociação extraordinários, medidas administrativas de cobrança, protesto extrajudicial e ajuizamento de execuções fiscais. Contudo, tais iniciativas, embora juridicamente adequadas, têm se mostrado insuficientes para promover a liquidação significativa do estoque da dívida ativa, seja em razão da morosidade dos procedimentos judiciais, seja pelo elevado custo operacional envolvido ou pela reduzida capacidade financeira de parte dos devedores.



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

Esse cenário resulta em impactos diretos e relevantes sobre a gestão fiscal municipal, uma vez que a manutenção de elevado volume de créditos de difícil recuperação compromete o fluxo de caixa, reduz a previsibilidade orçamentária e limita a capacidade do Município de planejar e executar investimentos em políticas públicas essenciais. Ademais, a permanência desse passivo contábil, sem perspectiva concreta de recuperação eficiente, distorce a real disponibilidade financeira do ente público.

Diante desse contexto, evidencia-se a necessidade de reavaliação das estratégias atualmente adotadas para a gestão e recuperação da dívida ativa municipal, de modo a identificar alternativas que possam conferir maior eficiência, racionalidade econômica e sustentabilidade financeira ao tratamento desses créditos, sem implicar aumento da carga tributária à população.

Assim, mostra-se indispensável a realização de estudo técnico aprofundado que permita analisar a situação atual, mensurar os impactos da baixa efetividade dos mecanismos tradicionais de cobrança e avaliar, de forma comparativa e fundamentada, possíveis caminhos para a otimização da gestão desses ativos públicos, em consonância com o interesse público e com os princípios que regem a Administração Pública.

## 2 – PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

A presente demanda foi identificada no âmbito do planejamento das necessidades da Administração Municipal e encontra-se alinhada às diretrizes institucionais voltadas ao aprimoramento da gestão fiscal e patrimonial do Município.

Registra-se que o Plano Anual de Contratações do exercício correspondente encontra-se em fase de elaboração, nos termos das orientações vigentes sobre o planejamento das contratações públicas. Dessa forma, a demanda ora apresentada será oportunamente contemplada no referido instrumento, em consonância com os prazos e procedimentos adotados pela Administração.

Ressalta-se que a instauração do presente Estudo Técnico Preliminar atende ao princípio do planejamento e visa subsidiar, de forma técnica e fundamentada, a tomada de decisão administrativa, sem prejuízo da posterior compatibilização da demanda com o Plano Anual de Contratações, quando de sua consolidação.

## 3 – REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Considerando a necessidade de avaliação de alternativas para aprimoramento da gestão dos créditos inscritos em dívida ativa do Município de Boituva, eventual contratação decorrente deste Estudo Técnico Preliminar deverá observar requisitos técnicos, jurídicos e operacionais mínimos, de modo a assegurar a legalidade, a segurança jurídica, a economicidade, a eficiência administrativa e o atendimento ao interesse público.

A solução que venha a ser adotada deverá estar em conformidade com a legislação vigente, especialmente com a Lei Complementar Municipal nº 2.924/2024 e com a Lei Complementar Federal nº 208/2024, bem como com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Eventuais interessados deverão demonstrar capacidade técnica e operacional compatível com a complexidade do objeto, incluindo experiência comprovada na gestão, administração ou recuperação de créditos, públicos ou privados, ou em operações envolvendo ativos creditórios, preferencialmente com atuação junto à Administração Pública ou a entes da federação.

Independentemente do modelo jurídico ou financeiro que venha a ser avaliado e, se for o caso, adotado, a solução deverá contemplar, no mínimo, os seguintes requisitos e condicionantes:



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

a) **Definitividade e ausência de coobrigação:** a solução deverá assegurar que o Município não assuma responsabilidade, coobrigação, garantia ou retorno de risco de crédito, permanecendo a obrigação de pagamento integralmente atribuída ao devedor original.

b) **Assunção integral de riscos:** os riscos inerentes à recuperação dos créditos deverão ser integralmente assumidos pela parte contratada, vedada qualquer forma de garantia de adimplência, rentabilidade mínima ou compensação financeira por parte do Município.

c) **Destinação legal dos recursos:** eventual ingresso de recursos deverá observar as limitações legais quanto à sua aplicação, especialmente no que se refere à vedação de custeio de despesas correntes, ressalvadas as hipóteses legalmente permitidas, bem como à observância do percentual mínimo destinado à previdência, quando aplicável.

d) **Delimitação do objeto:** os créditos envolvidos deverão ser previamente constituídos, definidos e reconhecidos, sendo vedada a inclusão de créditos futuros, genéricos ou condicionados.

e) **Preservação das condições originais dos créditos:** deverão ser mantidos inalterados os valores de principal, juros, multas, prazos, vencimentos e demais condições originalmente pactuadas entre o Município e os devedores, nos termos da legislação municipal aplicável.

f) **Direitos de cobrança** A solução deverá assegurar à Procuradoria Municipal a prerrogativa da cobrança judicial e extrajudicial

g) **Direitos dos devedores:** deverá ser preservado o direito dos contribuintes à regularidade fiscal, nos termos da legislação vigente, desde que inexistam outras pendências impeditivas.

h) **Atualização dos créditos:** eventual atualização ou correção dos valores deverá observar os índices admitidos pela legislação municipal, vedada a aplicação de índices superiores aos legalmente previstos.

i) **Respeito à repartição constitucional de receitas:** a solução não poderá comprometer os repasses obrigatórios a outros entes federativos ou a parcelas de receitas constitucionalmente vinculadas.

j) **Vedação à garantia de rendimento:** não poderá haver previsão de rendimento mínimo, retorno garantido ou qualquer mecanismo que transfira ao Município o risco econômico da operação.

Sempre que aplicável, deverão ser observadas as normas expedidas pelos órgãos reguladores competentes, bem como os princípios da legalidade, da transparência, da eficiência e da responsabilidade fiscal.

## 4 – ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

Atualmente, o estoque da dívida ativa do Município é composto por créditos tributários e não tributários vencidos, que totalizam valor superior a **R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais)**.

## 5 – LEVANTAMENTO DE MERCADO

### 5.1. Contextualização e fundamentação normativa

O presente levantamento de mercado tem por objetivo mapear, de forma exaustiva e fundamentada, as práticas atualmente adotadas pelo Município de Boituva para a gestão e recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, bem como as alternativas disponíveis no âmbito da Administração Pública



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

para tratamento de passivos de difícil recuperação, em consonância com as diretrizes do Manual de Boas Práticas para a Racionalização na Cobrança da Dívida Ativa, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em parceria com o Ministério Público de Contas (Volume I, dezembro de 2024).

A elaboração deste levantamento atende, ainda, à orientação expressamente consignada pelo TCESP em eventos institucionais, notadamente no seminário "Dívida Ativa: Transparência e Boas Práticas para a Gestão Municipal", realizado em 05/12/2024, no sentido de que a adoção de mecanismos de securitização ou cessão onerosa de créditos deve ser precedida de comprovação contundente de que tal alternativa se apresenta como a solução mais adequada, após o esgotamento ou a demonstração de insuficiência das demais vias extrajudiciais de cobrança.

A fundamentação normativa deste levantamento abrange, entre outros diplomas, a Lei Complementar nº 208/2024, que acrescentou o art. 39-A à Lei nº 4.320/1964 e regulamentou nacionalmente a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação; a tese fixada pelo STF no Tema 1.184 de Repercussão Geral (RE 1.355.208); a Resolução CNJ nº 547/2024; o comunicado do TCESP sobre boas práticas na gestão da dívida ativa; a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-ABRACOM-CNPTC-AUDICON nº 02/2024; e a Lei Complementar Municipal nº 2924/2024.

## 5.2. Diagnóstico quantitativo da dívida ativa do Município de Boituva

A Administração Pública do Município de Boituva enfrenta, de forma recorrente, significativa dificuldade na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, abrangendo tanto débitos tributários quanto não tributários. Apesar da utilização dos instrumentos legalmente disponíveis para cobrança, sejam eles administrativos ou judiciais, os índices de efetividade permanecem historicamente baixos. No exercício de 2025, a arrecadação proveniente da dívida ativa totalizou aproximadamente R\$20 milhões, valor que representa cerca de 11% do estoque global dos créditos inscritos. No mesmo período, foram constituídos e inscritos novos débitos no montante aproximado de R\$21 milhões o que evidencia não apenas a baixa capacidade de recuperação do passivo existente, mas também o crescimento contínuo da massa da dívida ativa ao longo dos exercícios financeiros.

