

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	eTCM	Período de abrangência	Período da realização
2023/03238	12686/2023	07.06.23 a 23.11.23	10.10.23 a 19.04.24
Área Auditada Procuradoria Geral do Município (PGM)			
Objeto de auditoria Sistema da Dívida Ativa (SDA) - Verificar os principais pontos de vulnerabilidade de fraudes do sistema.			
Objetivo da auditoria Avaliar o desempenho operacional do programa			
Equipe técnica Carlos Albuquerque Lemos Renato Samba Suyama Gabriel Rezende Lourenço de Azevedo			20.289 20.112 20.282

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – “Assuntos” e perfis de usuários	21
Figura 2 – Autorizações para baixas manuais	22
Figura 3 – Quadro contábil	23
Figura 4 – Unidades com automatização das inscrições	33
Figura 5 – Unidades que utilizam o PDC	34
Figura 6 – Fluxo de baixa da dívida ativa	37
Figura 7 – Relação entre SDA e outros sistemas	56
Figura 8 – Arquivo de inconsistências (IPTU)	58
Figura 9 – Arquivo de inconsistências (ITBI)	60
Figura 10 – Arquivo de inconsistências (Multas de Trânsito)	62
Figura 11 – Arquivo de inconsistências (SMSUB)	63
Figura 12 – Arquivo de inconsistências (Taxa de Aparelho de Transporte Vertical)	64
Figura 13 – Relação dos sistemas de unidades credoras com SDA	77
Figura 14 – Tabela T_0492_DIVIDA_ATIVA	80
Figura 15 – Relacionamento de T_0492_DIVIDA_ATIVA com outras tabelas	81
Figura 16 – Sistema Integrado de Segurança (SIS)	84
Figura 17 – Processo SEI 6021.2019/00300290	86
Figura 18 - Relatório de negação massiva (ref. Nov/2023)	91
Figura 19 – Agendamento dos <i>backups</i>	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Negações de pagamento pelo aviso original	38
Tabela 2 – Logradouro inválido	42
Tabela 3 – Exemplos de autos de infração duplicados	42
Tabela 4 – Exemplos de CEP inválido (Multas de Trânsito)	44
Tabela 5 – CEP inválido (Dívida Imobiliária)	45
Tabela 6 – Exemplos de CEP inválido (Dívida tributária mobiliária)	47
Tabela 7 – Exemplos de CEP inválido (Demais devedores)	48
Tabela 8 – Exemplos de CEP inválido (Devedores de Transporte Vertical)	49
Tabela 9 – CEP inválido (Devedores de Taxa de Construção)	51
Tabela 10 – Nomes inconsistentes (Devedores da Taxa do Lixo)	52
Tabela 11 – Total de inconsistências (IPTU)	58
Tabela 12 – Reprocessamento de rejeições (IPTU)	58
Tabela 13 – Rejeições por ano (IPTU)	59
Tabela 14 – Total de inconsistências (ITBI)	60
Tabela 15 – Rejeições por ano (ITBI)	61
Tabela 16 – Total de inconsistências (Multa de Trânsito)	62
Tabela 17 – Total de inconsistências (Multas da SMSUB)	63
Tabela 18 – Rejeições por ano (Taxa de Aparelho de Transporte Vertical)	65
Tabela 19 – Paralisações com descrição vazia	75
Tabela 20 – Paralisações com descrição “TESTE”	75
Tabela 21 – Baixas manuais	85
Tabela 22 – Baixas sem fundamentação	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Critérios para operações do SDA	10
Quadro 2 – Tabelas de devedores	41
Quadro 3 – CPF inválido	43
Quadro 4 – Nomes inconsistentes (Dívida Imobiliária)	44
Quadro 5 – Nomes inconsistentes (Dívida tributária mobiliária)	46
Quadro 6 – Nomes inconsistentes (Demais devedores)	47
Quadro 7 – Dívidas de transporte vertical sem cadastro	73
Quadro 8 – Exemplos de dívidas de taxa de construção sem cadastro	73
Quadro 9 – Dicionário de Dados (T0492_DIVIDA_ATIVA)	81
Quadro 10 – Usuários com privilégio para baixas manuais	83

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BIA	<i>Business Impact Analysis</i> (Análise de Impacto nos Negócios)
CAB	Sistema de conciliação bancária da Prefeitura do Município de São Paulo
CEP	Código de Endereçamento Postal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONTRU	Coordenadoria de Controle e Uso de Imóveis
CPF	Cadastro de Pessoa Física
DBA	<i>Data Base Administrator</i> (Administrador de Banco de Dados)
DC	<i>Data Center</i>
DINS	Divisão de Equipamentos e Instalações
DTIC	Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
ISO	<i>International Organization for Standardization</i> (Organização Internacional de Normalização)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
MER	Modelo Entidade Relacionamento
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NBR	Norma Técnica Brasileira.
OT	Orientação Técnica
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PCN	Plano de Continuidade do Negócio
PDC	Portal de Disponibilização de Créditos
PGM	Procuradoria Geral do Município de São Paulo
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
Prodam	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
RCPG	Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público
RPO	<i>Recovery Point Objective</i> (Objetivo de Ponto de Recuperação)
RTO	<i>Recovery Time Objective</i> (Objetivo de Tempo de Recuperação)
SDA	Sistema da Dívida Ativa
SGF	Sistema de Gerenciamento da Fiscalização
SIS	Sistema Integrado de Segurança
SMIT	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
SMTIC	Sistema Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação
SMUL	Secretaria Municipal de Construção e Licenciamento
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

RESUMO

Trata o presente de auditoria de conformidade realizada entre 10.10.23 e 19.04.24, com o objetivo de avaliar se a estrutura do SDA, considerando *hardware* e *software*, está adequada à sua finalidade principal de garantir o controle e a gestão da Dívida Ativa da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) de acordo com as exigências legais e de informação contábil, e identificar eventuais fragilidades estruturais que possam comprometer seu funcionamento.

Os procedimentos adotados para a coleta e análise de dados no presente trabalho basearam-se na obtenção de evidências para a avaliação do grau de atendimento dos controles especificados na NBR ISO 27.002:2022. Esses controles foram selecionados com base em um estudo preliminar realizado sobre os normativos, que foram considerados os mais aderentes à realidade do ambiente do Data Center (DC) da entidade.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Destinatários da auditoria	9
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria.....	9
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	10
2. METODOLOGIA.....	10
2.1. Critérios adotados	10
2.2. Métodos de coleta e de análise dos dados.....	11
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	11
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	11
3.1. Ausência de procedimentos ou controles automáticos para conciliação e verificação de inscrições entre o SDA e os sistemas de origem, que deveriam incluir todos os créditos vencidos e não pagos no controle da Dívida Ativa, em desatendimento ao art. 39, §1º da Lei Federal nº 4.320/64.	11
3.2. Os procedimentos de baixa manual dos créditos inscritos no SDA apresentam oportunidades de melhoria do ponto de vista da segregação de funções.	18
3.3. O SDA não apresenta a possibilidade de extrair diretamente do sistema a posição dos saldos registrados para datas anteriores à data atual e não é possível obter a composição dos saldos para períodos anteriores a 5 meses, o que prejudica a verificabilidade das informações.....	23
3.4. As inscrições realizadas pelo portal PDC não realizam integração automática das consultas ao SDA, em infringência ao disposto no art. 7º, § 3º e § 4º e art. 8º do DM nº 57.645/2017, e as inscrições para o tipo de crédito “Taxa de Construção” não utilizam o Portal de Disponibilização de Créditos (PDC), em descumprimento ao art. 3º e art. 4º do DM nº 57.645/17.	28
3.5. As baixas por recebimento de dívidas ativas referentes a créditos de outras origens que não a Secretaria da Fazenda, por meio da negação de pagamento pelo aviso original, com o quantitativo de 34.006 entre os anos de 2020 a 2023, foram realizadas no SDA em verificação sistêmica da efetiva arrecadação no CAB, o que representa relevante vulnerabilidade de controle e evidencia o não cumprimento integral das atribuições da PGM no gerenciamento da dívida ativa, tal como preconizado no DM nº 27.321/88, inc. I, alínea “a”.	37
3.6. Diversas dívidas ativas foram inscritas em desconformidade ao art. 2º do Decreto Municipal 55.786/14, tendo sido constatados, pela auditoria, nomes inconsistentes, logradouros inválidos, CEPs inexistentes ou não correspondentes aos endereços reais (com base nas informações dos Correios) e CPFs inválidos, nos seguintes créditos: multas de trânsito, dívida imobiliária, dívida mobiliária, taxa de elevadores e taxa de lixo.	41
3.7. A quase totalidade das negativas de inscrição não são corrigidas pelas unidades e incorrem em prescrição, incorrendo em risco de fraude no procedimento de rejeições da dívida ativa devido à ausência de procedimentos de ajuste de banco de dados entre o SD e os sistemas de crédito das unidades credoras, em discordância com o art. 34, inc. I, alínea “a” do DM nº 27.321/88.	57
3.8. Da análise das tabelas de devedores, foram encontradas inconsistências que devem ser sanadas em relação à integridade referencial das tabelas de devedores com a tabela da dívida ativa. Também foram encontradas inconsistências entre a tabela de Paralisação e Motivo da Paralisação, em desacordo com regras de banco de dados e integridade referencial.	73
3.9. A ausência de confrontação da base de dados do SDA com as bases de dados das unidades credoras representa vulnerabilidade na inscrição da dívida ativa por motivo de fraude, problemas técnicos ou operacionais.....	79

3.10.	O banco de dados do SDA está documentado e atualizado com relação ao Modelo Entidade Relacionamento (MER), e suas tabelas estão documentadas e atualizadas com relação ao Dicionário de Dados	82
3.11.	Há um quantitativo de 943.456 baixas automáticas de dívida ativa provenientes das unidades credoras no valor de R\$ 12.088.661.241,75, no período de Jan/2020 a Nov/2023, sem identificação do expediente que as fundamenta, em discordância com o art. 8º do DM nº 57.645/17, para dívidas tributárias, e art. 4º da Portaria Intersecretarial nº 05/2015, para dívidas não tributárias.	85
3.12.	O SDA possui controles para possibilitar ações tempestivas que evitem a prescrição dos créditos inscritos pelas unidades.	91
3.13.	O Sistema Gerenciador de Banco de Dados IBM DB2, versão 8.1, não possui <i>logs</i> de trilhas de auditoria, em desacordo com as recomendações do item 8.15 da norma NBR ISO 27.002:2022.	94
3.14.	Não há um Plano de <i>Disaster Recovery</i> para o SDA, aprovado pela PGM, testado e melhorado continuamente, a fim de que seja possível a mitigação do risco de continuidade do negócio em caso de disrupção, em desacordo com as boas práticas presentes no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da norma NBR ISO 27.002:2022.	101
3.15.	Não há um Plano de Continuidade do Negócio (PCN) para o SDA, aprovado pela PGM, testado e melhorado continuamente, a fim de que seja possível a mitigação do risco de continuidade do negócio em caso de disrupção, em desacordo com as boas práticas presente no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da ISO 27.002:2022.	105
3.16.	O Sistema de banco de dados DB2 versão 8.1 e o sistema operacional do <i>mainframe</i> versão z/OS 1.9 estão obsoletos e sem suporte pela fabricante IBM, em desconformidade com as boas práticas presentes no item 8.8 da norma NBR ISO 27.002:2022.	108
3.17.	Não há uma Política de <i>Backup</i> para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), aprovada pela PGM, testada e melhorada continuamente, a fim de que seja possível a mitigação do risco de continuidade do negócio em caso de disrupção, em alinhamento com as melhores práticas presentes no item 8.13 da norma NBR ISO 27.002:2022 e na OT nº 7 da SMIT.	113
4.	CONCLUSÃO	118
5.	ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO	120
5.1.	Achados de auditoria – subitens 4.1 a 4.11	120
6.	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	120
6.1.	Propostas de Determinações	120
6.2.	Propostas de Recomendações	123

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de auditoria de conformidade com o objetivo de avaliar o desempenho operacional do Sistema da Dívida Ativa (SDA), focando nos principais pontos de vulnerabilidade a fraudes do sistema.

O trabalho foi previsto no Plano Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício de 2023, aprovado pela Resolução nº 24/2023.

1.1. Destinatários da auditoria

Os seguintes grupos, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações sobre a presente auditoria: Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), Câmara de Vereadores do Município de São Paulo e Procuradoria Geral do Município de São Paulo (PGM).

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

O objeto do presente trabalho é o controle operacional do Sistema da Dívida Ativa (SDA) com o objetivo de avaliar se a estrutura do SDA, considerando *hardware* e *software*, está adequada à sua finalidade principal de garantir o controle e gestão da Dívida Ativa da PMSP de acordo com as exigências legais e de informação contábil, e identificar eventuais fragilidades estruturais que possam comprometer seu funcionamento.

O Sistema da Dívida Ativa (SDA) é o meio tecnológico utilizado pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) para o controle administrativo dos créditos tributários e não tributários que não foram quitados dentro do prazo estipulado. Ao ser inscrito na Dívida Ativa, o débito se torna exigível, sujeitando o devedor às consequências legais pertinentes.

Esta auditoria, do ponto de vista de seu objetivo, tem como foco os procedimentos de Tecnologia da Informação, os procedimentos automatizados do SDA, seu banco de dados e sua estrutura física, considerando a estrutura de seu *Data Center*¹, as características de seu computador central, sistema operacional, sistemas de *backup*², etc.

