ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 395/2026

SECURITIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA: UMA OPORTUNIDADE PARA OS MUNICÍPIOS?

ENTENDA AS REGRAS, OS LIMITES E OS RISCOS

1. INTRODUÇÃO

A recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa representa um dos desafios enfrentados pelas administrações municipais, especialmente diante das dificuldades de cobrança e do elevado volume de valores que permanecem sem efetivo ingresso nos cofres públicos. Nesse cenário, a busca por mecanismos capazes de ampliar a eficiência arrecadatória e fortalecer a gestão fiscal torna-se cada vez mais relevante, sobretudo diante da necessidade de assegurar recursos para a manutenção dos serviços públicos e a realização de investimentos.

Nesse contexto, a **Lei Complementar Federal nº 208, de 2 de julho de 2024**, introduziu o artigo 39-A[1] na Lei Federal nº 4.320/1964, estabelecendo a possibilidade de os entes federativos, inclusive os Municípios, realizarem a **cessão onerosa de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários, inclusive aqueles inscritos em dívida ativa**, mediante autorização legislativa específica e observância dos requisitos legais. Conhecida como securitização, essa modalidade permite a antecipação de recursos financeiros mediante a negociação de direitos de recebimento, sem afastar as prerrogativas de cobrança da Fazenda Pública.

Embora represente uma alternativa para a gestão das finanças municipais, **a securitização não constitui solução automática para a recuperação da dívida ativa**, exigindo planejamento, avaliação da vantajosidade econômica e observância dos limites legais. Diante disso, a presente orientação tem por finalidade esclarecer os principais aspectos jurídicos e operacionais da securitização, apresentando suas possibilidades de aplicação, os requisitos necessários e as cautelas que devem ser observadas pelos Municípios interessados em sua implementação.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O que é a securitização da dívida ativa e quais os benefícios para os Municípios?

A **securitização da dívida ativa** consiste em um mecanismo de gestão de créditos públicos que permite aos Municípios negociar, mediante cessão onerosa, direitos ao recebimento de valores decorrentes de créditos tributários e não tributários, inclusive aqueles inscritos em dívida ativa. Em termos práticos, a operação possibilita transformar expectativas

[1] Art. 39-A. A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá ceder onerosamente, nos termos desta Lei e de lei específica que o autorize, direitos originados de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado ou a fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

de recebimentos futuros em recursos financeiros disponíveis no presente, mediante negociação com pessoas jurídicas de direito privado ou fundos de investimento, observadas as condições estabelecidas pela legislação.

Por meio desse mecanismo, **o Município pode receber antecipadamente determinado valor pela cessão dos direitos creditórios**, geralmente com a aplicação de um deságio em relação ao montante dos créditos envolvidos. Assim, em vez de aguardar o recebimento gradual de valores devidos pelos contribuintes, a Administração Municipal obtém recursos mediante a alienação dos respectivos direitos de recebimento. Importante esclarecer que a operação não representa a transferência da competência tributária, tampouco afasta as prerrogativas da Fazenda Pública para realizar a cobrança judicial e extrajudicial dos créditos.

Entre os principais benefícios potenciais da securitização, destacam-se a **antecipação do ingresso de recursos financeiros, a possibilidade de fortalecimento da capacidade de investimento municipal e a redução da exposição ao risco de inadimplemento dos créditos cedidos**, desde que observadas as condições legais da operação definitiva. Trata-se, portanto, de uma alternativa que pode contribuir para a gestão do patrimônio público e o planejamento financeiro, especialmente em Municípios que possuem volumes expressivos de créditos a receber e enfrentam dificuldades para convertê-los em arrecadação efetiva.

Entretanto, **a securitização não representa, por si só, aumento da arrecadação tributária ou garantia de vantagem financeira para o Município**, uma vez que envolve a negociação de direitos patrimoniais que poderiam gerar receitas futuras. Sua conveniência depende, entre outros fatores, da qualidade dos créditos, dos valores oferecidos pelos interessados, dos custos envolvidos e das condições da operação. Dessa forma, o instrumento deve ser compreendido como uma possibilidade de gestão fiscal, cuja adoção exige avaliação criteriosa do interesse público e da efetiva vantajosidade econômica.

2.2. Dos requisitos e limites legais para a securitização dos créditos municipais

Embora a securitização de direitos creditórios esteja prevista na legislação federal, sua implementação pelos Municípios depende de autorização por lei específica, conforme estabelece o artigo 39-A da Lei Federal nº 4.320/1964. Dessa forma, a existência da autorização federal não dispensa a atuação do Poder Legislativo Municipal, tampouco afasta a necessidade de observância dos requisitos e das limitações estabelecidos para a realização da operação.