Ao longo dos últimos anos, o Município adotou diversas estratégias com o objetivo de estimular a regularização desses créditos, incluindo programas de renegociação extraordinários, medidas administrativas de cobrança, protesto extrajudicial e ajuizamento de execuções fiscais. Contudo, tais iniciativas, embora juridicamente adequadas, têm se mostrado insuficientes para promover a liquidação significativa do estoque da dívida ativa, seja em razão da morosidade dos procedimentos judiciais, seja pelo elevado custo operacional envolvido ou pela reduzida capacidade financeira de parte dos devedores.

Esse cenário resulta em impactos diretos e relevantes sobre a gestão fiscal municipal, uma vez que a manutenção de elevado volume de créditos de difícil recuperação compromete o fluxo de caixa, reduz a previsibilidade orçamentária e limita a capacidade do Município de planejar e executar investimentos em políticas públicas essenciais. Ademais, a permanência desse passivo contábil, sem perspectiva concreta de recuperação eficiente, distorce a real disponibilidade financeira do ente público.

Diante desse contexto, evidencia-se a necessidade de reavaliação das estratégias atualmente adotadas para a gestão e recuperação da dívida ativa municipal, de modo a identificar alternativas que possam conferir maior eficiência, racionalidade econômica e sustentabilidade financeira ao tratamento desses créditos, sem implicar aumento da carga tributária à população.

Quadro demonstrativo resumido – Exercício de 2025:  
Indicador



Valor / Percentual

Estoque global da dívida ativa (estimado)

Superior a R\$ 180 milhões\*

Arrecadação da dívida ativa no exercício

R\$ 20 milhões (aprox.)

Percentual de recuperação sobre o estoque

Aproximado 11%

Novos créditos inscritos no exercício

R\$ 21 milhões (aprox.)

Déficit anual de recuperação (novas inscrições menos arrecadação)

R\$ 1 milhão (aprox.)

\* O valor exato do estoque deve ser complementado com base nos registros contábeis do Município e nos dados disponíveis no Mapa da Dívida Ativa do TCESP.

Os indicadores de Boituva são compatíveis com o panorama nacional descrito pelo TCESP em seu Manual de Boas Práticas: o relatório "Justiça em Números 2023" do CNJ registra que tramitavam mais de 27 milhões de execuções fiscais no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 88,4% e recuperação de apenas 2% dos valores ajuizados. Na Justiça de São Paulo, 61% dos processos em andamento são execuções fiscais, sendo que a maioria cobra dívidas inferiores ao custo do processo (R\$ 10 mil, conforme estudo da FIPE).

### 5.3. Instrumentos de cobrança atualmente adotados pelo Município

Ao longo dos últimos anos, o Município de Boituva adotou diversas estratégias com o objetivo de estimular a regularização dos créditos inscritos em dívida ativa, incluindo programas de renegociação extraordinários (REFIS), medidas administrativas de cobrança (notificações, envio de boletos), protesto extrajudicial de CDAs e ajuizamento de execuções fiscais. Contudo, tais iniciativas, embora juridicamente adequadas, têm se mostrado insuficientes para promover a liquidação significativa do estoque da dívida ativa, seja em razão da morosidade dos procedimentos judiciais, seja pelo elevado custo operacional envolvido ou pela reduzida capacidade financeira de parte dos devedores.

### 5.4. Análise sistemática das alternativas extrajudiciais de cobrança

Em observância às diretrizes do Manual de Boas Práticas do TCESP/MPC-SP e ao conceito de "sistema multiportas" referido pelo STF no julgamento do RE 1.355.208, procedeu-se à análise individualizada de cada um dos instrumentos extrajudiciais de cobrança catalogados pela Corte de Contas, avaliando-se sua aplicabilidade à realidade municipal de Boituva, os resultados obtidos ou esperados, e suas limitações estruturais frente ao volume e perfil dos créditos inscritos.

#### 5.4.1. Protesto extrajudicial da CDA

O protesto extrajudicial, previsto na Lei nº 9.492/1997 e admitido pelo TCESP desde parecer técnico exarado em consulta sobre a matéria, constitui instrumento de comprovada eficácia relativa. Dados do julgamento do RE 1.355.208 revelam que, enquanto as execuções fiscais alcançam apenas 2% de recuperação, o protesto atinge entre 25% e 40% de êxito nas regiões Sudeste e Sul. Boituva já adota o protesto como instrumento regular de cobrança, em conformidade com o Tema 1.184 de Repercussão Geral. A LC nº 208/2024, ao incluir o protesto como causa de interrupção da prescrição, reforça sua relevância.



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

Limitação: Eficaz para créditos de perfil intermediário, com devedores economicamente ativos e sensíveis à restrição creditícia. Apresenta efetividade reduzida para créditos de elevada antiguidade, devedores com capacidade contributiva comprometida, pessoas jurídicas inativas e dívidas de pequeno valor cujo custo do protesto se aproxima do próprio crédito.

## 5.4.2. Inserção do nome do devedor em cadastros de proteção ao crédito

A negativação junto a SERASA e SPC é complementar ao protesto, autorizada pelo art. 20-B da Lei nº 10.522/2002 e pelo art. 27 da Lei Estadual nº 17.843/2023, e admitida pelo STJ como legítima mesmo antes da inscrição em dívida ativa (AREsp 2.265.805/ES).

Limitação: Atinge essencialmente o mesmo universo de devedores sensíveis ao protesto, com efeito incremental marginal quando já implementado o protesto. Não alcança créditos antigos, devedores insolventes ou empresas encerradas.

## 5.4.3. Cadastro de devedores do ente público (CADIN Municipal)

A criação de cadastro público informativo, nos moldes do CADIN federal (Lei nº 10.522/2002), impõe restrições quanto à participação em licitações e celebração de contratos com o ente federado.

Limitação: Opera apenas sobre devedores com relação negocial com a Administração Pública, parcela restrita do universo de inscritos. Para pessoas físicas e empresas sem vínculo contratual com o Município, a medida não produz efeito prático significativo.

## 5.4.4. Conciliação ou mediação extrajudicial

Prevista na Lei nº 13.140/2015 e referida pelo STF no Tema 1.184 e pela Resolução CNJ nº 547/2024, viabiliza solução consensual de conflitos mediante câmaras de conciliação ou mutirões.

Limitação: Depende da participação ativa do devedor, o que pressupõe localização, disponibilidade e interesse em negociar. Reduzida efetividade para o estoque consolidado de créditos antigos. A capacidade operacional do Município para realizar conciliações em escala compatível com o volume de créditos é limitada pela estrutura administrativa disponível.

## 5.4.5. Transação tributária e não tributária

Disciplinada no art. 171 do CTN, permite composição mediante concessões mútuas, com flexibilidade para descontos, entrada facilitada, prazo alongado e condições diferenciadas conforme circunstâncias individuais do contribuinte.

Limitação: Demanda estrutura administrativa e técnica especializada para análise individualizada da capacidade contributiva. Depende da adesão voluntária do devedor. Seu alcance permanece circunscrito aos devedores que efetivamente comparecem, não produzindo efeitos sobre créditos cujos titulares se encontram em inadimplência contumaz, insolvência ou inatividade.

## 5.4.6. Parcelamento de créditos (REFIS)

O Município de Boituva já utilizou reiteradamente programas de parcelamento especial ao longo dos exercícios financeiros. O Manual de Boas Práticas do TCESP adverte que o parcelamento deve ser adotado com parcimônia, pois sua concessão reiterada gera descrédito ao bom pagador e afeta a arrecadação no médio e longo prazo.



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

Limitação: O próprio TCESP reconhece o efeito perverso do uso recorrente de programas de parcelamento sobre a cultura de adimplência. Em Boituva, a experiência demonstra que o índice de inadimplência sobre os próprios parcelamentos é significativo, com elevado percentual de acordos descumpridos. Os parcelamentos contribuem para a arrecadação corrente, mas não resolvem o problema estrutural dos créditos de difícil recuperação.