¹ Ambiente físico especialmente projetado para abrigar e gerenciar servidores, redes e sistemas de armazenamento de dados.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria, do tipo relatório direto, foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria – *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) 100 a 199, integrantes da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Embora esta auditoria tenha como foco a verificação da conformidade dos controles com as necessidades operacionais do SDA, é imperativo que as operações do SDA sigam os critérios específicos listados a seguir:

Quadro 1 – Critérios para operações do SDA

- Decreto Municipal nº 55.786/14, arts. 1º/§ 1º e 3º – Identificação do devedor
- Decreto Municipal nº 27.321/88, art. 34, inciso I, alínea b)
- Decreto Municipal nº 57.263/16, art. 14, inciso VIII
- Decreto Municipal nº 57.645/17
- Instrução Normativa PGM nº 1 de 2017
- NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 3.10, 3.19 e 3.26
- Lei Federal 4.320/64, art. 39, § 1º
- MCASP 9ª ed., Parte III, 5.2.4
- Lei Federal 4.320/64, art. 39, § 1º e § 2º
- Portaria STN nº 548/15
- Portaria Intersecretarial SF/SNJ/PGM nº 5/2015
- Consulta 00968/2019 Decon/Sutem/SF à Secretaria do Tesouro Nacional – STN (TC 015163/21)
- ISO 27.002:2022 Seções 5.3, 5.17, 5.18, 5.30, 8.8, 8.13 e 8.15
- Regras de Banco de Dados (Integridade Referencial, Documentação de Banco de Dados, etc.)

Fonte: Própria.

2.2. Métodos de coleta e de análise dos dados

Os procedimentos utilizados neste trabalho para a coleta e análise de dados foram descritos na matriz de planejamento C8/002/23. Esses procedimentos foram fundamentados na obtenção de evidências com o objetivo de avaliar os controles do SDA em conformidade com os normativos

² Cópias de segurança de dados digitais de um dispositivo, como fotos, documentos, *softwares* ou qualquer arquivo digital.

especificados no item 2.1. A seleção dos normativos foi realizada com base no estudo preliminar conduzido para o entendimento da realidade do SDA.

Como técnica de coleta de dados, foram utilizados a indagação escrita, entrevista, exame documental, banco de dados, arquivos de dados, inspeção física e observação direta.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Não houve limitação para o trabalho de auditoria.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Ausência de procedimentos ou controles automáticos para conciliação e verificação de inscrições entre o SDA e os sistemas de origem, que deveriam incluir todos os créditos vencidos e não pagos no controle da Dívida Ativa, em desatendimento ao art. 39, §1º da Lei Federal nº 4.320/64.

3.1.1. Situação encontrada

A PGM interpreta o inciso I, alínea “b”, art. 34 do DM 27.321/88³, que define suas competências, no sentido de que sua responsabilidade estaria restrita aos créditos efetivamente inscritos na dívida ativa.

Entende também que a menção à necessidade de conciliar os dados do SDA com os sistemas de origem não seria aplicável, por se tratar de uma norma editada em 1988 em um contexto superado pela realidade operacional atual.

Entretanto, cabe considerar a definição mais recente do inciso I, art. 24 do DM nº 57.263/16, que destaca entre as competências do Departamento Fiscal da PGM: “I – promover a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Município”.

³ Art. 34 – A competência das Procuradorias e Divisões, que compõem o Departamento Fiscal fica assim discriminada:
I – À Procuradoria de Ajuizamento cobrança (FISC.1), unidade do Departamento Fiscal incumbida de promover a cobrança extrajudicial e de inscrever e ajuizar a Dívida Ativa do Município para sua cobrança judicial, compete:
a) controlar a Dívida Ativa quanto a sua inscrição, pagamento, realização e cumprimento de acordos para pagamento parcelado, negação, retificação, cancelamento e inviabilização;
b) controlar e conciliar, com as unidades competentes, os débitos inscritos na Dívida Ativa, quanto à arrecadação e contabilização;

Ainda que não esteja explícita na legislação a responsabilidade da PGM de garantir que as inscrições em dívida ativa sejam fidedignas e tempestivas, ou que seja possível considerar que os procedimentos de conciliação previstos no DM nº 27.231/88 sejam, de fato, superados pelas mudanças operacionais ao longo do tempo, é inegável a relevância de se estabelecer controles orientados a garantir que os créditos com características para inscrição em dívida ativa, ou seja, aqueles vencidos e não pagos, sejam efetivamente inscritos no SDA.

A forma adequada para que haja verificação da inscrição de todos os créditos no SDA é por meio da realização de conciliações periódicas entre os créditos inscritos e aqueles disponibilizados nos sistemas e controles das unidades de origem.

Dessa forma haveria maiores garantias de que as informações registradas no SDA apresentem uma representação fidedigna e tempestiva sobre o montante de créditos da dívida ativa, portanto, não há como negar a relevância de se manter controles dessa natureza no SDA, que é o meio oficial para controlar a Dívida Ativa da PMSP.

Foi informado pela PGM e Prodam que não existem controles automatizados no SDA para verificar a existência de créditos passíveis de inscrição na dívida ativa, vencidos e não pagos, ou créditos que deveriam ser inscritos e não foram. Essa ausência de procedimentos de conciliação evidencia a necessidade de aprimoramento dos controles do SDA, que precisam evoluir para atingir seu pleno objetivo funcional, promovendo a inscrição integral da dívida ativa da PMSP.

Como o sistema opera de forma passiva, se limitando a receber dados dos sistemas de origem, e não havendo verificação sistêmica automática, ou mesmo procedimentos manuais para identificar possíveis créditos a inscrever e não enviados, ou enviados que não foram inscritos, bem como sem encaminhar adequadamente aqueles não disponibilizados para inscrição, constata-se uma situação de grande fragilidade tanto na representação contábil dos registros quanto na recuperação e controle desses créditos.

3.1.2. Critério

Lei Federal nº 4.320/64, art. 39, § 1º e §2º.⁴

⁴ Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como recebido exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

A Lei Federal nº 4.320/64 estabelece as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Quanto ao reconhecimento dos créditos de natureza tributária ou não tributária, o art. 39 especifica que estes deverão ser registrados como receita no exercício em que forem arrecadados, alocando-os nas respectivas rubricas orçamentárias.

Uma vez **transcorrido o prazo para pagamento, os créditos exigíveis serão inscritos como Dívida Ativa** em registro próprio, após a apuração de sua liquidez e certeza, com a consequente escrituração da receita a esse título, conforme dispõe o art. 39, §1º da Lei Federal nº 4.320/64.

A Dívida Ativa Tributária é decorrente de obrigações legais referentes a tributos e os respectivos adicionais e multas. Quanto à Dívida Ativa não Tributária, são os demais créditos da Fazenda Pública (art. 39, §2º da LF 4.320/64).

NBC TSP Estrutura Conceitual, item 3.10 e 3.19.

A NBC TSP estabelece a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral, adotada pelas Entidades do Setor Público, estabelecendo os conceitos a serem aplicados no desenvolvimento das demais Normas Brasileiras de Contabilidade e aplicáveis à elaboração e divulgação dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG).

De acordo com a Estrutura Conceitual, para que seja útil como informação contábil, **a informação deve corresponder à Representação Fidedigna dos eventos econômicos** e outros que se pretenda representar. Tal objetivo é alcançado quando a representação do fenômeno é **completa, neutra e livre de erro material** (item 3.10 da NBCTSP)⁵.

§ 1º – Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§ 2º – Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmos, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

⁵ 3.10 Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não

A Estrutura Conceitual também define os conceitos relacionados à Tempestividade, que significa ter a informação disponível para os usuários antes que ela perca a sua utilidade para fins de prestação de contas, responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão. A disponibilização tempestiva da informação pode aprimorar sua utilidade como insumo para informar e influenciar os processos decisórios, por outro lado, a sua ausência pode reduzir a utilidade da informação.

Considerações acerca da LF 4.320/64 e NBC TSP Estrutura Conceitual para fins de avaliação dos controles do SDA quanto ao registro da Dívida Ativa do Município de São Paulo

O Sistema da Dívida Ativa (SDA), que é objeto do presente trabalho de auditoria, se apresenta como o meio tecnológico utilizado pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) para o controle administrativo dos créditos tributários e não tributários cujo prazo de pagamento foi excedido sem a devida quitação e, portanto, torna exigível a inscrição de tal débito na Dívida Ativa do município passando o devedor a se submeter às consequências legais dela decorrente.

Sendo assim, é necessário avaliar se os controles disponíveis no SDA são suficientes para garantir a representação fidedigna e tempestiva (NBCTSP) dos créditos que devem ser inscritos na Dívida Ativa do Município de São Paulo (LF 4.320/64).

De acordo com a forma de funcionamento do SDA o sistema recebe informações de diversas origens distribuídas nas unidades da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). Essas informações são integradas automaticamente entre sistemas, inseridas através do Portal de Disponibilização de Créditos (PDC) ou lançadas manualmente.

Portanto, se faz necessário verificar a existência e a consistência de procedimentos de conciliação entre os registros incluídos no SDA e os sistemas de origem, para atestar que há controles suficientes para garantir a representação fidedigna e tempestiva dos créditos que devem ser inscritos na Dívida Ativa.

3.1.3. Evidências

Após a realização de reuniões da equipe de auditoria com a PGM e a Prodam para entendimento do processo de funcionamento do SDA, foi requisitado que as unidades apresentassem informações para evidenciar a situação atual dos controles.

Tendo em vista o disposto no inciso I, alínea “b”, art. 34 do DM 27.321/88, foi solicitado à PGM que (peça 12, fl. 1):

1 – Considerando as competências do Departamento Fiscal da PGM estabelecidas pelo DM 27321/88, especificamente em seu artigo 34, I, b), solicitamos que sejam apresentados:

1.a – Descrição dos procedimentos adotados para “controlar e conciliar, com as unidades competentes, os débitos inscritos na Dívida Ativa, quanto à arrecadação e contabilização.

Solicitação à qual a PGM respondeu (peça 12, fls. 1/2):

Todas as competências do Departamento Fiscal são exclusivamente correlatas a créditos municipais *efetivamente inscritos* em dívida ativa.

O decreto citado por essa r. equipe de auditoria foi editado no ano de 1988, anteriormente à informatização e, principalmente, à implantação do próprio Sistema da Dívida Ativa (SDA), que é objeto da auditoria em curso.

O art. 34, I, “b” do Decreto nº 27.321/88 reportava-se a procedimento realizado por unidade específica do Departamento Fiscal à época para registrar manualmente e informar aos órgãos de origem de cada crédito *inscrito* as ocorrências de pagamento (arrecadação) e baixas (negação de inscrições) para possibilitar-lhes a conciliação contábil e a conciliação da arrecadação.

Com a implantação do Sistema da Dívida Ativa (SDA), o controle do assinalamento das ocorrências de pagamento (arrecadação) e baixas (negação de inscrições) aos órgãos de origem passou a ser realizado exclusivamente por meio eletrônico e automatizado, consubstanciado na integração entre o Sistema da Dívida Ativa (S.D.A) e os demais sistemas informatizados dos órgãos de origem. E, a partir do registro e controle eletrônicos citados, não há mais de se falar em atribuição de unidade ou do Departamento, pois os órgãos municipais competentes para conciliação contábil e conciliação de arrecadação passaram a ter os elementos necessários para realizá-la. (grifos nossos)

Também foi solicitada a confirmação do entendimento de que não haveria controles no SDA para verificar possíveis inscrições de créditos existentes nos sistemas de origem que não foram enviados ao SDA (peça 13, fl. 7):

21 – Solicitamos que seja informado se na validação das inscrições no SDA é feita alguma verificação sobre créditos dos sistemas de origem que não tenham sido incluídos nos arquivos *batch*, caso contrário confirmar o entendimento da seguinte

afirmação: “O SDA realiza somente a verificação do conteúdo dos arquivos recebidos, sem verificar possíveis outras inscrições de créditos disponíveis nos sistemas de origem que não tenham sido disponibilizadas nos arquivos mas que tenham as características necessárias para inclusão na Dívida Ativa

A resposta da Prodam ao questionamento foi (peça 13, fl. 7):

O Sistema da Dívida Ativa não faz verificações de créditos dos sistemas de origem que não tenham sido incluídos nos arquivos *batch*. Cada órgão de origem é responsável pelo lançamento e pela gestão dos seus próprios débitos

É possível extrair das informações prestadas tanto pela PGM quanto pela Prodam que **o SDA não realiza procedimentos para conciliação dos créditos inscritos frente aos controles existentes nos sistemas de origem**, ou nas unidades que remetem informações para inscrição no principal controle da Dívida Ativa.

A afirmação da PGM de que os controles de arrecadação e negação passaram a ser realizados exclusivamente de forma automatizada fica prejudicada quanto a sua efetividade, na medida em que foram identificadas fragilidades relevantes nos controles de inscrição e baixa, como constatado nos itens 3.5 e 3.7.

3.1.4. Causas

A principal causa para o achado é a ausência de controles sistêmicos e procedimentos de conciliação dos créditos inscritos no SDA em relação aos sistemas de origem, visando a inscrição dos créditos vencidos e não pagos na dívida ativa da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP).

3.1.5. Efeitos

A possibilidade de não haver inscrição de parte dos créditos passíveis de serem incluídos na dívida ativa contribui para a ocorrência de prescrição e decadência destes, gerando perda na arrecadação e redução da efetividade na autuação de sanções administrativas por falta de pagamento de tributos e taxas (créditos tributários) e por descumprimento de legislação (créditos não-tributários).

No caso dos créditos tributários, a ausência de inscrição de créditos vencidos e não pagos na dívida ativa afeta a eficácia da administração municipal na cobrança de créditos autuados, reduzindo a arrecadação e gerando prejuízo ao erário por ineficiência administrativa.