Quanto aos créditos passíveis de cessão, o artigo 39-A, § 1º, inciso V[2], estabelece que a operação deverá abranger exclusivamente o direito autônomo ao recebimento de créditos **já constituídos e reconhecidos pelo devedor ou contribuinte, inclusive mediante a formalização de parcelamento**. Dessa forma, a simples existência de valores registrados como

[2] § 1º Para fins do disposto no *caput*, a cessão dos direitos creditórios deverá:
[...]
V - abranger apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito, assim como recair somente sobre o produto de créditos já constituídos e reconhecidos pelo devedor ou contribuinte, inclusive mediante a formalização de parcelamento;

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

dívida ativa não autoriza, por si só, sua inclusão na operação, sendo indispensável a verificação dos requisitos legais. Ressalta-se, ainda, que a legislação admite créditos não inscritos em dívida ativa, observada a restrição específica prevista no §10[3] para os direitos originados de parcelamentos administrativos nessa condição.

A legislação estabelece, ainda, importantes garantias para a realização da securitização, determinando que a cessão dos direitos creditórios não poderá alterar a natureza dos créditos, suas garantias, os valores devidos ou as condições de pagamento originalmente estabelecidas. Além disso, a Fazenda Pública continuará responsável pela cobrança judicial e extrajudicial dos créditos, uma vez que a operação envolve apenas os direitos de recebimento, e não a transferência das competências públicas. Por fim, a cessão deverá possuir caráter definitivo, de modo que o Município não poderá assumir a obrigação de ressarcir o adquirente em razão da inadimplência dos contribuintes, conforme estabelece o artigo 39-A, § 1º, incisos I a IV[4], da Lei Federal nº 4.320/1964.

Outro aspecto relevante encontra-se no artigo 39-A, § 1º, incisos VI e VII[5], que condiciona a operação à autorização do Chefe do Poder Executivo, ou de autoridade administrativa delegada, na forma da lei específica, e estabelece **restrição temporal para sua realização nos 90 dias anteriores ao encerramento do mandato**, ressalvada a hipótese legal de pagamento integral pela cessão após essa data. Assim, embora a LC nº 208/2024 tenha ampliado as possibilidades de gestão dos créditos públicos, sua aplicação pelos Municípios permanece condicionada ao cumprimento das exigências legais, não constituindo autorização irrestrita para a alienação de direitos creditórios.

2.3. Como os Municípios podem realizar a securitização da dívida ativa?

A implementação da securitização exige planejamento administrativo e a definição prévia dos direitos creditórios que poderão integrar a operação. Inicialmente, **recomenda-se que o Município realize um levantamento de sua carteira de créditos tributários e não tributários**, identificando aqueles que atendem às exigências legais, seus respectivos valores,

---

[3] § 10. A cessão de direitos creditórios originados de parcelamentos administrativos não inscritos em dívida ativa é limitada ao estoque de créditos existentes até a data de publicação da respectiva lei federal, estadual, distrital ou municipal que conceder a autorização legislativa para a operação.

[4] I - preservar a natureza do crédito de que se tenha originado o direito cedido, mantendo as garantias e os privilégios desse crédito;
II - manter inalterados os critérios de atualização ou correção de valores e os montantes representados pelo principal, os juros e as multas, assim como as condições de pagamento e as datas de vencimento, os prazos e os demais termos avençados originalmente entre a Fazenda Pública ou o órgão da administração pública e o devedor ou contribuinte;
III - assegurar à Fazenda Pública ou ao órgão da administração pública a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos de que se tenham originado os direitos cedidos;
IV - realizar-se mediante operação definitiva, isentando o cedente de responsabilidade, compromisso ou dívida de que decorra obrigação de pagamento perante o cessionário, de modo que a obrigação de pagamento dos direitos creditórios cedidos permaneça, a todo tempo, com o devedor ou contribuinte;

[5] VI - ser autorizada, na forma de lei específica do ente, pelo chefe do Poder Executivo ou por autoridade administrativa a quem se faça a delegação dessa competência;
VII - realizar-se até 90 (noventa) dias antes da data de encerramento do mandato do chefe do Poder Executivo, ressalvado o caso em que o integral pagamento pela cessão dos direitos creditórios ocorra após essa data.

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

condições de pagamento e histórico de recuperação. Essas informações servirão de base para a elaboração de estudos técnicos e econômicos destinados a avaliar a viabilidade da operação e subsidiar a escolha do modelo mais adequado à realidade municipal.