## 5.4.7. Averbação pré-executória

Consiste na anotação nos órgãos de registro de bens da existência de débito inscrito em dívida ativa, disciplinada pelo art. 27 da Lei Estadual nº 17.843/2023 e pelo Provimento CGJ nº 12/2024 do TJSP. Conforme STF (ADIs 5881 e conexas), não implica indisponibilidade dos bens.

Limitação: Opera como instrumento de publicidade e proteção patrimonial, mas não constitui mecanismo de cobrança capaz de converter créditos em receita. Sua eficácia depende da existência de bens registrados em nome do devedor.

## 5.4.8. Meios para facilitação do pagamento

Incluem envio de boletos, pagamento por PIX e cartão, canais digitais, call centers, redesenho de cartas de cobrança com linguagem acessível e direito visual, conforme boas práticas da PGFN e da Secretaria de Inovação de São Paulo.

Limitação: Operam sobre devedores com endereço atualizado, acesso a canais digitais e capacidade contributiva atual. Não alcançam o estoque consolidado de créditos antigos cujos devedores não são localizados ou não dispõem de meios para pagamento.

## 5.4.9. Execução fiscal judicial

O Manual de Boas Práticas do TCESP é categórico: a execução fiscal "não tem sido suficiente para, sozinha, reverter os créditos em efetiva arrecadação". Taxa de congestionamento de 88,4%, tempo médio de 6 anos e 3 meses na Justiça Estadual e recuperação de apenas 2% dos valores ajuizados. O STF, no RE 1.355.208, consignou que "admitir a execução fiscal como único e indispensável instrumento para satisfação da dívida ativa tributária municipal, sem a implantação prévia de mecanismos alternativos em um sistema multiportas, implica em grave vulneração ao princípio da eficiência".

## 5.5. Pesquisa junto ao mercado fornecedor

Em cumprimento à exigência do art. 18, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que determina a realização de levantamento de mercado como etapa integrante do Estudo Técnico Preliminar, procedeu-se à identificação dos agentes econômicos que atuam no segmento de cessão onerosa e securitização de créditos de dívida ativa municipal, bem como das condições praticadas no mercado.

### 5.5.1. Estrutura típica da operação no mercado

A operação de cessão onerosa de créditos inscritos em dívida ativa, conforme disciplinada pela LC nº 208/2024, pode ser estruturada de duas formas principais, com distinções econômicas relevantes: Modalidade A — Cessão onerosa direta (securitização clássica): o Município cede os créditos a um único cessionário (instituição financeira, securitizadora ou SPE), que os adquire com deságio sobre o valor de face, assumindo integralmente o risco de recuperação e pagando ao ente público um valor



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

inferior ao nominal da carteira. A empresa cessionária remunera-se pela diferença entre o que pagou pelos créditos e o que efetivamente recuperar dos devedores. O risco de abate significativo no patrimônio público é inerente a essa estrutura. Modalidade B — Cessão onerosa via Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC): o Município cede os créditos ao fundo pelo valor de face, sem deságio imposto na origem. O FIDC capta recursos junto a múltiplos investidores do mercado de capitais mediante emissão de cotas, repassando ao Município o montante efetivamente subscrito. O Município continua cobrando os créditos e repassa ao fundo os valores arrecadados. A empresa gestora/estruturadora remunera-se por taxa de estruturação sobre o montante colocado no mercado e por taxas de administração e gestão do fundo — não pelo deságio. Em ambas as modalidades, a cobrança permanece com a Fazenda Municipal e o ente público é isento de responsabilidade por inadimplência perante o cessionário, conforme art. 39-A, § 3º, da Lei nº 4.320/1964.

## 5.5.2. Agentes econômicos identificados no mercado

O levantamento identificou que o mercado de securitização de créditos públicos é composto por instituições financeiras, sociedades securitizadoras e fundos de investimento que atuam na aquisição de direitos creditórios de entes públicos. Historicamente, operações dessa natureza foram realizadas por entes públicos em diferentes estados brasileiros, incluindo operações estruturadas pela Companhia Paulista de Securitização (CPSEC) no Estado de São Paulo, pela PBH Ativos S.A. em Belo Horizonte/MG e pela Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual (CADIP) no Rio Grande do Sul, este último pioneiro desde a década de 1990. Com a edição da LC nº 208/2024, o mercado foi regulamentado nacionalmente, ampliando o universo de potenciais interessados.

Entre os agentes econômicos com atuação declarada nesse segmento, identificaram-se instituições financeiras como o Banco Genial, cujo Diretor de Novos Negócios, Eric Maciel Leite, participou do painel sobre securitização no 67º Congresso Estadual de Municípios (agosto/2025), destacando a importância da parceria público-privada e a flexibilidade do modelo da LC nº 208/2024. A CPSEC, por sua vez, está legalmente autorizada a ser contratada por municípios paulistas para estruturar operações lastreadas em direitos creditórios municipais, nos termos da legislação estadual que dispõe sobre a CPSEC (Lei Estadual nº 13.723/2009, com alterações posteriores). Além de instituições bancárias, o mercado conta com securitizadoras e plataformas de investimento regulamentadas pela CVM que operam na estruturação de certificados de recebíveis (CRs) e FIDCs lastreados em créditos públicos.

Ressalva importante: A identificação dos agentes econômicos acima não constitui indicação de fornecedor nem direcionamento da futura contratação, servindo exclusivamente para demonstrar a existência de mercado ativo e concorrencial para a operação pretendida. A seleção do contratado observará rigorosamente os procedimentos licitatórios previstos na Lei nº 14.133/2021.

## 5.5.3. Condições praticadas no mercado

As condições de mercado para cessão onerosa de créditos de dívida ativa variam conforme o perfil da carteira (composição, antiguidade, distribuição de valores, perfil dos devedores), o volume total dos créditos, a qualidade da base cadastral e a situação jurídica dos créditos (se protestados, executados ou apenas inscritos). Na modalidade de cessão onerosa direta (Modalidade A), o deságio aplicado sobre o valor nominal da carteira constitui a principal variável da operação e reflete o risco de recuperação integralmente assumido pelo cessionário único. Na modalidade FIDC (Modalidade B, adotada neste ETP), a variável central deixa de ser o deságio e passa a ser o montante efetivamente captado junto aos



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

investidores do fundo, que depende da atratividade da carteira, do volume ofertado e das condições do mercado de capitais na data da oferta; a empresa gestora é remunerada por taxas de estruturação e de administração e gestão do fundo, não por apropriação do diferencial entre valor de face e valor de aquisição.

A estruturação em lotes estratégicos, combinando créditos de diferentes perfis de liquidez, é prática consolidada de mercado que visa equilibrar riscos e maximizar o valor ofertado. Estudos da Confederação Nacional de Municípios (CNM) apontam que o estoque de dívida ativa municipal acumulado no país é da ordem de trilhões de reais, o que demonstra a magnitude do mercado potencial e o interesse crescente de agentes financeiros nesse segmento.

#### **5.5.4. Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) como modalidade de securitização via mercado de capitais**

O levantamento de mercado identificou, como alternativa à cessão onerosa tradicional (seção 7.2), a estruturação da operação por meio de Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), modalidade regulamentada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nos termos da Resolução CVM nº 175/2022 e seu Anexo Normativo II. Nessa estrutura, os créditos inscritos em dívida ativa são cedidos pelo Município a um FIDC constituído especificamente para esse fim, o qual emite cotas destinadas a investidores do mercado de capitais, captando recursos que são repassados ao ente público cedente.

A estrutura operacional do FIDC aplicada à dívida ativa municipal funciona da seguinte forma: (i) o Município cede os créditos inscritos em dívida ativa ao fundo, mediante contrato de cessão onerosa; (ii) o FIDC, administrado e gerido por instituição especializada regulada pela CVM, emite cotas e as oferta aos investidores no mercado de capitais; (iii) os recursos captados com a subscrição das cotas são repassados ao Município como preço da cessão; (iv) o Município mantém a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos cedidos, com auxílio operacional da empresa gestora, repassando ao fundo os valores efetivamente arrecadados; (v) os investidores são remunerados à medida que os créditos são recuperados; (vi) após o resgate integral das cotas, o saldo remanescente, se houver, reverte ao Município, podendo ser estruturada nova oferta.