Quanto aos créditos não-tributários, tal falha nos controles administrativos reduz a efetividade das ações da PMSP e beneficia os contribuintes e munícipes que não cumprem com suas obrigações legais, em prejuízo daqueles que respondem adequadamente a suas responsabilidades, reduzindo a efetividade das sanções administrativas emitidas pelos órgãos responsáveis pela autuação.

3.1.6. Encaminhamento

Ainda que não subsista responsabilidade da PGM frente à ausência dos controles para garantir a representação fidedigna e tempestiva dos créditos inscritos na dívida ativa, é necessário destacar a competência do Departamento Fiscal da PGM, de acordo com o art. 24, inciso I, do DM nº 57.263/16, para “**promover a inscrição** e a cobrança da dívida ativa do Município”.

Considerando que as informações dos créditos passíveis de inscrição na dívida ativa são remetidas pelas unidades de origem ao SDA, é recomendável o desenvolvimento de controles sistêmicos para verificar a adequação dessas inscrições. Esses controles devem promover a conciliação entre os registros dos sistemas de origem e os do SDA, garantindo que os créditos passíveis de inscrição sejam devidamente registrados.

É necessário que haja esforços de diferentes áreas da PMSP para a devida normatização de responsabilidades e definição de controles efetivos, para garantir a inscrição dos créditos na dívida ativa de forma fidedigna e tempestiva.

É recomendável que a PGM atue conjuntamente com a SEGES para normatizar procedimentos junto às unidades da PMSP que remetem créditos para o SDA, de forma a proporcionar a verificação periódica dos créditos inscritos frente aos controles existentes nas unidades, garantindo que os registros passíveis de inscrição constem nos registros da Dívida Ativa (SDA).

3.1.7. Benefícios esperados

O desenvolvimento de controles adicionais no SDA que possibilitem a conciliação entre os registros inscritos e os sistemas de origem possibilitará que as inscrições no sistema apresentem a representação fidedigna e tempestiva da posição da dívida ativa da PMSP. Isso aprimorará os registros contábeis e os controles da dívida ativa, possibilitando maior eficácia e eficiência na recuperação de créditos tributários e na aplicação de sanções administrativas.

A normatização de procedimentos, a ser realizada pela PGM em conjunto com SEGES, para proporcionar a verificação periódica da adequação dos créditos remetidos ao SDA frente aos controles existentes nas unidades de origem possibilitará benefícios ao controle da dívida ativa. Essa medida garantirá uma representação fidedigna e tempestiva da posição da dívida ativa da PMSP, melhorando os registros contábeis e os controles da dívida ativa, além de aumentar a eficácia e eficiência na recuperação de créditos tributários e na aplicação de sanções administrativas.

3.2. Os procedimentos de baixa manual dos créditos inscritos no SDA apresentam oportunidades de melhoria do ponto de vista da segregação de funções.

3.2.1. Situação encontrada

Observa-se dois cenários distintos para as baixas manuais dos créditos inscritos no SDA: um aplicável aos créditos tributários e outro aos créditos não tributários.

Os créditos tributários possuem normatização que indica haver a adequada divisão de competências entre as áreas que iniciam a solicitação (áreas de origem dos créditos), aprovam a solicitação (área do Departamento Fiscal que analisa), e área que executa a mudança (área do Departamento Fiscal que executa com autorização do Diretor do Departamento Fiscal – art. 33 da Ordem Interna nº 39/2018 – FISC.G).

Quanto aos créditos não tributários verifica-se um procedimento distinto, na medida em que não constam dos artigos da Subseção VI do normativo, medidas de verificação pela área que executa a mudança prevista, como ocorre com a autorização do Diretor do Departamento Fiscal, prevista no art. 33, para os créditos tributários.

Em relação aos procedimentos para solicitação, aprovação e implementação de direitos de acesso, conforme a divisão de competências da unidade FISC.6, conforme delineado no artigo 10, verifica-se que esta unidade desempenha funções no SDA separadas das áreas responsáveis pela análise e execução das alterações. Portanto, considera-se que os procedimentos estabelecidos são adequados.

3.2.2. Critério

O que se optou denominar “baixa manual” dos créditos do SDA nesta auditoria se refere ao procedimento de baixa de inscrição em dívida ativa, denominado negação do crédito, que na prática se refere ao cancelamento da inscrição na dívida ativa, não havendo alteração no crédito em si que foi originado na unidade de origem por diversos motivos.

ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022, seção 5.3 – Segurança da Informação, segurança cibernética e proteção à privacidade – Controles de segurança da informação.

A norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022 serve como documento de referência para determinar e implementar controles para tratamento de riscos de segurança da informação em um Sistema de Gestão de Segurança da Informação (SGSI). Além disso, ela oferece orientação valiosa para organizações que buscam estabelecer e aplicar controles de segurança da informação amplamente aceitos.

A norma também pode ser utilizada para desenvolver diretrizes de gestão de segurança da informação para organizações, considerando seu ambiente específico de riscos de segurança da informação, sendo que controles específicos do ambiente de risco podem ser implementados a partir da análise de riscos conforme a necessidade.

Cabe ressaltar que, segundo a Norma ISO, os controles de segurança da informação somente podem ser alcançados por meio de um conjunto de controles, incluindo políticas, regras, processos, procedimentos, estruturas organizacionais e funções de *hardware* e *software*.

No que se refere a este trabalho, considerando as especificações da norma e o escopo definido no planejamento, nos ateremos somente à verificação da segregação de funções para os

procedimentos de baixas manuais dos créditos do SDA, conforme item 5.3 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022.

Para a verificação dos procedimentos de baixas manuais no Sistema da Dívida Ativa (SDA), será especificamente analisada a existência de segregação de funções entre diferentes indivíduos na execução deste procedimento. Será avaliado se o fluxo de procedimentos e seus normativos estabelecem que áreas distintas são responsáveis por iniciar, aprovar e realizar as alterações necessárias para efetivar os cancelamentos de inscrição. Além disso, serão identificadas as áreas responsáveis por solicitar, aprovar e implementar os direitos de acesso.

3.2.3. Evidências

Após entendimentos firmados em reuniões com a PGM e Prodam e em atendimento ao Procedimento 1 definido no planejamento, foi solicitado à PGM que especificasse o fluxo utilizado para as baixas manuais no SDA. Em resposta a essa solicitação, foi apresentada a resposta à Requisição 10 (peça 12, fls. 3/4):

Quando configuradas causas que devam implicar na negação de inscrição, **as unidades do Departamento Fiscal ou dos órgãos de origem instruem processo administrativo a fim de comprová-las documentalmente**, acompanhado de formalização de **solicitação para que seja operacionalizado o evento de negação da inscrição no Sistema da Dívida Ativa**.

Em regra, **após ser devidamente instruído e analisado, há no processo administrativo a emissão de despacho autorizatório do evento de negação da inscrição pela Diretoria do Departamento Fiscal**. Com a autorização, **o processo segue para a unidade interna competente deste Departamento para que o evento de negação seja comandado em tela específica do SDA**. Após a efetivação do evento de negação da inscrição no S.D.A, o processo administrativo é encaminhado ao órgão de origem para providências de cancelamento e baixa definitiva do crédito.

Dispensa-se a emissão de despacho autorizatório pela Diretoria do Departamento Fiscal apenas quando o cumprimento de decisão judicial, dotada de autoexecutoriedade, for a causa ensejadora da negação da inscrição. Nesta hipótese, no processo administrativo o procurador oficiente responsável pelo acompanhamento da ação judicial/execução fiscal, com os subsídios do órgão lançador, a depender do caso, **identifica os créditos atingidos pela decisão judicial e formaliza solicitação à unidade interna competente deste Departamento para que o evento de negação seja comandado em tela específica do SDA**. Após a efetivação do evento de negação da inscrição no S.D.A, o processo administrativo é encaminhado ao órgão de origem para providências de cancelamento e baixa definitiva do crédito. (grifos nossos)

Também foi apresentado o diagrama do fluxo do processo à mesma resposta (peça 12, fl. 4).

Em outra solicitação (Requisição 02) foi questionado qual seria o normativo interno que definiria os procedimentos necessários para a negação dos créditos inscritos no SDA, e em resposta foi indicado que seria a Ordem Interna nº 39/2018 – FISC.G, que foi solicitada posteriormente na Requisição 03, sendo disponibilizada para análise, com a ressalva de que não houvesse divulgação externa de seu conteúdo. Por esse motivo, não faremos a exposição dos itens no relatório, mantendo seu conteúdo restrito à documentação de auditoria.

No que se refere aos procedimentos adotados no SDA para disponibilizar autorizações de baixas manuais aos usuários, depois de precedidas todas as análises previstas nos normativos, foi informado pela PGM/Prodram que a autorização é realizada diretamente no sistema, por meio da atribuição de “Assuntos” aos perfis de usuários, conforme *print* da tela:

Figura 1 – “Assuntos” e perfis de usuários

ATVD	PROGRAMA	AMBIENTE	DESCRICAO	FUNCAO PROGR
				I A E C R
504	AAZS1*	2	AUTORIZA PARALISACAO - ALTER.	N S N N N
504	AAZS2*	2	AUTORIZA PARALISACAO - CONS.	N N N S N
505	AAZS7*	2	MOTIVO PARALISACAO - CONS.	N N N S N
506	AAZSF*	2	NEGACAO DIVIDA - FISC - EXCL.	N N S N N
506	AAZS8*	2	NEGACAO DIVIDA - FISC - INCL.	S N N N N
506	AAZS9*	2	NEGACAO DIVIDA - FISC - RELAT.	N N N N S
506	AAZT9*	2	NEGACAO DIVIDA - FISC - ALTER.	N S N N N
507	AAZSI*	2	NEGACAO DIVIDA - JUD - INCL.	S N N N N
507	AAZSJ*	2	NEGACAO DIVIDA - JUD - RELAT.	N N N N S
508	AAZSH*	2	BLOQUEIO DIVIDA-FISC - INCL.	S N N N N
508	AAZSL*	2	BLOQUEIO DIVIDA-FISC - EXCL.	N N S N N
508	AAZT2*	2	BLOQUEIO DIVIDA-FISC - RELAT.	N N N N S

F1=AUX F3=VOLTAR F7=ANT F8=PROX

ADHD9007A CONTINUA...

Fonte: Requisição 03 (peça 5, fl. 3).

Conforme resposta à Requisição 02, posteriormente confirmada em verificação *in loco* no sistema, com a comprovação posteriormente solicitada na Requisição 03, tais autorizações estão restritas a seis usuários do sistema:

Figura 2 – Autorizações para baixas manuais

OPERADOR	NOME	GRUPO	CONCT ASSUNN	GRUPO CONCT
D639991	MIRIAM LOPES FERREIRA	138		
D650428	DIRCEU RAMOS TEIXEIRA	138		
D725572	FABIANO ALEXANDRE DONEGAL	1062	*	
D729283	JOAO DEMETRIO BITTAR	138		
D734996	WANDERLEI TAVARES MARTINS	586	*	
D793324	ANDERSON MORAES DE LIMA	237	*	

Fonte: Requisição 03 (peça 5, fl. 4).

3.2.4. Causas

Ausência de previsão de procedimento de verificação por parte da área que excuta a “baixa manual” dos créditos não tributários inscritos no SDA.

3.2.5. Efeitos

Constata-se que há fragilidade no controle das baixas manuais dos créditos não tributários, aumentando os riscos de fraudes, erros ou desvios nos controles.

3.2.6. Encaminhamento

É recomendável que a PGM estabeleça um procedimento adicional de verificação durante a execução das negações manuais de créditos não tributários no SDA. Este procedimento deve ser conduzido pela área responsável pela atividade, com o objetivo de promover uma maior segregação de funções e aumentar a segurança contra fraudes, erros ou desvios de controle.

3.2.7. Benefícios esperados

Aprimorar os procedimentos de baixas manuais dos créditos não tributários reduzindo os riscos de fraudes, erros ou desvios nos controles.

3.3. O SDA não apresenta a possibilidade de extrair diretamente do sistema a posição dos saldos registrados para datas anteriores à data atual e não é possível obter a composição dos saldos para períodos anteriores a 5 meses, o que prejudica a verificabilidade das informações.

3.3.1. Situação encontrada

O relatório disponibilizado no SDA para acompanhar o volume de inscrições na Dívida Ativa é denominado “Quadro Contábil”. Este documento reúne informações detalhadas sobre os valores totais por tipo de dívida e suas respectivas movimentações.

Tal relatório apresenta um quadro para cada tipo de dívida, com informações nas colunas dos saldos por tipo de dívida, acréscimos/juros e encargos, variações monetárias, inscrições, cobranças, imputação, cancelamento, anistia e remissão.

Ao final é apresentado um quadro consolidado com as movimentações de todos os tipos de dívida, conforme demonstramos:

Figura 3 – Quadro contábil

QIC_REL_05012024_074919											
Arquivo Editar Exibir											
A/ SALDO LÍQUIDO + 21.674.846,687,63											
A/-----											
A1											
A/-----											
A/ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO											
A/ SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA											
A/ DEPARTAMENTO DA CONTABILIDADE											
A/ SUBORDINADA - TOTAL GERAL											
A/-----											
SISTEMA DA DÍVIDA ATIVA											
FOLHA : 1											
QUADRO CONTÁBIL											
EMISSÃO EM : 05/01/24											
MES / BASE : DEZEMBRO/23											
A/-----											
A/ SITUAÇÃO											
A/-----											
A/ SALDO ANTERIOR											
A/-----											
A/ INSCRIÇÃO											
A/-----											
A/ INSCRIÇÃO CONVENCIONAL											
A/-----											
A/ RETIFICAÇÃO INSCRIÇÃO											
A/-----											
A/ BAIXA POR COBRANÇA											
A/-----											
A/ BAIXA POR ACORDO											
A/-----											
A/ PAGAMENTO ESPECIAL											
A/-----											
A/ BAIXA POR IMPUTACAO											
A/-----											
A/ NEGACAO CANCELAMENTO											
A/-----											
A/ REMISSAO DA DÍVIDA											
A/-----											
A/ ANISTIA											
A/-----											
A/ ACRESCIMOS LEGAIS											
A/-----											
A/ S U B - T O T A L											
A/-----											

Fonte: Própria.