Superada a etapa de autorização legislativa, caberá ao Poder Executivo definir a estrutura jurídica e financeira da operação, que poderá envolver a cessão direta dos direitos creditórios a pessoas jurídicas de direito privado ou fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Nessa hipótese, a operação deverá, em regra, ser precedida de procedimento licitatório, conforme o regime jurídico aplicável à alienação de ativos públicos, ressalvadas as hipóteses legalmente previstas de afastamento da licitação. Esse entendimento encontra respaldo na Consulta nº 1.156.653 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais[6], vejamos:

> A cessão dos direitos creditórios deve ser autorizada por meio de lei específica do ente federativo, conforme o disposto no § 1º, inciso VI, do art. 39-A, da Lei n. 4.320/1964. **Ressalta-se que a operação requer a realização de licitação**, salvo nas situações em que se utilize sociedade de propósito específico criada para essa finalidade, conforme disposto no § 7º desse dispositivo. [destacamos]

Como alternativa, o artigo 39-A, § 7º, da Lei Federal nº 4.320/1964 admite que a cessão seja realizada por intermédio de uma **Sociedade de Propósito Específico (SPE), criada pelo próprio ente federativo para essa finalidade**, hipótese em que a legislação prevê expressamente a dispensa de licitação. Essa possibilidade, entretanto, não significa autorização irrestrita para contratar empresas ou serviços sem procedimento competitivo, devendo a estruturação da sociedade e as contratações eventualmente necessárias observar as normas legais aplicáveis, de acordo com suas características e seus respectivos objetos.

Independentemente do modelo escolhido, a operacionalização poderá demandar serviços especializados de avaliação de carteiras, estruturação financeira e assessoramento técnico, cuja contratação deverá observar a legislação pertinente, especialmente a Lei Federal nº 14.133/2021. **É fundamental que o Município delimite adequadamente os serviços contratados, evitando confundir a securitização com atividades de recuperação e cobrança de créditos**, cujas competências permanecem com a Fazenda Pública. Nesse sentido, a definição clara das responsabilidades, dos custos e das condições contratuais constitui providência indispensável à regularidade e à transparência da operação.

2.4. Da destinação dos recursos obtidos e dos limites legais

A **Lei Complementar Federal nº 208/2024** estabeleceu regras específicas para a natureza e a destinação dos recursos provenientes da securitização. Conforme o artigo 39-A, §

[6] Disponível através do link: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111627785?utm_#t2. Acesso em 11/11/2026.

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

4º[7], da Lei Federal nº 4.320/1964, as cessões de direitos creditórios realizadas nos termos da legislação são consideradas **operações de venda definitiva de patrimônio público, não se enquadrando como operações de crédito**. Consequentemente, os valores recebidos pelo Município possuem natureza de receita de capital decorrente da alienação de ativos, sujeitando-se às regras próprias de aplicação orçamentária.

Quanto à destinação, o artigo 39-A, § 6º[8], determina expressamente que **pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos obtidos deverão ser destinados a despesas associadas a regime de previdência social, enquanto o montante restante deverá ser aplicado em investimentos**. Importante esclarecer que a exigência previdenciária não se restringe aos Municípios que possuem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), podendo alcançar despesas relacionadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), desde que observada sua natureza e seu enquadramento legal. Assim, a utilização desses valores deverá respeitar as finalidades expressamente estabelecidas pela legislação federal.

Nesse contexto, **os recursos destinados a investimentos poderão contribuir para a execução de obras públicas, ampliação da infraestrutura municipal e aquisição de bens de capital**, desde que as despesas estejam adequadamente classificadas e previstas nos instrumentos de planejamento orçamentário. Por outro lado, a legislação não autoriza a utilização indiscriminada desses valores para o custeio ordinário da máquina administrativa, como despesas gerais de manutenção e pagamento de pessoal, devendo ser observada a restrição estabelecida pelo artigo 44[9] da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que veda, como regra, a aplicação de receitas de capital provenientes da alienação de bens e direitos no financiamento de despesas correntes.

Dessa forma, recomenda-se que os Municípios assegurem o adequado registro contábil, o controle da destinação dos recursos e a compatibilidade da aplicação com os instrumentos de planejamento e execução orçamentária.

2.5. Dos riscos, da vantajosidade econômica e das cautelas necessárias

Embora a securitização represente uma alternativa de antecipação de recursos financeiros, **sua implementação exige a demonstração da efetiva vantajosidade econômica para o Município**, não sendo suficiente a mera existência de créditos disponíveis para cessão. Isso porque a operação envolve a alienação de direitos patrimoniais que poderiam gerar receitas

[7] § 4º As cessões de direitos creditórios realizadas nos termos deste artigo não se enquadram 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 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sendo consideradas operação de venda definitiva de patrimônio público.
[8] § 6º A receita de capital decorrente da venda de ativos de que trata este artigo observará o disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), devendo-se destinar pelo menos 50% (cinquenta por cento) desse montante a despesas associadas a regime de previdência social, e o restante, a despesas com investimentos.
[9] Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

futuras, tornando indispensável a avaliação do potencial de recuperação dos créditos, dos custos envolvidos e dos benefícios decorrentes do recebimento antecipado dos valores.