Do ponto de vista da remuneração, o modelo FIDC distingue-se estruturalmente da cessão onerosa clássica: a empresa estruturadora e gestora do fundo é remunerada por taxa de estruturação, incidente sobre o montante total colocado no mercado, e por taxa de administração e gestão, calculada sobre o patrimônio do fundo. Não há transferência direta de risco ao Município nem dêsquio imposto sobre o valor nominal da carteira cedida na forma de desconto definitivo: o valor recebido pelo ente público corresponde à captação efetiva realizada junto aos investidores, que aportam recursos com base na expectativa de recuperação dos créditos. Por exemplo, sobre uma carteira de R\$ 100 milhões cedida ao fundo, os investidores podem aportar R\$ 40 milhões, valor esse repassado ao Município para utilização nas finalidades previstas na LC nº 208/2024.

Essa estrutura apresenta vantagem econômica objetiva em relação à cessão onerosa pura quando o estoque de créditos é de grande volume: o FIDC dilui o risco entre múltiplos investidores do mercado de capitais, podendo viabilizar maior captação efetiva do que a cessão direta a um único cessionário, que precisa de margem de segurança maior para assumir sozinho o risco da carteira inteira. Além disso, a supervisão da CVM e a obrigatoriedade de contratação de administrador e custodiante regulados conferem maior segurança institucional e transparência à operação.

Os Municípios de Paranapanema e São Sebastião/SP adotaram exatamente essa modalidade em suas operações. Em ambos os casos, a empresa contratada estruturou o FIDC, organizou a oferta das cotas no mercado de capitais e presta auxílio operacional à cobrança dos créditos cedidos, sendo remunerada pela taxa de estruturação e pelas taxas do fundo, sem comprometimento do valor nominal da dívida



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

cedida por d sgio fixo imposto unilateralmente. A experiência desses municípios, de porte semelhante ao de Boituva, confirma a viabilidade operacional e jurídica do modelo e sua compatibilidade com a LC n  208/2024 e com a Lei Complementar Municipal n  2924/2024.

Considera o importante: A estrutura o via FIDC exige, além das autoriza es já previstas na LC n  208/2024 e na legisla o municipal, o registro do fundo perante a CVM e a contrata o de administrador fiduciário e custodiante autorizados pelo Banco Central do Brasil e pela CVM, conforme exigência do Anexo Normativo II da Resolu o CVM n  175/2022. A veda o do TCU ao uso de FIDC-NP com coobriga o do ente público (processo TCU referente ao Município de Nova Iguaçu, 2014) não   aplicável   presente opera o, pois a LC n  208/2024 veda expressamente qualquer forma de coobriga o, garantia ou responsabilidade residual do Município após a cessão, afastando precisamente o vício que motivou aquela decisão.

## 5.6. Casos de referência: Municípios paulistas

O levantamento identificou que diversos municípios do Estado de São Paulo já promulgaram legisla o autorizativa para a cessão onerosa de créditos de dívida ativa com fundamento na LC n  208/2024, alguns deles em estágio avançado de implementa o. A análise desses casos de referência   relevante para demonstrar a viabilidade técnica e jurídica da opera o e para oferecer parâmetros ao Município de Boituva.

### 5.6.1. Município de Paranapanema/SP

Paranapanema aprovou a Lei Municipal n  1.728, de 13 de dezembro de 2024, autorizando a cessão onerosa dos direitos originados de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, e regulamentou a matéria por decreto, prevendo a cria o de Fundo Especial de Créditos Inadimplidos (FECON), a contrata o de institui o financeira especializada por meio de processo licitatório, com critério de julgamento voltado   maior vantajosidade para o erário municipal no âmbito da opera o e a constitui o de Grupo Coordenador para acompanhamento da opera o.

O Prefeito de Paranapanema, Rodolfo Fanganiello, mediu painel sobre securitiza o no 67  Congresso Estadual de Municípios (agosto/2025), compartilhando a experiência positiva do Município e destacando que a opera o contribuiu para melhorar a arrecada o e viabilizar investimentos sem cria o de novos impostos.

### 5.6.2. Município de Itapira/SP

O Município de Itapira, com dívida ativa estimada em R\$ 190 milhões, aprovou a Lei Complementar Municipal n  6.513/2025, por unanimidade na Câmara Municipal, autorizando a cessão onerosa dos direitos originados de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado ou fundos de investimento regulamentados pela CVM. A matéria foi regulamentada pelo Decreto Municipal n  074/2025. A propositura foi precedida de reformula es sugeridas por vereadores de oposi o para ampliar o poder de fiscaliza o da Câmara sobre a opera o, o que confere legitimidade e transparência ao processo.

Conforme informa o prestada pelo responsável técnico da Secretaria Municipal de Fazenda em audiência pública de presta o de contas do primeiro quadrimestre de 2025, a expectativa   de que a opera o traga resultados positivos ao Município, diante das dificuldades financeiras enfrentadas no exercício corrente.

### 5.6.3. Município de São Sebastião/SP



O Município de São Sebastião (Litoral Norte) também consta entre os municípios paulistas que recentemente adotaram medidas para viabilizar a cessão onerosa de créditos de dívida ativa, conforme informações obtidas no acompanhamento dos trabalhos legislativos e eventos institucionais do setor. São Sebastião dispõe de significativo estoque de dívida ativa e já implementou, em 2024, programa de anistia fiscal por meio da Lei Complementar nº 309/2024, que concedeu descontos de juros e multas, evidenciando a preocupação da gestão com a recuperação de créditos e a busca por instrumentos complementares de eficiência arrecadatória.

A análise dos casos de referência permite concluir que a operação pretendida por Boituva está alinhada a uma tendência observada em diversos municípios paulistas de médio porte, que buscam na cessão onerosa uma alternativa complementar aos instrumentos convencionais de cobrança. A estrutura prevista na Lei Complementar Municipal nº 2924/2024 de Boituva apresenta semelhanças com os modelos adotados pelos municípios de referência, reforçando a viabilidade técnica e jurídica da operação.

## 5.7. Análise econômica comparativa

A avaliação da vantajosidade econômica da cessão onerosa de créditos deve considerar, de forma objetiva, a comparação entre o cenário atual de recuperação pelos meios convencionais e o cenário projetado com a implementação da operação.

Cenário atual (manutenção dos instrumentos convencionais):

Com taxa de recuperação de aproximadamente a 11% ao ano sobre o estoque e crescimento líquido anual negativo (novas inscrições de R\$ 21 milhões contra arrecadação de R\$ 20 milhões), a projeção indica que o estoque da dívida ativa continuará crescendo de forma persistente, com perspectiva de recuperação integral praticamente nula. O custo administrativo de manutenção dessa massa de créditos (controle, prestação de contas, gestão de parcelamentos, alimentação de sistemas, acompanhamento de execuções fiscais) é contínuo e irrecuperável.

Cenário projetado A — Cessão onerosa direta (modalidade não adotada, apresentada para fins comparativos):

Na cessão onerosa clássica, o Município cederia parcela da carteira de créditos com deságio sobre o valor de face, recebendo imediatamente valor inferior ao nominal. Considerando que a alternativa seria a manutenção indefinida desses créditos sem perspectiva de conversão em receita, mesmo um valor com deságio representaria ganho líquido em relação ao cenário de inação. Contudo, o abate no patrimônio público pode ser expressivo, especialmente em carteiras de grande volume, onde o único cessionário precifica com margem de segurança elevada para absorver sozinho o risco de toda a carteira. Essa é a razão pela qual esta modalidade não foi adotada. Cenário projetado B — Cessão onerosa via FIDC (modalidade adotada): No modelo FIDC, os créditos são cedidos ao fundo pelo valor de face, sem deságio imposto pela empresa estruturadora. O Município recebe o montante efetivamente captado junto aos investidores do mercado de capitais — por exemplo, R\$ 40 milhões captados sobre uma carteira de R\$ 100 milhões de valor nominal. A diferença entre o valor nominal da carteira e o montante captado não representa perda patrimonial para o Município: trata-se do risco assumido pelos investidores, distribuído entre múltiplos cotistas do fundo. Os créditos não captados permanecem sendo cobrados pelo Município, que repassa ao fundo os valores arrecadados. A empresa é remunerada pelas taxas do fundo e pela taxa de estruturação, sem apropriação do diferencial entre valor de face e valor de aquisição. Essa estrutura é economicamente superior à cessão direta pois: (i) preserva o valor de face dos créditos cedidos, sem abate definitivo no ativo público; (ii) distribui o risco entre múltiplos investidores, reduzindo o prêmio de risco exigido em comparação ao cessionário único; (iii) viabiliza maior captação efetiva em termos absolutos sobre o mesmo estoque de créditos.