Este relatório é salvo mensalmente em um local específico no servidor da Prodam. Portanto, não é possível acessá-lo ou extraí-lo diretamente do SDA.

A impossibilidade de extrair informações diretamente do SDA, evidenciada pela resposta que oferece apenas relatórios mensais disponibilizados em servidor da Prodam, demonstra a incapacidade de verificar saldos armazenados em datas específicas e desejadas, comprometendo assim o controle eficaz.

Destaca-se ainda que não é possível apresentar a composição dos saldos (arquivos C11) para períodos além de 5 meses da data atual de solicitação, o que prejudica a verificação dos saldos em períodos pretéritos. Essa composição é viável somente mediante a utilização de arquivos de saldos mantidos pela Prodam, o que demanda a solicitação de consultas específicas, impossibilitando a verificação direta desses saldos no sistema.

Portanto, não há relatório disponível no SDA para apresentação dos saldos de inscrições na dívida ativa para qualquer período, o que prejudica a verificabilidade das informações disponibilizadas.

Foi verificado ainda que não é possível extrair a composição dos valores representados no relatório “Quadro Contábil” para períodos anteriores a 5 meses da data atual, o que prejudica a verificabilidade das informações disponibilizadas.

3.3.2. Critério

NBC TSP Estrutura Conceitual, item 3.26.

A NBC TSP estabelece a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral, a ser adotada pelas Entidades do Setor Público, estabelecendo os conceitos a serem aplicados no desenvolvimento das demais Normas Brasileiras de Contabilidade e são aplicáveis à elaboração e divulgação dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG).

Uma das qualidades relevantes das informações produzidas e que subsidiam a produção de informações contábeis de uma organização é a **verificabilidade**, que é o que assegura aos usuários que a informação contida no RCPG representa fielmente os fenômenos que se propõe a representar. Tal qualidade também pode ser mencionada como suportabilidade, que é a qualidade referente àquilo que dá suporte a algo, ambas características implicam que dois observadores esclarecidos e independentes podem chegar ao consenso geral, mas não necessariamente a concordância completa, que:

- (a) informação representa os fenômenos econômicos e de outra natureza que se pretende representar sem erro material ou viés; ou
- (b) o reconhecimento apropriado, a mensuração ou o método de representação foi aplicado sem erro material ou viés.

Aplicação dos conceitos da NBC TSP Estrutura Conceitual, item 3.26 ao SDA

Considerando que o Sistema da Dívida Ativa (SDA) concentra os controles relativos aos créditos inscritos na Dívida Ativa da Prefeitura do Município de São Paulo, é fundamental que o sistema disponibilize meios que assegurem a verificabilidade dos valores armazenados.

Dado que o SDA abrange diversos créditos inseridos no controle da dívida ativa, é imprescindível que o sistema permita a extração detalhada da **composição desses valores**. Isso inclui a identificação e quantificação dos títulos que originam os totais armazenados, facilitando a demonstração clara da relação dos valores para as diferentes naturezas de crédito.

Além de permitir a apresentação individualizada dos créditos, é crucial para a gestão das informações que o sistema possibilite a extração das composições em diferentes datas. Este recurso é especialmente importante nas datas de fechamento contábil dos saldos ao final de cada mês e, de maior relevância, ao final dos exercícios financeiros no último dia do ano.

3.3.3. Evidências

Após a realização de reuniões com a PGM/Prodam para entendimento do processo e das funcionalidades do SDA, foram requeridas informações por meio da Requisição de Documentos nº 10 (peça 12, fls. 6/7):

3 – Informar se está disponível no SDA relatório que apresente a composição dos créditos inscritos na Dívida Ativa para períodos anteriores à data atual. Caso a resposta seja afirmativa, demonstrar:

3.a – Localização do relatório no SDA por meio de *prints* de tela.

3.b – Apresentar relatórios de exemplo da funcionalidade com a composição dos créditos inscritos na data de 31.12.2022 e 31.12.2021. – Informar se está disponível no SDA relatório que apresente a composição

Em resposta aos questionamentos e diante do cenário atual do SDA a PGM respondeu à questão

3.a (peça 12, fl. 7):

O sistema S.D.A. gera mensalmente relatório patrimonial contendo a composição (estoque) dos créditos inscritos em dívida ativa no mês-base (referência). Os relatórios gerados pelo sistema são disponibilizados em área de *storage*⁶ (NAS), no seguinte endereço: \\Nas.prodam\sn080247.

Em seguida apresentou *print* de tela da área de armazenamento.

Em resposta aos questionamentos e diante do cenário atual do SDA a PGM respondeu à questão

3.b (peça 12, fl. 7):

⁶ Dispositivos de armazenamento de dados, conectados ao computador, incluindo memórias, discos rígidos, dispositivos *flash*, sistemas de fita e outros tipos de mídia.

Seguem anexados os relatórios do quadro contábil patrimonial do SDA com a composição (estoque) de créditos inscritos em dívida ativa relativos à posição dos meses de dezembro/2022 (QIC_RELTA_05012023_144525) e dezembro/2021 (QIC_RELTA_05012022_095648).

Após novas reuniões com a Prodam, uma segunda solicitação foi realizada por meio da Requisição 12, demandando informações adicionais sobre os relatórios de Saldos Contábeis referentes aos cinco meses anteriores à data da requisição, realizada em 09/02/24 (Janeiro/24, Dezembro/23, Novembro/23, Outubro/23 e Setembro/23).

Essa solicitação visava preencher lacunas identificadas na resposta inicial e buscar evidências sobre a forma de apresentação das informações no SDA. Foi informado que a composição dos saldos, ou seja, a relação dos créditos incluídos no controle da Dívida Ativa, só poderia ser obtida por meio de um relatório gerado separadamente e estaria disponível apenas para os últimos cinco meses, devido ao grande volume de dados que impedia a manutenção de um histórico de armazenamento no servidor da Prodam.

A Prodam disponibilizou os arquivos do relatório Quadro Contábil para os meses de Set/23 a Jan/24. Além disso, foram disponibilizados os relatórios C11 em formato texto, com a relação das dívidas que compunham os valores dos Quadros Contábeis para os meses mencionados.

3.3.4. Causas

A ausência de desenvolvimento no Sistema da Dívida Ativa (SDA) de relatórios do "Quadro Contábil" para períodos anteriores, diretamente no sistema, constitui uma limitação significativa. Além disso, a impossibilidade de utilizar os arquivos C11 para períodos anteriores a cinco meses sem a necessidade de solicitações específicas à Prodam agrava essa restrição. Essas limitações impedem a verificação direta dos saldos no sistema.

3.3.5. Efeitos

Devido à impossibilidade de emitir relatórios automáticos sobre a posição das inscrições na dívida ativa e suas movimentações diretamente no SDA, assim como de apresentar a composição dos saldos, a verificabilidade das informações fica prejudicada. Essa situação enfraquece o controle dos créditos e a evidenciação contábil da posição da dívida ativa, comprometendo a transparência

3.3.6. Encaminhamento

É recomendável que haja o desenvolvimento de relatórios diretamente no SDA para emissão do “Quadro Contábil” com a posição por tipo de dívida para períodos anteriores, sem que seja necessário recorrer a controles paralelos de armazenamento periódico nos servidores da Prodam.

É recomendável que haja o desenvolvimento de relatórios diretamente no SDA com a composição dos saldos da dívida para períodos anteriores, sem a limitação de 5 períodos.

3.3.7. Benefícios esperados

O desenvolvimento de relatórios detalhados, abrangendo tanto a posição dos saldos quanto a sua composição em períodos anteriores, permitirá a verificação das informações controladas pelo SDA. Isso possibilitará a certificação do conteúdo das informações disponíveis, aumentando a confiabilidade e o controle na evidenciação dos valores.

3.4. As inscrições realizadas pelo portal PDC não realizam integração automática das consultas ao SDA, em infringência ao disposto no art. 7º, § 3º e § 4º e art. 8º do DM nº 57.645/2017, e as inscrições para o tipo de crédito “Taxa de Construção” não utilizam o Portal de Disponibilização de Créditos (PDC), em descumprimento ao art. 3º e art. 4º do DM nº 57.645/17.

3.4.1. Situação encontrada

Os normativos que disciplinam a inscrição em Dívida Ativa contêm especificações de como deve ocorrer o envio de informações dos sistemas de origem para o SDA para possibilitar o controle. Destaca-se que foram definidos procedimentos sutilmente diferentes entre os créditos tributários e não tributários.

No caso dos créditos tributários normatizados pela Portaria Intersecretarial SF/SNJ/PGM nº 5/2015 é possível extrair previsão expressa de que deve haver ação da PGM e SUREM para implementar a comunicação automática entre o SDA e os sistemas de controle.

Quanto aos créditos não tributários, ao mesmo tempo que foi prevista a disponibilização de um portal eletrônico para permitir o envio das inscrições, também constou como uma necessidade haver consulta automática de expedientes que versem sobre seu cancelamento ou retificação, conforme definido nos § 3 e § 4º do art. 7º do DM nº 57.645/17.

Em caso de existência de comunicação automática entre os sistemas de origem e o Sistema da Dívida Ativa (SDA), deve ser realizada anotação automática, em ambos os sistemas, do expediente em que foi proferido o despacho que determinou a retificação ou o cancelamento do crédito ou a negação da dívida, em conformidade art. 8º do DM nº 57.645/17.

De acordo com as informações obtidas da PGM/Prodam foi constatado que muitas unidades da PMSP utilizam a solução do PDC para enviar seus créditos, entretanto, apesar dessa ferramenta viabilizar o envio das informações eletronicamente para as inscrições, não possibilita a integração automática para consulta entre os sistemas, que é inexistente, e que também foi prevista no DM nº 57.645/17.

Foi identificado ainda que as inscrições para o tipo de crédito “Taxa de Construção” não utilizam o PDC, tampouco possuem integração automática, em descumprimento ao DM nº 57.645/17.

Portanto, uma vez que os créditos não tributários são inscritos pela solução PDC e que não há integração automática para realização consultas entre os sistemas de origem e o SDA, é necessário que as unidades de origem e o Departamento Fiscal solicitem à Prodam a integração para consultas entre os sistemas de origem e o Sistema da Dívida Ativa, em atendimento ao disposto no art. 7º, § 3º e § 4º do DM nº 57.645/17. E em virtude da ausência de anotação automática em ambos os sistemas do expediente em que foi proferido o despacho que determinou a retificação ou o cancelamento do crédito ou a negação da dívida, em conformidade art. 8º do DM nº 57.645/17

3.4.2. Critérios

NBC TSP Estrutura Conceitual, item 3.19 e 3.10.

A NBC TSP estabelece a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral, a ser adotada pelas Entidades do Setor Público, estabelecendo os conceitos a serem aplicados no desenvolvimento das demais Normas Brasileiras de

Contabilidade e são aplicáveis à elaboração e divulgação dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG).

De acordo com a Estrutura Conceitual, para que seja útil como informação contábil, **a informação deve corresponder à Representação Fidedigna dos eventos econômicos** e outros que se pretenda representar. Tal objetivo é alcançado quando a representação do fenômeno é **completa, neutra e livre de erro material** (item 3.10 da NBCTSP)⁷.

A Estrutura Conceitual também define os conceitos relacionados à Tempestividade, que significa ter a informação disponível para os usuários antes que ela perca a sua utilidade para fins de prestação de contas, responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão. A disponibilização tempestiva da informação pode aprimorar sua utilidade como insumo para informar e influenciar os processos decisórios, por outro lado, a sua ausência pode reduzir a utilidade da informação.

Portaria Intersecretarial SF/SNJ/PGM nº 5/2015.

O normativo trata dos procedimentos a serem adotados na hipótese de revisão de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa, e créditos discutidos em ação judicial ordinária ou mandado de segurança. Destaca-se que na lista de “considerações” elencadas no normativo o relacionamento dos procedimentos descritos com a integração dos processos e registros nos sistemas de origem e da Dívida Ativa (peça 14, fl. 1):

CONSIDERANDO a necessidade de **racionalização e integração dos processos decisórios** das revisões de lançamento tributário **e dos respectivos registros nos sistemas da origem e da Dívida Ativa**; (grifos nossos)

Apesar do intuito amplo do normativo de definir procedimentos a serem adotados, alguns dispositivos destacam-se por seu relacionamento com os sistemas informatizados de controle, especialmente o SDA (peça 14, fls. 1/2):

Art. 3º A Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico deverá encaminhar ao Departamento Fiscal os expedientes que versem sobre cancelamento ou retificação do lançamento tributário, nas seguintes hipóteses:

⁷ 3.10 Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

[...]

§ 3º Para a verificação da ocorrência de qualquer das hipóteses previstas, o **Auditor-Fiscal Tributário Municipal deverá consultar o Sistema da Dívida Ativa – SDA.**

§ 4º A Subsecretaria da Receita Municipal e o Departamento Fiscal **solicitarão à Prodam a integração entre os sistemas de origem e o SDA, de modo que a consulta de que trata o § 3º deste artigo seja efetuada de forma automática.**

[...]