Um dos principais aspectos a serem examinados é o **deságio aplicado sobre os direitos creditórios**, correspondente à diferença entre o valor nominal dos créditos e o preço oferecido pelo adquirente. A Lei Complementar nº 208/2024 não estabelece percentual máximo de deságio, circunstância que reforça a necessidade de sua definição com base em critérios técnicos e econômicos devidamente fundamentados. Nesse contexto, a **Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio da Nota Técnica nº 08/2024[10], aponta o percentual de 40% como parâmetro de atenção**, orientando a consulta ao Tribunal de Contas do Estado quando o deságio proposto superar esse percentual e a taxa média de mercado, a fim de avaliar a viabilidade econômica da operação e prevenir eventuais prejuízos ao erário. Veja-se:

> VI) consulta ao Tribunal de Contas em caso de deságio elevado: se o deságio oferecido para a securitização for superior a 40% (quarenta por cento) e à taxa média de mercado, o Município interessado deverá consultar o Tribunal de Contas do Estado (TCE) para avaliar a viabilidade da operação e evitar prejuízos financeiros aos cofres públicos;

Ressalta-se, contudo, que tal percentual não constitui limite legal obrigatório, mas referência técnica de caráter preventivo.

Também devem ser considerados **os riscos relacionados à perda de receitas futuras, aos custos de estruturação da operação e à eventual ausência de benefícios financeiros proporcionais à antecipação dos recursos**. Para tanto, mostra-se recomendável a realização de estudo comparativo entre os valores líquidos que poderão ser obtidos com a securitização e a expectativa de recuperação dos mesmos créditos pelos mecanismos ordinários de cobrança, considerando os respectivos prazos, despesas e riscos.

Diante dessas circunstâncias, **recomenda-se que eventual decisão pela securitização seja precedida de estudos técnicos, avaliação econômico-financeira e manifestação dos setores jurídicos, contábeis e de controle interno**, com a devida justificativa do interesse público e transparência dos procedimentos adotados. A documentação deverá demonstrar os critérios utilizados para a seleção e avaliação dos créditos, a adequação das condições negociadas e a compatibilidade da operação com a legislação vigente.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que a **Lei Complementar Federal nº 208/2024 ampliou as possibilidades de gestão dos créditos públicos**, permitindo aos Municípios realizar a cessão onerosa de direitos creditórios, inclusive daqueles inscritos em dívida ativa, como alternativa de antecipação de recursos financeiros. Entretanto, a implementação desse mecanismo depende

[10] Disponível através do link: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Notas_tecnicas/202408_FIN_NT_O_que_os_Municipios_precisam_saber_sobre_a_Lei_Complementar_atualizado.pdf?utm. Acesso em 11/11/2026.

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br

de autorização legislativa específica, do cumprimento dos requisitos estabelecidos no artigo 39-A da Lei Federal nº 4.320/1964 e da observância das normas aplicáveis à estruturação da operação e à destinação dos recursos obtidos.

Nesse contexto, **a securitização não deve ser compreendida como solução automática para dificuldades financeiras ou para a baixa recuperação da dívida ativa municipal**, uma vez que envolve a alienação de direitos de recebimento que poderiam gerar receitas futuras. Assim, sua adoção deverá ser precedida de estudos técnicos e econômico-financeiros capazes de demonstrar a efetiva vantajosidade da operação, considerando, especialmente, o potencial de recuperação dos créditos, os custos envolvidos, o deságio aplicado e os riscos ao patrimônio público.

Recomenda-se, portanto, que os Municípios interessados avaliem previamente a viabilidade jurídica, administrativa e financeira da securitização, mediante atuação conjunta dos setores de Finanças, Contabilidade, Procuradoria Jurídica e Controle Interno, assegurando a adequada fundamentação da decisão administrativa. A possibilidade conferida pela legislação federal constitui instrumento facultativo de gestão patrimonial, cuja utilização deve observar as particularidades de cada ente federativo e, sobretudo, demonstrar sua compatibilidade com o interesse público, a responsabilidade fiscal e a preservação do patrimônio municipal.

Adamantina/SP, 16 de novembro de 2026.

Jefferson Santana
Consultor Responsável pela Elaboração

JEFFERSON SANTANA:44326093897
Assinado de forma digital por JEFFERSON SANTANA:44326093897
Dados: 2026.11.16 14:00:46 -03'00'

Edilson Pereira de Godoy
Responsável pela Revisão e Aprovação

gov.br
Documento assinado digitalmente
EDILSON PEREIRA DE GODOY
Data: 16/11/2026 21:14:56-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

GEPAM – Gestão Pública, Auditoria Contábil, Assessoria e Consultoria em Administração Municipal
Avenida Santo Antônio, 5 | Centro | Fone: (18) 3521-5386 | CEP 17800-049 | Adamantina/SP
www.gepam.adm.br |e-mail: gepam@gepam.adm.br