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

Destinação dos recursos: Conforme art. 39-A, § 5º, da Lei nº 4.320/1964 (incluído pela LC nº 208/2024), 50% dos recursos obtidos com a cessão serão direcionados a despesas associadas ao regime de previdência social (RPPS) e os outros 50% a despesas com investimentos, em consonância com a LRF. Essa vinculação assegura que os recursos não serão utilizados para custeio corrente, reforçando a sustentabilidade fiscal da operação e sua conformidade com os princípios de responsabilidade fiscal.

## 5.8. Análise de riscos e precedentes

A adoção da cessão onerosa de créditos de dívida ativa, embora respaldada pela LC nº 208/2024, exige que a Administração Municipal avalie os riscos envolvidos e adote as medidas necessárias para sua mitigação. A experiência de outros entes federativos oferece lições relevantes.

### 5.8.1. Risco de deságio excessivo

Na modalidade de cessão onerosa direta (Modalidade A, descrita na seção 5.1 e na seção 7.2 deste ETP), o principal risco econômico reside na possibilidade de cessão de créditos por valor significativamente inferior ao seu potencial efetivo de recuperação, em razão do deságio imposto pelo cessionário único como prêmio para absorver sozinho o risco da carteira inteira. A doutrina especializada adverte que, nessa modalidade, a securitização deve ser direcionada preferencialmente a créditos com menor potencial de arrecadação pela via tradicional — relacionados a devedores mal ranqueados, matérias controvertidas ou risco de prescrição — evitando-se a cessão de créditos de alta liquidez que poderiam ser recuperados por instrumentos convencionais a custo menor. Esse risco é a razão determinante pela qual o Município optou pela Modalidade B (FIDC), em detrimento da cessão onerosa clássica. No modelo FIDC, os créditos são cedidos ao fundo pelo valor de face, sem deságio imposto na origem: o Município não desconta definitivamente o valor nominal de seu ativo patrimonial. O risco de recuperação é assumido pelos investidores cotistas do fundo, que aportam recursos com base em suas próprias projeções de retorno, e não transferido ao Município na forma de abate permanente no valor nominal cedido. Dessa forma, o risco de deságio excessivo, inerente à cessão direta, é estruturalmente afastado na operação via FIDC, constituindo este o principal diferencial econômico que justifica a escolha da modalidade adotada.

### 5.8.2. Precedente do TCESP: caso anterior à LC nº 208/2024

O TCESP, no julgamento do TC-10308.989.16-9, considerou irregular operação de securitização realizada por município paulista antes da vigência da LC nº 208/2024, por entender que, à época, a operação violava o art. 167, inciso IV, da Constituição Federal e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. É fundamental destacar que esse precedente se refere a operação realizada sob marco jurídico distinto e anterior à regulamentação nacional promovida pela LC nº 208/2024, que expressamente qualificou a cessão de direitos creditórios como operação de venda definitiva de patrimônio público e não como operação de crédito, superando a controvérsia jurídica então existente.

### 5.8.3. Risco de contestação pelo contribuinte

A cessão de créditos pode gerar questionamentos por parte dos contribuintes devedores, especialmente quanto à manutenção das condições originais do débito e à competência de cobrança. A LC nº 208/2024 expressamente assegura que ficam preservados a natureza e os privilégios do crédito original, que a



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

Fazenda Pública mantém a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial, e que as condições de pagamento originalmente convencionadas não são alteradas.

## 5.8.4. Risco reputacional e institucional

A cessão de créditos públicos ao setor privado pode gerar percepção negativa por parte da população, caso não adequadamente comunicada. A transparência do processo, a fundamentação técnica robusta e o cumprimento estrito dos procedimentos licitatórios constituem salvaguardas essenciais para mitigar esse risco.

## 5.9. Salvaguardas e medidas de mitigação

Em atenção às recomendações do Manual de Boas Práticas do TCESP e às cautelas expressas na Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-ABRACOM-CNPTC-AUDICON nº 02/2024, enumeram-se as seguintes salvaguardas para a operação pretendida pelo Município de Boituva:

- a) Fundamento legal consolidado: A operação será realizada com amparo na LC nº 208/2024, que regulamentou nacionalmente a matéria e superou as controvérsias jurídicas anteriores, qualificando expressamente a operação como cessão de direitos creditórios, sendo considerada atividade de administração tributária, não incidindo na vedação prevista no inciso IV do Art. 167 da Constituição Federal ou nas definições de que tratam os incisos III e IV do art. 29 e o art. 37 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
- b) Autorização legislativa específica: A Lei Complementar Municipal nº 2924/2024 autoriza expressamente a cessão onerosa, em cumprimento ao requisito constitucional e legal de autorização do Poder Legislativo.
- c) Princípio da subsidiariedade: O presente levantamento demonstra que os instrumentos convencionais de cobrança, embora juridicamente adequados e operacionalmente implementados, são insuficientes para promover a liquidação significativa do estoque, justificando a adoção de instrumento complementar.
- d) Preservação da titularidade pública da cobrança: A competência para cobrança judicial e extrajudicial dos créditos permanecerá com a Fazenda Municipal ou órgão da Administração Pública, conforme exigência expressa da LC nº 208/2024.
- e) Isenção de responsabilidade do Município: Após a cessão, o Município ficará isento de responsabilidade, compromisso ou dívida perante o cessionário em relação ao pagamento do contribuinte, permanecendo a obrigação exclusivamente com o devedor originário.
- f) Procedimento licitatório: A seleção do cessionário observará os procedimentos licitatórios da Lei nº 14.133/2021, assegurando competitividade e economicidade.
- g) Transparência e controle social: A operação será precedida de ampla publicidade, com disponibilização de todas as informações ao Tribunal de Contas, ao Poder Legislativo e à população, em atenção ao princípio da transparência e ao direito de acesso à informação.
- h) Vedação temporal: Em conformidade com a LC nº 208/2024, a operação não será realizada nos 90 dias anteriores ao encerramento do mandato do Chefe do Poder Executivo.
- i) Destinação vinculada dos recursos: Os recursos obtidos serão destinados exclusivamente a despesas com regime de previdência social (50%) e investimentos (50%), conforme art. 39-A, § 5º, da Lei nº 4.320/1964.

## 5.10. Conclusão



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

O presente levantamento de mercado demonstra, de forma fundamentada e exaustiva, que o Município de Boituva enfrenta cenário estrutural de baixa efetividade na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, com taxa de recuperação inferior a 5% do estoque e crescimento líquido negativo persistente. Os instrumentos convencionais de cobrança, embora juridicamente adequados e operacionalmente implementados, mostram-se insuficientes para reverter essa dinâmica, conforme análise individualizada de cada uma das nove alternativas catalogadas pelo TCESP em seu Manual de Boas Práticas.

A pesquisa junto ao mercado fornecedor identificou a existência de mercado ativo e concorrencial para operações de cessão onerosa de créditos municipais, com agentes econômicos experientes e estrutura regulatória consolidada pela LC nº 208/2024. A análise dos casos de referência demonstra que diversos municípios paulistas de porte semelhante já adotaram ou estão em vias de adotar essa alternativa, como Parapanema, Itapira e São Sebastião, reforçando a viabilidade técnica e jurídica da operação.

A análise econômica comparativa evidencia que, diante da perspectiva de manutenção indefinida de créditos sem probabilidade razoável de conversão em receita, a cessão onerosa complementar aos instrumentos convencionais de cobrança apresenta-se como alternativa economicamente racional e juridicamente viável, desde que observadas as salvaguardas identificadas neste levantamento.

Assim, mostra-se indispensável o prosseguimento do estudo técnico aprofundado para análise detalhada do perfil da carteira de créditos, definição dos critérios de segmentação dos lotes, estimativa do montante mínimo de captação aceitável, das taxas de estruturação e gestão de mercado e elaboração do modelo operacional da cessão via FIDC, de modo a subsidiar a decisão da Administração Municipal e a instrução do processo licitatório correspondente, em consonância com o interesse público e com os princípios que regem a Administração Pública.