Art. 4º **A comunicação automática entre os sistemas de origem e o SDA deverá implicar a anotação, em ambos, do expediente em que foi proferido o despacho que acarretou a retificação ou cancelamento do lançamento tributário ou a negação da dívida pelo Departamento Fiscal.**

Parágrafo único. Nos **casos em que a anotação automática ainda não estiver disponível, caberá à SUREM e FISC sanar a pendência junto à Prodam.**

Art. 7º A extinção do crédito tributário inscrito em dívida ativa decorrente de decisão judicial ou de reconhecimento administrativo da prescrição **será registrada pelo Departamento Fiscal no SDA com repercussão automática nos sistemas de origem.**

Parágrafo único. Nas hipóteses em que a apuração das dívidas afetadas pela decisão judicial depender de análise de SUREM, o expediente será encaminhado para a origem, **para providências nos respectivos sistemas e repercussão automática no SDA.** (grifos nossos)

O conteúdo do normativo demonstra que para os créditos tributários inscritos em dívida ativa é mandatório haver integração e a comunicação automática entre o SDA e os sistemas de origem, nesse sentido, destaca-se o Parágrafo Único do art. 4º que especifica expressamente que nos casos em que não haja anotação automática “caberá à SUREM e FISC sanar a pendência junto à Prodam”.

Além disso, foi previsto que a Subsecretaria da Receita Municipal e o Departamento Fiscal deveriam contatar a Prodam para possibilitar consulta automática ao SDA (§ 4º do art. 3º).

Decreto Municipal nº 57.645/17

O normativo trata dos procedimentos a serem adotados para inscrição e revisão dos créditos não tributários na Dívida Ativa. Destaca-se que na lista de “considerações” elencadas no normativo o relacionamento dos procedimentos descritos com a integração dos processos e registros nos sistemas de origem e da Dívida Ativa (peça 15, fl. 1):

CONSIDERANDO, por fim, a **necessidade de informatização, racionalização e integração dos processos decisórios das revisões desses créditos,** (grifos nossos)

Alguns dispositivos destacam-se por seu relacionamento com os sistemas informatizados de controle, especialmente o SDA (peça 15, fl. 1):

Art. 3º A Procuradoria Geral do Município disponibilizará, em prazo não superior a 6 (seis) meses, contados da publicação deste decreto, **portal eletrônico de utilização obrigatória por todas as unidades da Administração Municipal antes da remessa do crédito não tributário para inscrição em Dívida Ativa, no qual serão lançados dados elementares para verificação de sua validade e identificação do sujeito passivo**, nos termos do Decreto nº 55.786, de 12 dezembro de 2014.

§ 1º Ficam **desobrigadas da utilização do portal** previsto no “caput” deste artigo as unidades que já disponham de sistema informatizado integrado ao Sistema da Dívida Ativa.

§ 2º Após a remessa do crédito não tributário para inscrição na Dívida Ativa, as unidades de origem não mais poderão emitir qualquer tipo de guia de pagamento, excetuadas as geradas a partir do portal de pagamentos e parcelamentos da Dívida Ativa.

[...]

Art. 7º As unidades de origem dos créditos não tributários deverão encaminhar ao Departamento Fiscal **os expedientes que versem sobre seu cancelamento ou retificação**, quando houver:

[...]

§ 3º Para a verificação da ocorrência de quaisquer das hipóteses previstas neste artigo, **a unidade de origem deverá consultar o Sistema da Dívida Ativa**.

[...]

§ 4º **As unidades de origem e o Departamento Fiscal solicitarão** à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam **a integração entre os sistemas de origem e o Sistema da Dívida Ativa, para que a consulta de que trata o § 3º deste artigo seja efetuada de forma automática**.

[...]

Art. 8º A **comunicação automática entre os sistemas de origem e o Sistema da Dívida Ativa** deverá acarretar o cumprimento da decisão e implicar a anotação, em ambos, do expediente em que foi proferido o despacho que determinou a retificação ou o cancelamento do crédito ou a negação da dívida pelo Departamento Fiscal.

§ 1º **Nos casos em que o sistema de origem ainda não tiver comunicação automática com o Sistema da Dívida Ativa, os expedientes deverão ser encaminhados ao Departamento Fiscal para as providências de negação da dívida e anotações necessárias.** (grifos nossos)

O conteúdo do normativo estabelece que, para a inscrição dos créditos não tributários na dívida ativa, é indispensável a integração e comunicação automática para consultas entre o Sistema da Dívida Ativa (SDA) e os sistemas de origem. Isso é fundamental para que a unidade de origem

possa consultar o Sistema da Dívida Ativa quanto à possibilidade de cancelamento ou retificação, conforme previsto nos § 3º e § 4º do art. 7º do Decreto Municipal nº 57.645/17, bem como para a anotação automática, em ambos os sistemas, do expediente que determinou a retificação, cancelamento ou negação do crédito, conforme o art. 8º do mesmo decreto. Essa integração é crucial para permitir a consulta automática conforme definido no Decreto Municipal nº 57.645/17.

Entretanto, é importante mencionar que foi prevista a implementação de um portal eletrônico de uso obrigatório para as unidades que não possuem integração entre seus sistemas de controle e o SDA, sendo que as unidades que já possuem essa integração estarão dispensadas da utilização do portal.

Instrução Normativa Procuradoria Geral do Município – PGM nº 1 de 5 de dezembro de 2017

A disponibilização do portal eletrônico mencionado no DM nº 57.645/17 foi formalizada pela disponibilização do Portal de Disponibilização de Créditos (PDC) mediante publicação da Instrução Normativa nº 01/2017 – PGM.G., destaca-se (peça 16, fl. 1):

Art. 1º Fica disponibilizado a todos os órgãos de origem dos créditos não tributários o Portal de Disponibilização de Créditos – PDC, de utilização obrigatória para as unidades que não tenham sistema informatizado integrado ao Sistema da Dívida Ativa.

Parágrafo único: São considerados órgãos de origem as Prefeituras Regionais, Secretarias Municipais e demais órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta responsáveis pela lavratura de autos, imposição de penalidades e apuração de débitos, entre outros assim definidos em lei. (grifos nossos)

Considerações sobre a utilização do SDA no processo de inscrição na Dívida Ativa

O SDA recebe as informações das unidades de origem e está previsto expressamente para os créditos tributários que haja integração e comunicação automática entre o SDA e os sistemas de origem, e que nos casos em que a anotação automática ainda não estiver disponível, caberá à SUREM e FISC sanar a pendência junto à Prodam (parágrafo único do art. 4º da Portaria Intersecretarial nº 5/2015).

No caso dos créditos não tributários foi previsto no DM nº 57.645/17, sob responsabilidade da PGM, a disponibilização de um portal eletrônico para inscrição em dívida ativa que possibilitasse

a identificação do sujeito passivo e validação da inscrição, de uso obrigatório para as unidades que não possuam integração entre seus sistemas de controle e o SDA.

Apesar da solução indicada pela disponibilização do portal, foi prevista a necessidade de integração entre os sistemas de origem e o SDA para garantir a consulta automática de ocorrências ou retificação (§ 4º do art. 7º do DM nº 57.645/17), e anotação automática do expediente de cancelamento ou negação (art. 8º do DM nº 57.645/17, sendo previsto que para aqueles que não tenham a integração seria necessário que as unidades de origem e o Departamento Fiscal solicitassem à Prodam a integração entre os sistemas de origem e o Sistema da Dívida Ativa (§ 4º do art. 7º do DM nº 57.645/17).

Em tal cenário fica evidenciada a importância de haver integração entre os sistemas que controlam os créditos, especialmente para consultas ao SDA e anotação automática dos expedientes em que foi proferido o despacho que determinou a retificação ou o cancelamento do crédito ou a negação da dívida, sendo que o PDC atualmente permite apenas a disponibilização dos créditos para validação e identificação do sujeito passivo, mas sem que possibilite a integração entre os sistemas, função necessária para garantir os requisitos do normativo.

3.4.3. Evidências

Foram solicitadas informações para avaliar a automatização das inscrições junto aos sistemas de origem, e a Prodam informou as unidades que realizam inscrições e baixa de forma automatizada, por meio de arquivos:

Figura 4 – Unidades com automatização das inscrições

Unidade	Grupo de tipos de crédito
Secretaria da Fazenda	IPTU, ISS/Taxas, ITBI, Contribuição de Melhoria, TRSD/TRSS, Multa ITBI
SMUL	Taxa de Elevadores
Secretaria Municipal de Subprefeituras	Multa de Subprefeitura
Receita Federal do Brasil	Simples Nacional
Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito Companhia de Engenharia de Tráfego	Multa de Trânsito

Fonte: Própria.

Foi solicitado ainda que fosse informado quais unidades utilizariam o PDC para a inscrição de créditos no SDA, ao que foi respondido:

Figura 5 – Unidades que utilizam o PDC

Unidade	Descrição
5010	SP Trans
6011	SGM
6012	SMSUB: Secretaria Municipal das Subprefeituras
6013	SEGES: Secretaria de Gestão
6016	SME: Secretaria Municipal de Educação
6017	Sub-MO: Subprefeitura Mooca
6018	SMS: Secretaria Municipal de Saúde
6019	Sub-SÉ: Sé
6020	SMT: Secretaria Municipal de Mobilidade de Trânsito
6021	PGM: Procuradoria Geral do Município a pedido do TCM
6022	SIURB :Secretaria Municipal de Infra Urbana
6024	SMADS: Secretaria Municipal Social
6025	SMC: Secretaria Municipal de Cultura
6027	SVMA: Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente
6029	SMSU: Secretaria Municipal de Subprefeituras
6030	Sub-AF: Aricanduva, Vila Formosa
6031	Sub-BT: Butantã
6035	Sub-CT: Cidade Tiradentes
6036	Sub-EM: Ermelino Matarazzo
6037	SUB-FB: Freguesia, Brasilândia
6038	SUB-G: Guaianazes
6041	SUB-IQ: Itaquera
6042	Sub-JA: Jabaquara
6043	SUB-JT: Jaçanã, Tremembé
6044	SUB-LA: Lapa
6046	SUB-VM: Vila Mariana
6048	SUB-PI: Pinheiros
6052	SUB-ST: Santana, Tucuruvi
6053	SUB-SA: Santo Amaro
6054	SUB-SM: São Mateus
6055	SUB-MP: São Miguel Paulista
6057	SUB-CS: Capela do Socorro
6060	SUB-VP: Vila Prudente
6064	SMDET: Sec. Municipal do Desenvolvimento Econômico Trabalho
6067	CGM: Controladoria Geral do Município
6068	SMUL: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
6074	SMDH: Secretaria Municipal Direitos Humanos e Cidadania
6110	SMS: Secretaria Municipal De Saúde
6210	HSPM: Hospital do Servidor Público Municipal

Fonte: Própria.

Para verificar a origem das inscrições diretamente no Banco de Dados, solicitamos à Prodam que especificasse como é possível identificar a forma de inserção dos créditos no SDA. Isso inclui determinar se a inserção ocorre por meio de integração automática, inserção manual ou pelo PDC. Essa especificação é necessária para evidenciar quais créditos foram inscritos diretamente na tabela principal do sistema, T0492_DIVIDA_ATIVA.

Entretanto, a Prodam informou que a identificação da origem das inscrições, se utilizando meio automatizado ou manual, se daria somente pela identificação dos tipos de crédito, uma vez que não há registro da origem da inscrição, apresentando como resposta (peça 17, fl. 1):

1-) Conforme esclarecimentos já prestados anteriormente para o item 2.a da Requisição nº 10 (em anexo), somente a inscrição de créditos "04-Taxa de Construção" é efetivada manualmente no Sistema da Dívida Ativa. **A forma de identificação de inscrição manual é feita somente pelo tipo de crédito.**

2-) Antes do PDC (Decreto nº 57.645/17 de 05.04.2017 e Instrução Normativa nº 01/2017-PGM), os tipos de créditos 54 a 76 eram alimentados internamente em FISC.

3.4.4. Causas

A falta de integração entre os sistemas de origem das unidades e o Sistema da Dívida Ativa (SDA) decorre da inadequação do PDC (Processo de Dívida Cobrável), que não viabiliza essa integração. O PDC funciona apenas como uma solução para o envio das inscrições, não atendendo à integração automática prevista no § 4º do art. 7º, e art. 8º do DM nº 57.645/17).

3.4.5. Efeitos

Devido a essa falta de integração automática, ocorre um prejuízo no controle dos créditos não tributários. Sem essa integração, torna-se difícil consultar o SDA para verificar expedientes de cancelamento ou retificação. Além disso, a ausência de registro automatizado dos expedientes, nos quais são emitidos despachos determinando a retificação, o cancelamento do crédito ou a negação da dívida pelo Departamento Fiscal, agrava ainda mais a situação, comprometendo a eficiência e a precisão do controle desses créditos.

3.4.6. Encaminhamento

Determinar ao Departamento Fiscal da PGM e unidades que utilizam o PDC, no prazo de 180 dias, providências junto à PRODAM com vistas a possibilitar a integração automática entre os sistemas que controlam os créditos não tributários das unidades e o Sistema da Dívida Ativa, pela ausência desta funcionalidade estar em desacordo com os § 3º e § 4º do art. 7º e art. 8º do DM nº 57.645/2017.

Determinar ao Departamento Fiscal da PGM e à Secretaria Municipal de Construção e Licenciamento (SMUL), no prazo de 180 dias, providências para a utilização do PDC e viabilizar junto à Prodam a integração automática entre os sistemas que controlam os créditos não tributários das unidades e o Sistema da Dívida Ativa, por estar em desacordo com os art. 3º, § 3º e § 4º do art. 7º e art. 8º do DM nº 57.645/17.

3.4.7. Benefícios esperados

Aprimoramento dos controles dos créditos não tributários inscritos na dívida ativa e controlados pelo SDA e atendimento à previsão dos art. 3º, § 3º e § 4º do art. 7º e art. 8º do DM nº 57.645/2017.

3.5. As baixas por recebimento de dívidas ativas referentes a créditos de outras origens que não a Secretaria da Fazenda, por meio da negação de pagamento pelo aviso original, com o quantitativo de 34.006 entre os anos de 2020 a 2023, foram realizadas no SDA sem verificação sistêmica da efetiva arrecadação no CAB, o que representa relevante vulnerabilidade de controle e evidencia o não cumprimento integral das atribuições da PGM no gerenciamento da dívida ativa, tal como preconizado no DM nº 27.321/88, inc. I, alínea “a”.

3.5.1. Situação encontrada

Preliminarmente, é necessário explicar o que significa uma baixa no sistema SDA. Existem algumas formas de se efetuar uma baixa de uma dívida ativa. Uma delas é pelo **pagamento** da dívida, no qual o devedor efetua o pagamento de sua dívida em uma instituição bancária. Outra possibilidade é pela **negação** da dívida, situação que se dá pelo fato de a dívida já ter sido paga antes de sua inscrição no SDA. Há também baixas por cancelamento, decisões judiciais, prescrição dentre outras.

Para melhor entender o procedimento de baixas de dívidas inscritas no SDA, faremos uma breve explicação deste processo.

Quando um devedor decide pagar sua dívida, o SDA gera um documento de arrecadação, que fica registrado com seu Número de Arrecadação em outro sistema chamado Sistema de

Conciliação Bancária (CAB), que é um repositório de dados pertencente à Secretaria Municipal da Fazenda (SF), que também armazena todos os pagamentos da dívida ativa efetuados em instituições bancárias, ou seja, se houver um pagamento referente à dívida ativa este será registrado no CAB e então o SDA pode consolidar o pagamento confirmando a baixa da dívida inscrita.

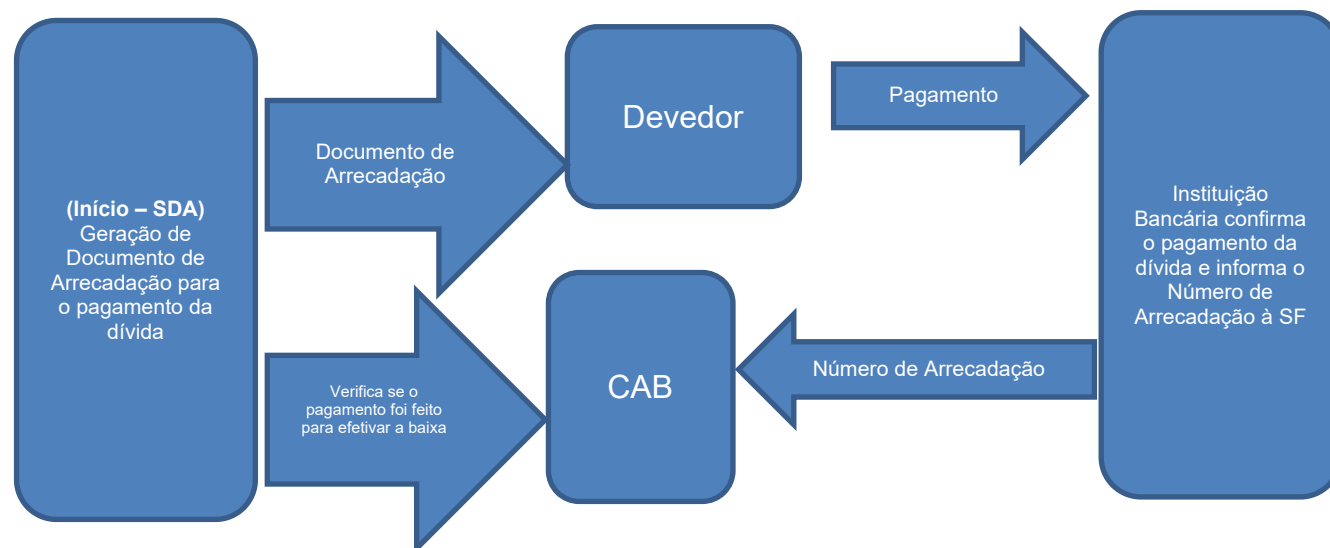


Figura 6 – Fluxo de baixa da dívida ativa
Fonte: Própria.

Diariamente, o SDA executa um procedimento para efetuar as baixas dos registros das dívidas. O objetivo principal desse processamento é verificar se a dívida inscrita, identificada pelo Número de Arrecadação, está presente no CAB. Caso a dívida esteja no CAB, isso indica que foi paga, e a baixa é realizada automaticamente.

O procedimento de baixa que verifica se o pagamento se encontra no CAB confere segurança ao SDA. A dívida só é baixada no sistema, ou seja, considerada como quitada, quando o SDA obtém confirmação do CAB de que o pagamento foi efetivamente realizado.

3.5.1.1. Pagamento pelo Aviso Original

Pagamento pelo aviso original, no SDA, é uma negação de dívida. Sua baixa é feita de forma automática, tendo como fonte de dados os arquivos das unidades credoras.

Este tipo de baixa ocorre quando um devedor pagou seu débito antes da inscrição de sua dívida no SDA. Desta forma, com a dívida efetivamente paga, nada mais resta à unidade credora enviar a informação ao SDA para que sua dívida seja baixada.

Entretanto, consideramos que este procedimento é um ponto de vulnerabilidade no sistema, pois quando uma negação de pagamento pelo Aviso Original chega ao SDA para que se efetue a baixa da dívida, não existe a confirmação deste pagamento no sistema CAB, com exceção aos pagamentos da Secretaria da Fazenda. Esta confirmação não pode ser feita, pois os arquivos de negação de pagamento pelo aviso original não possuem o Número de Arrecadação. Desta forma, o SDA fica impossibilitado de conferir no sistema CAB se o pagamento realmente foi efetuado pelo devedor.

Abaixo demonstramos o quantitativo de negações de pagamento pelo aviso original tendo como descrição no banco de dados “PAGAMENTO PELO AVISO ORIGINAL”:

Tabela 1 – Negações de pagamento pelo aviso original

Ano	Quantidade
2023	23.045
2022	6.685
2021	946
2020	3.330
Total	34.006

Fonte: Própria.

A ausência de verificação no CAB evidencia uma **vulnerabilidade no SDA**, pois permite que a baixa, mediante a negação de pagamento pelo aviso original de dívida, ocorra de forma **fraudulenta**.

Os arquivos de baixa de dívida ativa por meio da negação de pagamento pelo aviso original podem ser modificados antes de serem enviados para o SDA, incluindo dívidas que não foram efetivamente quitadas. Como o SDA não possui o Número de Arrecadação e, portanto, está impossibilitado de verificar se a dívida foi paga no CAB, assim a dívida poderá ser baixada de forma fraudulenta, ou seja, considerada como paga, sem a devida confirmação do pagamento.

Desta forma, com base no DM nº 27.321/88, inc. I, alínea “a”, considerando o controle de **pagamento** de dívidas ativas, a PGM deve alterar o sistema SDA para que exija o Número de Arrecadação em todos os arquivos de baixa provenientes dos credores da dívida ativa da PMSP para negação de dívida por pagamento pelo aviso original, sem prejuízo de outros tipos de baixa

sem o Número de Arrecadação, para consolidar a baixa de uma dívida conferindo seu pagamento no sistema CAB.

Concluímos que o procedimento de baixa de dívidas ativas demonstrou uma **vulnerabilidade** com relação ao processo que executa as baixas provenientes dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta por meio da negação de pagamento pelo aviso original.

3.5.2. Critério

O critério utilizado para avaliar o controle de baixas de dívidas inscritas no SDA com base no CAB foi o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88, que preconiza (peça 18, fls. 11/12):

Art. 34 – A competência das Procuradorias e Divisões, que compõem o Departamento Fiscal fica assim discriminada:

I – À Procuradoria de Ajuizamento cobrança (FISC.1), unidade do Departamento Fiscal incumbida de promover a cobrança extrajudicial e de inscrever e ajuizar a Dívida Ativa do Município para sua cobrança judicial, compete:

a) controlar a Dívida Ativa quanto a sua inscrição, **pagamento**, realização e cumprimento de acordos para pagamento parcelado, **negação**, retificação, cancelamento e inviabilização; (grifos nossos)

3.5.3. Evidências

O procedimento de baixa de dívidas ativas demonstrou vulnerabilidade grave por não verificar no momento de uma baixa se o pagamento foi efetuado no Sistema CAB.

3.5.4. Causas

Ausência de verificação da efetivação do pagamento no Sistema CAB no momento da baixa das dívidas.

3.5.5. Efeitos

Possibilidade de fraude com relação às baixas da dívida ativa.

3.5.6. Encaminhamento

Determinar à PGM, com base no DM nº 27.321/88, inc. I, alínea "a", que altere o procedimento de baixa de dívida ativa confrontando com o sistema CAB se o pagamento da dívida for efetuado

pelo processo que executa as baixas provenientes dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta por meio da negação de pagamento pelo aviso original, no prazo de 180 dias.

3.5.7. Benefícios Esperados

Mitigação dos riscos de fraude durante o processamento de baixas de dívida no Sistema da Dívida Ativa (SDA).

3.6. Diversas dívidas ativas foram inscritas em desconformidade ao art. 2º do Decreto Municipal 55.786/14, tendo sido constatados, pela auditoria, nomes inconsistentes, logradouros inválidos, CEPs inexistentes ou não correspondentes aos endereços reais (com base nas informações dos Correios) e CPFs inválidos, nos seguintes créditos: multas de trânsito, dívida imobiliária, dívida mobiliária, taxa de elevadores e taxa de lixo.

3.6.1. Situação encontrada

Preliminarmente, conforme descrito no item 3.5.1, existem diversas formas de efetuar a baixa de uma dívida ativa no sistema SDA. Uma delas é através do pagamento da dívida, onde o devedor quita sua dívida em uma instituição bancária. Outra possibilidade é a baixa por negação da dívida, que ocorre quando a dívida já foi paga antes de sua inscrição no SDA. Além dessas, há baixas por cancelamento, decisões judiciais, prescrição, entre outras.

Para se efetuar a inscrição de uma dívida ativa, tributária ou não, os sistemas da administração direta e indireta devem enviar ao SDA todos os dados relativos à constituição de crédito municipal incluindo dados elementares para que se possa dar o prosseguimento à cobrança da dívida.

Dados elementares são, como define o DM nº 55.786/14 em seu parágrafo 1º do artigo 1º: “A identificação referida no ‘caput’ deste artigo consiste na informação quanto ao **nome ou denominação social do sujeito passivo, o número de seu CPF ou CNPJ e endereço**” (grifos nossos).

Desta forma, o decreto estabelece que a Administração Direta e Indireta deve encaminhar ao Sistema da Dívida Ativa (SDA) os créditos municipais, contendo pelo menos os dados elementares para a inscrição da dívida. Por outro lado, o Sistema da Dívida Ativa é responsável

por verificar se os dados a serem processados estão em conformidade com as exigências estabelecidas no Decreto Municipal nº 55.786/14.

Assim que o SDA receba e processe com sucesso os dados provenientes dos sistemas da Administração Direta e Indireta, esses dados são armazenados em duas tabelas principais: a tabela da dívida ativa, que inclui valores, data de inscrição, notificação da dívida, entre outros; e a tabela de cadastro do devedor, que contém os dados mais relevantes para sua correta identificação.

Nossa análise será realizada com base na tabela de cadastro dos devedores, com ênfase no controle dos dados armazenados. Verificaremos se os dados das tabelas de cadastro estão em conformidade com a legislação vigente, além de outros dados essenciais para a cobrança da dívida que não estão listados no parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto Municipal nº 55.786/14.

3.6.1.1. Tabelas de Devedores

Os dados cadastrais dos devedores da dívida ativa estão organizados em nove tabelas distintas. Cada tipo de devedor possui informações específicas para sua identificação, de acordo com a categoria:

Quadro 2 – Tabelas de devedores

Tabela do Banco de Dados	Descrição
T0490_DVDR_IMOB_DA	Devedor Imobiliário
T0746_DVDR_MOBI_DA	Devedor de tributo mobiliário
T0748_DMIS_DVDR_DA	Demais devedores
T0760_DVDR_TV_DA	Devedor de Transporte Vertical (Taxa dos Elevadores)
T0770_DVDR_TX_CNTC	Devedor de taxa de construção
T1560_DVDR_INFR_RI	Devedor de infração de rendas imobiliárias
T1790_DVDR_TLIX_DA	Devedores taxa do lixo
T1952_CP_MLT_TRANS	Multas de trânsito
T2028_MV_SIMP_DVDA	Simples Nacional

Fonte: Própria.

Iniciaremos a demonstração da análise dos dados das tabelas de cadastros dos devedores.

3.6.1.2. Multas de Trânsito

A tabela T1952_CP_MLT_TRANS, que armazena os devedores de multa de trânsito apresentou inconsistências analisadas nos próximos itens.

3.6.1.2.1. Logradouro inválido

Verificamos logradouros inválidos no total 802 ocorrências na tabela de cadastros de multas de trânsito. Deste quantitativo, foi feita uma verificação de seus valores atualizados. Foram encontradas 197 dívidas no valor de R\$ 43.055,74.

Tabela 2 – Logradouro inválido

Logradouro	Quantidade	Valor (R\$)
NADA CONSTA	73	12.526,36
NAO INFORMADO	67	14.700,97
NAO CONSTA NO PROCESSO	17	5.239,97
CERTIDAO NADA CONSTA	15	5.116,66
NAO INFORMADO NA CERTIDAO	10	2.282,58
NAO INFORMADO PELO CARTORIO	7	1.457,02
NAO FORNECIDO PELO CARTORIO	6	1.377,34
NAO FORNECIDO	1	177,42
NAO CONSTA DADOS NO OFICIO	1	177,42
Total	197	43.055,74

Fonte: Própria.