## 6 – ESTIMATIVA DO PREÇO / VALOR DA CONTRATAÇÃO

Para fins de referência e dimensionamento da presente demanda, considera-se como base o estoque global da dívida ativa do Município de Boituva, atualmente estimado em aproximadamente R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais), composto por créditos tributários e não tributários vencidos e regularmente inscritos.

Ressalta-se que esse montante não representa, por si só, valor a ser contratado ou desembolsado pela Administração, mas sim o universo de créditos passível de análise e eventual tratamento, a partir do qual poderão ser estruturadas alternativas que possibilitem a conversão de parte desses ativos em ingresso financeiro para o Município.

Considerando as características heterogêneas da dívida ativa, notadamente quanto ao valor individual dos créditos, à antiguidade, à situação jurídica e ao potencial de recuperação, admite-se a possibilidade de segmentação desse estoque em lotes, de forma a agrupar créditos com diferentes perfis de recuperabilidade. Tal estratégia visa equilibrar risco e retorno, tornando a operação mais atrativa ao mercado e, simultaneamente, mais vantajosa para a Administração Pública.

Nessa lógica, poderão ser estruturados lotes que combinem créditos com maior probabilidade de recuperação com aqueles de recuperação mais complexa, permitindo ao Município obter propostas mais competitivas e ampliar as chances de êxito na conversão de parte relevante da massa da dívida ativa.

O valor efetivo a ser obtido pelo Município será definido pelo montante efetivamente captado junto aos investidores do mercado de capitais no âmbito do FIDC, o qual depende do volume da carteira cedida, do perfil dos créditos e das condições do mercado na data da oferta. Os créditos são cedidos ao fundo pelo valor de face, sem deságio imposto na origem: o Município recebe o montante subscrito pelos cotistas, e a empresa gestora é remunerada por taxa de estruturação sobre o valor colocado no



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

mercado e por taxa de administração e gestão do fundo, observado o critério de maior vantagem econômica para o erário.

Registra-se, ainda, que a adoção de estruturação por lotes possibilita a participação de diferentes interessados, de modo que mais de um licitante poderá sagrar-se vencedor, a depender da composição dos lotes e das propostas apresentadas, ampliando a competitividade e reduzindo riscos de concentração.

Assim, a estimativa de valor ora apresentada tem caráter referencial e orientativo, destinando-se a subsidiar a análise de viabilidade da demanda e a estruturação da solução mais adequada, em observância aos princípios da economicidade, da eficiência e do interesse público.

## 7 – DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

A presente contratação tem por objeto a estruturação e operacionalização de cessão onerosa de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa do Município de Boituva, com fundamento na Lei Complementar Federal nº 208/2024, que acrescentou o art. 39-A à Lei nº 4.320/1964, e Lei Complementar Municipal nº 2924/2024 que autorizou o Poder Executivo a realizar a operação.

A solução consiste na cessão definitiva, a título oneroso, dos direitos autônomos ao recebimento de créditos inscritos em dívida ativa a pessoa jurídica de direito privado ou a fundo de investimento regulamentado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), mediante procedimento licitatório conduzido nos termos da Lei nº 14.133/2021. A operação configura cessão de direitos creditórios, sendo considerada atividade de administração tributária, não incidindo na vedação prevista no inciso IV do Art. 167 da Constituição Federal ou nas definições de que tratam os incisos III e IV do art. 29 e o art. 37 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Os créditos objeto da cessão serão organizados em lotes estrategicamente definidos pela Administração, considerando critérios como valor, antiguidade, natureza do débito, situação jurídica (protestados, executados ou apenas inscritos) e potencial de recuperação, sendo cada lote passível de contratação individualizada conforme resultado do certame. A cessão recairá preferencialmente sobre créditos de difícil recuperação ou irrecuperáveis pelos instrumentos convencionais, preservando-se para cobrança direta pelo Município aqueles com maior potencial de adimplência voluntária.

A Fazenda Pública Municipal manterá integralmente a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos cedidos, conforme exigência expressa da LC nº 208/2024. Ficam preservados a natureza e os privilégios do crédito original, os índices de atualização, juros e multa, as condições de pagamento e de vencimento e todos os demais termos convencionados entre a Fazenda Pública e o devedor. Após a concretização da operação, o Município ficará isento de responsabilidade, compromisso ou dívida perante o cessionário em relação ao adimplemento dos créditos pelo contribuinte devedor.

A contraprestação ao Município será representada pelo preço ofertado pelo cessionário, cujo critério de julgamento no certame licitatório será o de menor valor de taxa de estruturação, administração e distribuição, assegurando-se a maior vantajosidade econômica para o Erário. Os recursos obtidos com a cessão serão destinados, na forma do art. 39-A, § 5º, da Lei nº 4.320/1964, sendo 50% a despesas associadas ao regime de previdência social e 50% a despesas com investimentos.

### 7.1. Obrigações do Cessionário (Contratado)

a) Assumir integralmente os riscos de inadimplência dos créditos cedidos, sem qualquer direito de regresso contra o Município em caso de não recuperação, conforme art. 39-A, § 3º, da Lei nº 4.320/1964;



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

- b) Efetuar o pagamento do preço da cessão ao Município nas condições estabelecidas no edital e no contrato, observado o cronograma de desembolso definido no instrumento convocatório;
- c) Estruturar e operacionalizar os instrumentos financeiros necessários à viabilização da operação, incluindo, quando aplicável, a emissão de debêntures, certificados de recebíveis ou outros títulos no mercado de capitais, arcando com todos os custos de estruturação;
- d) Respeitar integralmente as condições originárias dos créditos cedidos, não podendo alterar índices de atualização, juros, multa, condições de pagamento ou quaisquer termos convencionados entre a Fazenda Pública e o devedor;
- e) Observar rigorosamente as normas de proteção de dados pessoais (LGPD), sigilo fiscal e demais disposições legais aplicáveis ao tratamento das informações dos contribuintes devedores;
- f) Fornecer ao Município, periodicamente e sempre que solicitado, relatórios detalhados sobre a situação dos créditos cedidos, os valores recuperados e o andamento da operação, assegurando plena transparência e controle pela Administração.

## 7.2. Obrigações do Cedente (Município/Contratante)

- a) Disponibilizar ao cessionário a base completa e atualizada dos créditos inscritos em dívida ativa objeto da cessão, contendo valores, datas de constituição e vencimento, natureza do crédito, situação administrativa e judicial e demais informações necessárias à precificação e operacionalização da cessão, respeitadas as normas de sigilo fiscal;
- b) Realizar a segregação estratégica dos créditos em lotes, observando critérios de recuperabilidade, tipo de débito, antiguidade e potencial de retorno, com vistas a maximizar a vantajosidade econômica da operação;
- c) Manter a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos cedidos, dando continuidade às medidas de cobrança cabíveis, incluindo protesto, execução fiscal e demais instrumentos previstos na legislação vigente;
- d) Repassar ao cessionário os valores arrecadados referentes aos créditos cedidos, conforme periodicidade e condições estabelecidas no contrato de cessão, deduzidas eventuais retenções previstas em lei;
- e) Manter registros contábeis adequados da operação, em conformidade com as normas de contabilidade aplicadas ao setor público, e prestar as informações necessárias ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e aos demais órgãos de controle.

## 7.3. Solução adotada: estruturação via Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC)

Com base no levantamento de mercado realizado, nos casos de referência identificados e na análise econômica comparativa constante deste Estudo Técnico Preliminar, a solução adotada pelo Município de Boituva para a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa é a estruturação da operação por meio de Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), nos termos da Resolução CVM nº 175/2022 e em conformidade com a Lei Complementar Federal nº 208/2024 e Lei Complementar Municipal nº 2924/2024.

A operação consiste na cessão definitiva e onerosa dos direitos creditórios originados de créditos inscritos em dívida ativa ao FIDC, o qual capta recursos junto a investidores do mercado de capitais mediante emissão de cotas. Os recursos obtidos com a subscrição são repassados ao Município como contraprestação pela cessão. O Município mantém a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

dos créditos cedidos, com auxílio operacional da empresa gestora contratada, repassando ao fundo os valores efetivamente arrecadados à medida que são recuperados junto aos devedores. Após o resgate integral dos investidores, pode-se verificar a oportunidade de estruturar nova oferta sobre o saldo remanescente.