Desta forma, a Procuradoria Geral do Município (PGM) deve prevenir a inserção de dados inválidos, como os logradouros ora analisados, que estão em desacordo com o Decreto Municipal nº 55.786/14, artigo 2º.

3.6.1.2.2. Duplicidade de Número de Auto de Infração

O número de auto de infração é a identificação da multa de trânsito. Verificamos um total de 43.162 autos de infração duplicados:

Tabela 3 – Exemplos de autos de infração duplicados

Número de auto de infração (cod_nro_auto_infa)	Quantidade
LXA1259792	3
CRA3371111	3
LVA2408321	3
STC9088012	3
STC8486195	3
LXA1283309	3
LXA1285324	2
LXA1285838	2
LXA1286325	2
LXA1292573	2

Fonte: Própria.

Ao analisar os valores inscritos na dívida ativa, verifica-se que o total contabilizado não reflete de maneira fidedigna os valores reais da dívida ativa. Foram identificados 8.919 autos de infração

duplicados. O montante apurado considerando as duplicidades atinge R\$ 3.040.577,20. Excluindo as duplicidades, o montante apurado é de R\$ 1.519.820,24.

Desta forma, com base no DM nº 27.321/88, inc. I, alínea “a”, considerando o controle de **inscrição** da dívida ativa, a PGM deve evitar a duplicidade de inscrição e excluir os valores duplicados, uma vez que distorcem o montante total da dívida ativa.

3.6.1.2.3. CPF inválido

Verificamos um único erro para o CPF ‘99999999999’. Este CPF se reflete na tabela de dívida ativa em 10 ocorrências para variados infratores:

Quadro 3 – CPF inválido

CPF	Identificação da Dívida	NOM_INFT	Data da Inscrição da Dívida
99999999999	41052347	ROBSON OLIVEIRA REIS	04/09/2021
99999999999	32758669	ROBSON OLIVEIRA REIS	27/06/2019
99999999999	31448082	ESPOLIO DE GERSON FERNANDES	04/04/2019
99999999999	31200694	ESPOLIO DE GERSON FERNANDES	18/03/2019
99999999999	30800509	ROBSON OLIVEIRA REIS	12/03/2019
99999999999	29582393	ROBSON OLIVEIRA REIS	22/01/2019
99999999999	29133710	ROBSON OLIVEIRA REIS	11/12/2018
99999999999	28326534	LUCIANA BOMMER	28/09/2018
99999999999	28113023	ESPOLIO DE GERSON FERNANDES	13/09/2018
99999999999	27505179	ROBSON OLIVEIRA REIS	27/07/2018

Fonte: Própria.

Na tabela de valores atualizados da dívida, os valores corrigidos para estes CPFs são de R\$ 3.163,20.

A PGM deve impedir a entrada de dados inválidos como o CPF ora analisados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.2.4. CNPJ inválido

Não foram encontrados CNPJs inválidos para tabela de devedores de multa de trânsito.

3.6.1.2.5. CEP inválido

Verificamos os CEPs no cadastro de devedores de multa de trânsito. O total de CEPs distintos no referido cadastro é de 247.072. Selecionamos 10.000 por amostragem, cuja data do auto de infração fosse superior a janeiro de 2018, ou seja, os mais recentes dentro do cadastro de multas de trânsito. Dentro do total da amostragem verificamos um total de 146 CEPs inválidos.

Com base nestas ocorrências, fizemos o cruzamento com a tabela de valores da dívida ativa como demonstrado na amostra abaixo:

Tabela 4 – Exemplos de CEP inválido (Multas de Trânsito)

CEP	Quantidade	Valor (R\$)
6900000	26.262	6.249.598,45
1000000	19.287	4.944.653,22
7600000	18.620	3.890.456,10
7000000	7.730	1.981.964,31
7400000	7.673	1.727.039,45
11750000	7.486	1.632.396,17
7700000	6.769	1.512.843,47
13295000	6.024	1.265.447,07
99999999	4.502	1.222.221,64
8700000	3.983	941.667,82

Fonte: Própria.

Na tabela de valores atualizados da dívida, foram encontradas 195.689 dívidas no valor de R\$ 45.359.186,26.

Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados inválidos como os CEPs ora analisados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.3. Dívida Imobiliária

A tabela T0490_DVDR_IMOB_DA, que armazena os devedores de dívida imobiliária apresentou inconsistências analisadas nos próximos itens.

3.6.1.3.1. Nomes inconsistentes

Analisando os nomes na tabela de dívida imobiliária, foram encontradas 8 inconsistências:

Quadro 4 – Nomes inconsistentes (Dívida Imobiliária)

Identificação da Dívida (idt_dvdr_imob)	Nome
11111102227	I
5506500254	&
11409300810	.
12705600158	&
14305700084	C
15523010544	C
17004100196	X
14208500181	I

Fonte: Própria.

Os nomes listados acima evidenciam uma falta de completude nas informações. Portanto, a Procuradoria Geral do Município (PGM) deve impedir a entrada de dados imprecisos, tais como os nomes de pessoas jurídicas acima elencados, conforme o disposto no artigo 2º do Decreto Municipal nº 55.786/14.

3.6.1.3.2. Logradouro inválido

Não foram encontrados logradouros inconsistentes para devedores de dívida imobiliária.

3.6.1.3.3. CPF inválido

Foram encontrados 4 CPFs inválidos na tabela de devedores de dívida imobiliária: 888888888880, 999999999999, 111111111111111, 999999999999999. Deste quantitativo, foi feita uma verificação de seus valores atualizados, sendo que o quantitativo destas dívidas é de 18 no valor de R\$ 139.463,79.

Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados imprecisos, como os CPFs ora analisados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.3.4. CEP inválido

Realizamos a verificação dos CEPs no cadastro de dívida imobiliária. O total de CEPs distintos nesse cadastro é de 46.002. Selecionamos uma amostra de 10.000 CEPs, dos quais 132 foram identificados como inválidos.

Após a atualização dos valores, foram encontradas 1.850 dívidas, totalizando R\$ 71.824.782,54, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 5 – CEP inválido (Dívida Imobiliária)

CEP	Quantidade	Valor (R\$)	CEP	Quantidade	Valor (R\$)
0	1.423	38.837.005,99	1320040	1	105.432,76
5001400	156	23.141.388,24	4901000	4	92.694,00
3008001	33	3.071.564,50	4379060	12	79.985,80
4387000	29	1.678.360,32	4651170	11	65.911,03
3046011	3	942.828,88	1216010	1	62.271,24
1212000	6	791.633,52	1208010	1	44.021,77
3330001	8	458.138,92	3745000	8	42.017,43
8200000	4	361.041,86	3749040	11	38.808,29
4370000	19	352.544,49	4911100	3	37.848,95
4901020	12	240.257,76	4368000	9	26.141,80
8000000	6	204.470,26	4770060	4	21.763,42
3168010	10	199.454,84	3711001	4	19.305,56
4475000	17	177.912,60	4784170	5	17.443,49
3323010	9	149.953,91	3743060	3	16.826,86
5001300	1	147.184,39	3745040	6	11.354,63
4782011	6	129.279,23	1218010	1	10.859,89
3307000	11	128.257,06	Total	1.850	71.824.782,54
4372060	13	120.818,85			

Fonte: Própria.

Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados inválidos como os CEPs ora analisados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.4. Dívida tributária mobiliária

Da análise da tabela T0746_DVDR_MOBI_DA, que armazena os devedores de dívida tributária mobiliária temos:

3.6.1.4.1. Nomes inconsistentes

Analisando os nomes cadastrados na tabela de dívida tributária mobiliária, foram encontradas quatro inconsistências.

Quadro 5 – Nomes inconsistentes (Dívida tributária mobiliária)

Identificação da Dívida (idt_dvdr_mobi)	Nome
10033840	AV
96616822	I
31459501	R
32466536	R

Fonte: Própria.

Os nomes acima listados demonstram falta de completude de informação. Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados imprecisos como os nomes das pessoas jurídicas ora analisados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.4.2. Logradouro inválido

Não foram encontrados logradouros inconsistentes para devedores de dívida tributária imobiliária.

3.6.1.4.3. CPF inválido

Devido às regras de negócio relacionadas ao cadastro ora analisado, o campo CPF é inexistente. Desta forma, não houve análise deste campo para este tipo de registro de dívida.

3.6.1.4.4. CEP inválido

Verificamos os CEPs no cadastro de devedores de multa tributária mobiliária. O total de CEPs distintos no referido cadastro é de 48.733. Selecionamos por amostragem 10.000, dos quais 171 são inválidos.

Dos CEPs inválidos, foram encontradas 8.243 dívidas na tabela de valorização, totalizando um valor de R\$ 422.476.575,98. Abaixo demonstramos as primeiras ocorrências.

Tabela 6 – Exemplos de CEP inválido (Dívida tributária mobiliária)

CEP	Quantidade	Valor (R\$)
3711000	239	144.585.760,64
3323010	65	61.160.120,01
1307010	199	38.510.334,82
3307000	280	27.852.784,63
8200000	435	25.700.427,72
4194000	69	16.901.388,02
1000000	709	15.800.487,33
1208010	238	15.749.026,79
3046000	48	9.853.625,39
4901020	210	6.991.821,88

Fonte: Própria.

Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados inválidos como os CEPs acima listados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.5. Demais devedores

Da análise da tabela T0748_DMIS_DVDR_DA que armazena os demais devedores que não se enquadram nas principais tabelas de devedores tributários e não tributários, temos:

3.6.1.5.1. Nomes inconsistentes

Analisando os nomes na tabela de demais devedores, foram encontradas inconsistências:

Quadro 6 – Nomes inconsistentes (Demais devedores)

Identificação da Dívida (idt_dvdr_dmis)	Nome
481140	A
14592	200
690083	S/N
691900	S/N
691901	S/N
481140	A
408786	A
979397	CR
1006953	X

Fonte: Própria.

Os nomes acima listados demonstram falta de completude de informação. Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados imprecisos como os nomes de pessoas jurídicas ora analisados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.5.2. Logradouro inválido

Não foram encontrados logradouros inconsistentes para a tabela de demais devedores.

3.6.1.5.3. CPF inválido

Devido às regras de negócio relacionadas ao cadastro ora analisado, o campo CPF é inexistente. Desta forma, não houve análise de dados para este campo.

3.6.1.5.4. CEP inválido

Verificamos os CEPs no cadastro de demais devedores. O total de CEPs distintos no referido cadastro é de 60.346. Dentro de amostragem 10.000, verificamos um total de 622 CEPs inválidos.

Após a verificação dos valores atualizados, foram encontradas 5.900 dívidas no valor de R\$ 183.337.965,62, como demonstrado na amostra abaixo:

Tabela 7 – Exemplos de CEP inválido (Demais devedores)

CEP	Quantidade	Valor (R\$)
2323210	2.838	125.450.143,03
6900000	60	5.100.506,07
3081000	74	3.987.940,87
2986060	56	3.447.007,30
1048	510	2.673.326,14
3111000	35	2.165.668,51
1069900	1	1.940.616,23
3935	62	1.721.984,57
13037000	3	1.718.302,64
4901020	17	1.456.601,53

Fonte: Própria.

Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados inválidos como os CEPs acima listados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.6. Devedores de Transporte Vertical (Taxa dos Elevadores)

Da análise da tabela T0760_DVDR_TV_DA, que armazena dados dos devedores de transporte vertical (taxa dos elevadores), temos:

3.6.1.6.1. Nomes inconsistentes

Não foram encontradas inconsistências com nomes para a tabela de devedores de transporte vertical.

3.6.1.6.2. Logradouro inválido

Não foram encontrados logradouros inconsistentes para a tabela de devedores de transporte vertical.

3.6.1.6.3. CPF inválido

Devido às regras de negócio relacionadas ao cadastro ora analisado, o campo CPF é inexistente. Desta forma, não houve análise de dados para este campo.

3.6.1.6.4. CNPJ inválido

Devido às regras de negócio relacionadas ao cadastro ora analisado, o campo CNPJ é inexistente. Desta forma, não houve análise de dados para este campo.

3.6.1.6.5.CEP inválido

Verificamos os CEPs no cadastro de transporte vertical. O total de CEPs distintos no referido cadastro é de 60.346. Dentro de amostragem 10.000, verificamos um total de 139 CEPs inválidos.

Após a verificação dos valores atualizados, foram encontradas 720 dívidas no valor de R\$ 251.725,52, como demonstrado na amostra abaixo:

Tabela 8 – Exemplos de CEP inválido (Devedores de Transporte Vertical)

CEP	Quantidade	Valor (R\$)
1489000	88	32.043,77
1522015	40	14.125,40
8210250	36	12.712,86
4901000	40	12.041,60
1216010	22	8.257,92
5275960	24	7.336,08
3048000	20	7.242,97
3046011	20	7.062,70
1307010	18	6.673,36
5744000	19	6.136,52

Fonte: Própria.

Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados inválidos como os CEPs ora analisados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.7. Devedores de Taxa de Construção

Da análise da tabela T0770_DVDR_TX_CNTC, que armazena dados dos devedores de taxa de construção, temos:

3.6.1.7.1.Nomes inconsistentes

Não foram encontradas inconsistências com nomes para a tabela de taxa de construção.

3.6.1.7.2.Logradouro inválido

Não foram encontrados logradouros inconsistentes para a tabela de taxa de construção.

3.6.1.7.3.CPF inválido

Devido às regras de negócio relacionadas ao cadastro ora analisado, o campo CPF é inexistente. Desta forma, não houve análise de dados para este campo.