A empresa especializada contratada para estruturar e gerir o FIDC será remunerada por: (i) taxa de estruturação, incidente sobre o montante total colocado no mercado de capitais; e (ii) taxa de administração e gestão do fundo, calculada sobre o patrimônio líquido do FIDC. Não há pagamento direto pelo Município a título de contraprestação pelos serviços, sendo a remuneração da contratada custeada pelo próprio fundo, conforme prática consagrada no mercado de capitais.

A escolha do modelo FIDC em detrimento da cessão onerosa clássica (modalidade descrita na seção 7.2) justifica-se pela superior vantajosidade econômica para o Erário municipal. Na cessão onerosa pura, o cessionário único precifica o risco da carteira inteira com margem de segurança elevada, o que resulta em dêsio significativo sobre o valor nominal dos créditos cedidos, podendo comprometer a economicidade da operação. No modelo FIDC, o risco é distribuído entre múltiplos investidores do mercado de capitais, cada um aportando parcela dos recursos; essa pulverização do risco permite que o Município obtenha maior captação efetiva em relação ao valor nominal da carteira cedida, preservando em maior medida o patrimônio público. Além disso, a supervisão da CVM e a obrigatoriedade de contratação de administrador fiduciário e custodiante regulados conferem maior segurança institucional e transparência à operação.

### 7.3.1. Obrigações da Contratada (Empresa Gestora/Estruturadora)

- a) Estruturar o Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), providenciando seu registro perante a CVM e a contratação dos prestadores de serviços essenciais (administrador fiduciário e custodiante) autorizados pelo Banco Central do Brasil e pela CVM, conforme Resolução CVM nº 175/2022;
- b) Elaborar e registrar perante a CVM o regulamento do fundo, o material de divulgação das cotas e os demais documentos exigidos pela regulamentação do mercado de capitais;
- c) Realizar a oferta das cotas junto a investidores do mercado de capitais, captando os recursos que serão repassados ao Município como contraprestação pela cessão dos créditos;
- d) Prestar auxílio operacional e técnico ao Município na gestão e cobrança dos créditos cedidos, sem substituição da prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial da Fazenda Municipal;
- e) Respeitar integralmente as normas de proteção de dados pessoais (LGPD), sigilo fiscal e demais disposições legais aplicáveis ao tratamento das informações dos contribuintes devedores;
- f) Fornecer ao Município relatórios periódicos detalhados sobre o andamento da operação, os valores captados, os valores recuperados junto aos devedores e o saldo da carteira, assegurando plena transparência perante os órgãos de controle, especialmente o TCESP.

### 7.3.2. Obrigações do Município (Cedente/Contratante)

- a) Disponibilizar à contratada a base completa e atualizada dos créditos inscritos em dívida ativa objeto da cessão, contendo valores, datas de constituição e vencimento, natureza do crédito, situação jurídica, dados cadastrais dos devedores e demais informações necessárias à estruturação do fundo e à divulgação perante a CVM;



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

- b) Realizar a segregação estratégica dos créditos em lotes, observando critérios de recuperabilidade, tipo de débito, antiguidade e potencial de retorno, com vistas a maximizar a atratividade da operação junto aos investidores;
- c) Manter a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos cedidos, dando continuidade às medidas cabíveis, incluindo protesto, execução fiscal e demais instrumentos previstos na legislação;
- d) Repassar ao FIDC os valores arrecadados referentes aos créditos cedidos, conforme periodicidade e condições estabelecidas no contrato de cessão e no regulamento do fundo;
- e) Manter registros contábeis adequados da operação, em conformidade com as normas de contabilidade aplicadas ao setor público, e prestar as informações necessárias ao TCESP e demais órgãos de controle, destinando os recursos recebidos na forma do art. 39-A, § 5º, da Lei nº 4.320/1964 (50% para o regime de previdência social e 50% para investimentos).

## 8 – JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO

Conforme estabelece o art. 47 da Lei nº 14.133/2021, as licitações de serviços devem atender aos seguintes princípios:

I – da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II – do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

O § 1º do referido artigo determina que, na aplicação do princípio do parcelamento, devem ser considerados:

I – a responsabilidade técnica;

II – o custo para a Administração de vários contratos frente as vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Considerando a natureza do objeto da presente contratação, que trata da cessão onerosa de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa do Município de Boituva, não há viabilidade técnica ou administrativa para o parcelamento do objeto, entendido este como a realização da contratação em mais de uma etapa ou por fases distintas.

Embora esteja prevista a segregação da massa de créditos em lotes estratégicos, com possibilidade de que diferentes empresas sejam adjudicatárias de diferentes lotes, todo o procedimento licitatório será conduzido de forma unificada, em um único processo.

Essa abordagem visa garantir padronização dos critérios de cessão, segurança jurídica, economicidade, eficiência administrativa e atratividade da operação, permitindo que, mesmo com lotes distintos, a transferência dos créditos ocorra de forma estruturada, planejada e simultânea, assegurando que os objetivos do Município com a cessão sejam plenamente atingidos.

## 9 – DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

A presente contratação visa à estruturação e operacionalização da cessão definitiva e onerosa de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa do Município de Boituva, com o objetivo central de converter ativos de baixa liquidez e difícil recuperação em receita financeira imediata, sem que haja aporte de recursos públicos ou assunção de riscos por parte da Administração.

Com a efetivação da operação, espera-se alcançar resultados concretos e relevantes para a gestão fiscal e financeira do Município, entre os quais se destacam:



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

- Geração de receita líquida e imediata aos cofres municipais, a partir da alienação de créditos vencidos e não pagos, muitos dos quais já objeto de tentativas de cobrança administrativa e judicial, sem êxito.
- Otimização da arrecadação, reduzindo a dependência de mecanismos convencionais de cobrança, geralmente morosos, onerosos e com baixa efetividade, como o protesto extrajudicial e a execução fiscal.
- Reforço ao fluxo de caixa do Município, permitindo maior previsibilidade e capacidade de planejamento orçamentário, com potencial aplicação dos recursos arrecadados em áreas estratégicas da administração, especialmente quando direcionados a investimentos ou ao custeio previdenciário, conforme permissões legais.
- Melhoria na gestão da dívida ativa municipal, com a reavaliação, segmentação e classificação de créditos segundo sua recuperabilidade, o que contribui para maior controle, organização e transparência dos ativos públicos.
- Desoneração administrativa e judicial da máquina pública, ao transferir à contratada a responsabilidade pela cobrança dos créditos cedidos, liberando recursos humanos e materiais hoje ocupados com processos de cobrança ineficientes.
- Aumento da eficiência fiscal e patrimonial, transformando créditos de recuperação incerta em ativos financeiros líquidos, com potencial para reverter a percepção de passivo fiscal estagnado.
- Fortalecimento da responsabilidade fiscal e da sustentabilidade financeira do Município, por meio da adoção de práticas modernas e seguras de gestão de ativos públicos, alinhadas aos princípios da economicidade, eficiência, legalidade e interesse público.

Além dos benefícios diretos, a contratação promoverá um avanço institucional ao fomentar soluções inovadoras na gestão de receitas municipais, com respeito às diretrizes legais, ao interesse público e à autonomia administrativa, sem comprometer a soberania do Município ou a regularidade fiscal dos contribuintes.

Portanto, a presente iniciativa representa uma alternativa viável, segura e estratégica para que o Município de Boituva transforme um passivo fiscal pouco efetivo em receita útil e de livre disponibilidade, contribuindo para o fortalecimento da capacidade financeira da Administração e para a melhoria da prestação dos serviços públicos à população.

## **10 – PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO.**

Para viabilizar a execução eficiente e segura do objeto contratado, a Administração Municipal deverá adotar, previamente à celebração do contrato, uma série de providências técnicas e operacionais, com vistas à correta estruturação da cessão dos créditos e ao atendimento integral das disposições legais e contratuais.

Dentre as providências necessárias, destacam-se:

- Levantamento detalhado da massa da dívida ativa, incluindo:
  - Identificação de todos os créditos tributários e não tributários vencidos e inscritos;



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

- Informações individualizadas dos débitos, com indicação dos valores atualizados (principal, juros, multa e correções);
  - Período de inadimplência de cada crédito;
  - Situação atual (parcelado, ajuizado, protestado, suspenso, etc.);
  - Dados cadastrais completos dos devedores, incluindo CPF/CNPJ, endereço e outros elementos que auxiliem na cobrança.
- Segregação estratégica dos créditos em lotes, observando critérios de vantajosidade e equilíbrio, de modo a compor conjuntos que contenham tanto créditos com maior grau de recuperabilidade quanto créditos considerados de recuperação mais complexa. A composição dos lotes deverá estar alinhada com os objetivos de maximizar o retorno financeiro e atratividade da operação.
  - Atualização cadastral e fiscal dos créditos, assegurando a consistência e integridade dos dados constantes no sistema de dívida ativa, com vistas à formalização segura da cessão e à emissão de certidões para os contribuintes cedidos.
  - Validação jurídica da cessão dos créditos, conforme os requisitos previstos na **Lei Complementar Municipal nº 2924/2024**, assegurando que todos os direitos creditórios a serem cedidos cumpram os critérios legais, incluindo a inexistência de litígios impeditivos, garantias ou restrições legais à cessão.
  - Elaboração de minuta contratual e termo de cessão, contendo cláusulas que reflitam fielmente os termos da contratação, os riscos assumidos pelo cessionário, as taxas de estruturação e gestão do fundo, as condições de repasse ao FIDC dos valores arrecadados e os mecanismos de fiscalização e transparência da operação.
  - Divulgação e publicidade do processo, com transparência e ampla concorrência, de forma a atrair empresas especializadas e garantir a seleção da proposta mais vantajosa para o Município.
  - Articulação com o setor de tecnologia da informação, para eventual necessidade de fornecimento de acesso controlado aos sistemas da dívida ativa ou exportação de bases de dados que viabilizem a análise prévia e posterior gestão dos créditos cedidos.

Tais providências são essenciais para garantir a legalidade, eficiência, transparência e segurança da contratação, além de contribuir para o êxito da operação, conferindo maior confiança às instituições interessadas e assegurando os interesses públicos envolvidos.

## 11 – CONTRATAÇÕES CORRELATADAS OU INTERDEPENDENTES

Não há contratações correlatas ou interdependentes que venham a interferir ou merecer maiores cuidados no planejamento da referida contratação.

## 12 – IMPACTOS AMBIENTAIS

A presente contratação refere-se à cessão onerosa de créditos inscritos em dívida ativa, operação de natureza eminentemente financeira, contábil e jurídica, que não envolve a execução de obras, prestação de serviços com intervenção física no meio ambiente ou quaisquer atividades que resultem em impacto



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

direto ou indireto ao meio ambiente natural, urbano ou social, seja por parte da Administração Pública contratante, seja por parte da contratada.

Dessa forma, não se identificam impactos ambientais relevantes decorrentes da execução do objeto.

Ainda assim, como medida preventiva e de boas práticas, a Administração poderá observar os seguintes cuidados, que contribuem para a mitigação de impactos indiretos:

- Priorizar a tramitação eletrônica e digital dos documentos, reduzindo a necessidade de impressão, transporte físico de documentos e uso de papel, contribuindo para a preservação de recursos naturais e diminuição da pegada de carbono da operação.
- Evitar deslocamentos desnecessários, optando por reuniões virtuais e comunicação eletrônica entre as partes contratantes, o que reduz emissões decorrentes de transporte.
- Incentivar a adoção de práticas sustentáveis pela empresa contratada, como o uso de tecnologia limpa e gestão eletrônica de dados, sempre que possível.

Portanto, conclui-se que a contratação não representa risco ambiental, sendo considerada uma atividade compatível com os princípios da sustentabilidade administrativa e com o compromisso ambiental da Administração Pública.

## 13 – POSICIONAMENTO CONCLUSIVO

Com base nas análises desenvolvidas ao longo do presente Estudo Técnico Preliminar, conclui-se que a situação da dívida ativa do Município de Boituva evidencia limitações estruturais dos mecanismos tradicionais de cobrança, que, embora juridicamente adequados e operacionalmente implementados, têm se mostrado insuficientes para reverter o crescimento persistente do estoque de créditos inscritos. A taxa de recuperação de aproximadamente 11% do estoque global, o déficit anual de aproximadamente R\$1 milhão entre novas inscrições e arrecadação, e a perspectiva de prescrição de parcela significativa dos créditos compõem quadro que impõe à Administração a necessidade de adotar instrumento complementar de gestão desses ativos.

O levantamento de mercado demonstrou, de forma exaustiva e fundamentada, que os nove instrumentos extrajudiciais de cobrança catalogados pelo TCESP em seu Manual de Boas Práticas, conquanto individualmente relevantes e já parcialmente adotados pelo Município, são insuficientes para promover a liquidação significativa do estoque de créditos de difícil recuperação. Esse diagnóstico é convergente com os dados nacionais reportados pelo CNJ e com a própria jurisprudência do STF no Tema 1.184 de Repercussão Geral, que reconheceu a insuficiência da execução fiscal como instrumento isolado de satisfação da dívida ativa.

Nesse contexto, a cessão onerosa de direitos creditórios originados de créditos inscritos em dívida ativa, estruturada por meio de Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), nos termos da Lei Complementar Federal nº 208/2024 e da Resolução CVM nº 175/2022, apresenta-se como a alternativa tecnicamente mais vantajosa, juridicamente respaldada e economicamente racional para o tratamento do estoque de créditos de baixa liquidez e reduzida perspectiva de recuperação pelos meios convencionais. A operação configura cessão de direitos creditórios, sendo considerada atividade de administração tributária, não incidindo na vedação prevista no inciso IV do Art. 167 da Constituição Federal ou nas definições de que tratam os incisos III e IV do art. 29 e o art. 37 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



# Boituva

Construindo o progresso  
de mãos dadas

A pesquisa junto ao mercado fornecedor confirmou a existência de mercado ativo e concorrencial para operações dessa natureza, com agentes econômicos experientes e estrutura regulatória consolidada pela Resolução CVM nº 175/2022. A análise dos casos de referência demonstrou que os Municípios de Paranapanema e São Sebastião/SP já adotaram exatamente a modalidade FIDC para estruturar suas operações de cessão onerosa de dívida ativa, com a empresa contratada sendo remunerada por taxa de estruturação sobre o montante colocado no mercado e por taxas de administração e gestão do fundo, confirmando a viabilidade operacional e a compatibilidade do modelo com a legislação vigente.

A análise de riscos identificou os principais pontos de atenção e as correspondentes medidas de mitigação, com destaque para a necessidade de segmentação criteriosa dos créditos, vedação de cessão de créditos de alta liquidez recuperáveis por instrumentos convencionais, observância estrita do procedimento licitatório, transparência e prestação de contas aos órgãos de controle. As salvaguardas enumeradas neste estudo, quando adequadamente implementadas, asseguram a conformidade da operação com os princípios constitucionais da Administração Pública, com as exigências da LC nº 208/2024 e com as diretrizes do TCESP.

Assim, o presente Estudo Técnico Preliminar conclui pela viabilidade técnica, jurídica e econômica da cessão onerosa de créditos inscritos em dívida ativa do Município de Boituva por meio de Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), com fundamento na LC nº 208/2024, na LC Municipal 2924/2024 e na Resolução CVM nº 175/2022, recomendando o prosseguimento do processo administrativo para:

- a) detalhamento do perfil da carteira de créditos e definição dos critérios de segmentação dos lotes;
- b) elaboração do Termo de Referência e do edital de licitação, com definição do critério de julgamento adequado à modalidade FIDC, considerando o maior montante captado em relação ao valor nominal da carteira e a menor taxa de estruturação e gestão;
- c) estimativa fundamentada do valor mínimo aceitável para a cessão, considerando o custo de oportunidade da manutenção dos créditos e o risco de prescrição;
- d) instrução do processo com os pareceres jurídico e contábil exigidos pela legislação; e
- e) submissão da operação ao controle prévio ou concomitante do TCESP, quando aplicável, em atenção às recomendações da Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-ABRACOM-CNPTC-AUDICON nº 02/2024.

A adoção dessa solução, em caráter complementar e não substitutivo aos instrumentos convencionais de cobrança, mostra-se compatível com o interesse público, com os princípios de responsabilidade fiscal e com a busca por maior eficiência na gestão dos ativos públicos municipais, sem implicar aumento da carga tributária à população e com destinação vinculada dos recursos ao regime de previdência social e a investimentos, conforme determinação legal.

**Boituva, 20 de março de 2.026**

*Assinado Digitalmente*

André Aparecido dos Santos Rodrigues  
**Divisão de Estudo Técnico Preliminar**