3.6.1.7.4. CNPJ inválido

Devido às regras de negócio relacionadas ao cadastro ora analisado, o campo CNPJ é inexistente. Desta forma, não houve análise de dados para este campo.

3.6.1.7.5. CEP inválido

Verificamos os CEPs no cadastro de taxa de construção. O total de CEPs distintos no referido cadastro é de 3.975, dos quais 1.086 são inválidos.

Após a verificação dos valores atualizados, foram encontradas 100 dívidas no valor de R\$ 19.779.418,47, como demonstrado na amostra abaixo:

Tabela 9 – CEP inválido (Devedores de Taxa de Construção)

CEP	Quantidade	Valor (R\$)
0	78	16.620.028,24
8000000	8	1.401.497,92
1311600	1	960.472,59
5358	1	216.321,07
4377000	1	204.570,33
1000	2	166.385,93
3181000	1	60.424,16
1000000	3	60.395,78
1508	1	26.581,64
8200000	1	24.065,80
8400	1	19.257,99
4840000	1	14.895,14
2318001	1	4.521,88
Total	100	19.779.418,47

Fonte: Própria.

Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados inválidos como os CEPs ora listados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.8. Devedores de Infração de Rendas Imobiliárias

Da análise da tabela T1560_DVDR_INFR_RI, que armazena dados dos devedores de infração de rendas imobiliárias, temos:

3.6.1.8.1. Nomes inconsistentes

Não foram encontradas inconsistências com nomes para a tabela de devedores de infração de rendas imobiliárias.

3.6.1.8.2. Logradouro inválido

Não foram encontrados logradouros inconsistentes para a tabela de devedores de infração de rendas imobiliárias.

3.6.1.8.3. CPF inválido

Devido às regras de negócio relacionadas ao cadastro ora analisado, o campo CPF é inexistente. Desta forma, não houve análise de dados para este campo.

3.6.1.8.4. CNPJ inválido

Devido às regras de negócio relacionadas ao cadastro ora analisado, o campo CNPJ é inexistente. Desta forma, não houve análise de dados para este campo.

3.6.1.8.5. CEP inválido

Não verificamos CEPs inválidos na tabela de devedores de infração de rendas imobiliárias.

3.6.1.9. Devedores da Taxa do Lixo

Da análise da tabela T1790_DVDR_TLIX_DA, que armazena dados dos devedores de taxa do lixo, temos:

3.6.1.9.1. Nomes inconsistentes

Verificamos a existência de 53.653 cadastros inconsistentes de um total de 1.624.448:

Tabela 10 – Nomes inconsistentes (Devedores da Taxa do Lixo)

Nome do Devedor	Quantidade
"Em branco"	53.649
C	3
U	1
Total	53.653

Fonte: Própria.

Ao confrontar as dívidas destes devedores, foram identificadas pendências somente para aqueles cujos nomes estão em branco, totalizando 46.540 registros, com um valor acumulado de R\$ 268.182.032.969,73.

Desta forma, a PGM deve impedir a entrada de dados inválidos como os nomes inválidos ora analisados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.9.2. Logradouro inválido

Não foram encontrados logradouros inconsistentes para a tabela de devedores de taxa do lixo.

3.6.1.9.3. CPF inválido

Verificamos duas CPFs inválidos: '888888888888', '999999999999'. Não foram encontradas dívidas atualizadas para estes CPFs.

A PGM deve impedir a entrada de dados inválidos como o CPF ora analisados, que estão em desacordo com o DM nº 55.786/14 em artigo 2º.

3.6.1.9.4. CNPJ inválido

Não foram encontrados CNPJs inválidos para a tabela de devedores de taxa do lixo.

3.6.1.9.5. CEP inválido

Não verificamos CEPs inválidos na tabela de devedores de taxa do lixo.

3.6.1.10. Devedores do Simples Nacional

Da análise da tabela T2028_MV_SIMP_DVDA, que armazena dados dos devedores de taxa do lixo, temos:

3.6.1.10.1. Nomes inconsistentes

Não foram encontradas inconsistências com nomes para a tabela de devedores do Simples Nacional.

3.6.1.10.2. Logradouro inválido

Não foram encontrados logradouros inconsistentes para a tabela de devedores do Simples Nacional.

3.6.1.10.3.CPF inválido

Devido às regras de negócio relacionadas ao cadastro ora analisado, o campo CPF é inexistente. Desta forma, não houve análise de dados para este campo.

3.6.1.10.4.CNPJ inválido

Não foram encontrados CNPJs inválidos para a tabela de devedores do Simples Nacional.

3.6.1.10.5.CEP inválido

Não verificamos CEPs inválidos na tabela de devedores de taxa do lixo.

Portanto, analisando os dados armazenados nas tabelas de devedores, verificamos inconsistências tanto para dados elementares que foram recepcionados pelo SDA em desconformidade com o Decreto Municipal 55.786/14.

3.6.2. Critérios

O critério utilizado para avaliar o controle de dados básicos para inscrição no SDA foi o art. 2º do DM nº 55.786/2014, que preconiza (peça 19, fl. 1):

[...]

Define os elementos básicos de identificação dos devedores de créditos municipais para inscrição em Dívida Ativa.

Art. 1º Os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Município de São Paulo, quando da instrução dos expedientes relativos a cobrança de débitos de sua competência, deverão atentar para a necessidade da precisa e completa identificação dos sujeitos passivos das obrigações e penalidades tributárias e não tributárias.

§ 1º A identificação referida no “caput” deste artigo consiste na informação quanto ao nome ou denominação social do sujeito passivo, o número de seu CPF ou CNPJ e endereço.

§ 2º O sujeito passivo não pode ser identificado apenas pelo nome fantasia ou outras formas de qualificação.

Art. 2º A Procuradoria Geral do Município, verificando a ausência da precisa e completa identificação do devedor na conformidade do artigo 1º deste decreto, **deixará de proceder à inscrição do crédito de quaisquer dívidas na Dívida Ativa.**

Art. 3º A Procuradoria Geral do Município poderá, ouvidas a Secretarias envolvidas, expedir normas complementares para o atendimento das disposições

deste decreto, bem como para disciplinar outras condições para cobrança de débitos tributários e não tributários. (grifos nossos)

O critério utilizado para avaliar o controle quanto à inscrição, pagamento, negação, etc. no SDA foi o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88, que preconiza (peça 18, fls. 11/12):

Art. 34 – A competência das Procuradorias e Divisões, que compõem o Departamento Fiscal fica assim discriminada:

I – À Procuradoria de Ajuizamento cobrança (FISC.1), unidade do Departamento Fiscal incumbida de promover a cobrança extrajudicial e de inscrever e ajuizar a Dívida Ativa do Município para sua cobrança judicial, compete:

a) controlar a Dívida Ativa quanto a sua **inscrição**, pagamento, realização e cumprimento de acordos para pagamento parcelado, negação, retificação, cancelamento e inviabilização; (grifos nossos)

3.6.3. Evidências

Foram encontradas várias inconsistências nas nove tabelas de devedores analisadas.

3.6.4. Causas

Deficiência nos controles no processamento de recepção de inscrição de dívida ativa.

3.6.5. Efeitos

Dados inconsistentes podem acarretar o risco de impossibilidade de cobrança da dívida ativa. Além disso, tais inconsistências podem prejudicar a defesa do sujeito passivo, conforme consta no preâmbulo do DM 55.786/14 (peça 19, fl. 1): “CONSIDERANDO que a ausência de identificação completa pode acarretar dificuldade para que os sujeitos passivos consigam apresentar defesa administrativa e judicial”.

3.6.6. Encaminhamento

Determinar à PGM, com base no art. 2º e no preâmbulo do Decreto Municipal nº 55.786/14, que proceda à correção dos controles no momento da inscrição da dívida ativa e regularize os dados atualmente inconsistentes.

3.6.7. Benefícios Esperados

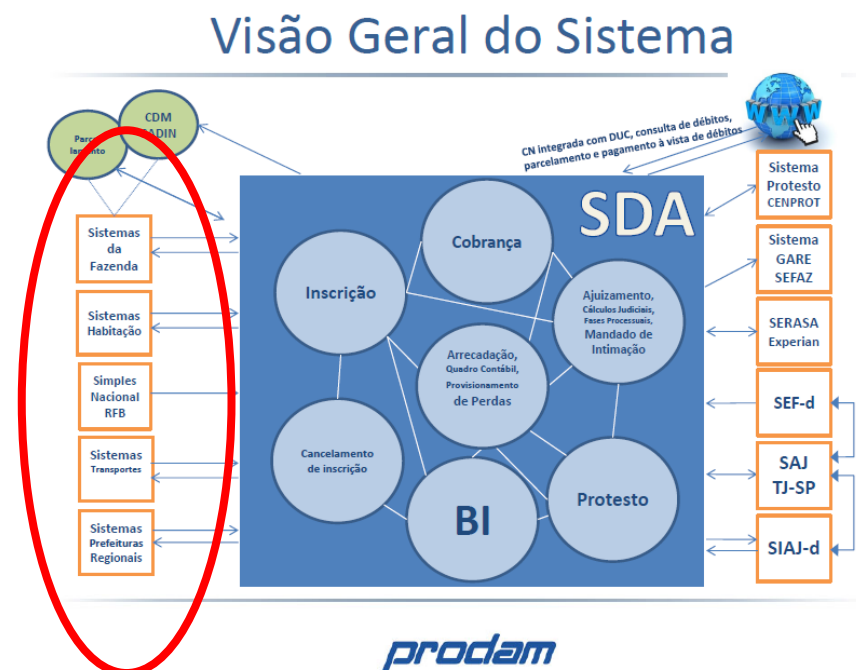
A implementação de melhoria nos controles no momento da inscrição da dívida ativa e correção dos dados inconsistentes resultará numa gestão mais eficiente do SDA, possibilitando a mitigação de risco da falta de cobrança da dívida ativa.

3.7. A quase totalidade das negativas de inscrição não são corrigidas pelas unidades e incorrem em prescrição, incorrendo em risco de fraude no procedimento de rejeições da dívida ativa devido à ausência de procedimentos de ajuste de banco de dados entre o SDA e os sistemas de crédito das unidades credoras, em discordância com o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88.

3.7.1. Situação encontrada

O Sistema da Dívida Ativa (SDA), gerido pela Procuradoria Geral do Município de São Paulo, é responsável pelo gerenciamento e controle da dívida ativa da PMSP. Sendo um sistema passivo no sentido da geração de seus dados, o SDA é alimentado pelos sistemas dos órgãos e entidades, conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 7 – Relação entre SDA e outros sistemas



Fonte: Própria.

Considerando a área destacada na figura, dados de sistemas da Secretaria Municipal da Fazenda (SF), Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), Secretaria das Subprefeituras (SMSUB), Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA), Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e a Receita Federal são as responsáveis por enviar os registros de dívidas ativas à PGM para inscrição, controle e gerenciamento pelo SDA. A maioria dos dados é enviada por arquivos texto para processamento, enquanto algumas inscrições de dívidas são feitas manualmente via tela de computador, sendo necessário que esses arquivos contenham todos os dados necessários para a inscrição da dívida ativa.

O propósito da presente análise é identificar, focando nos arquivos texto, o processo de recepção de inscrição de dívida ativa no Sistema da Dívida Ativa (SDA), os controles aplicados para rejeição quando necessário, e o gerenciamento do reprocessamento das rejeições de inscrições.

Para efeito de esclarecimento, reprocessar significa informar à Origem que houve uma rejeição no processamento de inscrição da dívida, aguardar a correção, receber novamente a dívida com os dados corrigidos e efetuar a devida inscrição no SDA.

3.7.1.1. Do Controle de Inscrição da Dívida Ativa e Reprocessamento

No SDA, um arquivo de rejeição ou inconsistência é o resultado de tentativas de inscrição de dívida ativa com base nos arquivos provenientes dos sistemas da Administração Direta e Indireta. A rejeição deriva do controle implementado no SDA, que bloqueia a inscrição de qualquer dívida que apresente inconsistências nos dados.

Uma vez criado o arquivo de rejeição ou inconsistência, a PGM o envia ao órgão de origem para que este tome ciência do resultado do processamento, corrija os erros apontados e reenvie os arquivos corrigidos à PGM.

Selecionamos para a análise arquivos de rejeição no início de 2023. Da análise destes arquivos temos:

3.7.1.1.1. IPTU

Verificamos o arquivo de inconsistências do IPTU, criado em 07.01.23:

SISTEMA DA DIVIDA ATIVA										PAGINA	1
RELATORIO DE INCONSISTENCIAS NA INSCRICAO										DATA 07/01/23	
T. P. C. L. - CONSOLIDACAO DAS INCONSISTENCIAS											
AS*	COD.REG	S. Q. L.	NRO. AVISO	EX.INCD.	OCORRENCIA NA INSCRICAO					VALOR	
AS	17	0100230987-5	0000001-0	2018	CNPJ/CPF	DO	COMPROMISSARIO	INVALIDO	1.180.218,26	00001	
AS	17	0100230987-5	0000002-0	2017	CNPJ/CPF	DO	COMPROMISSARIO	INVALIDO	1.156.233,43	00001	
AS	17	0100230987-5	0000001-0	2019	CNPJ/CPF	DO	COMPROMISSARIO	INVALIDO	1.087.973,42	00001	
AS	17	0100230987-5	0000001-0	2020	CNPJ/CPF	DO	COMPROMISSARIO	INVALIDO	992.134,73	00001	
AS	17	0100230987-5	0000001-0	2021	CNPJ/CPF	DO	COMPROMISSARIO	INVALIDO	863.905,67	00001	

Da análise do arquivo de rejeição temos:

Descrição	Quantidade	Valor (R\$)
CNPJ/CPF DO PROPRIETARIO INVALIDO	57.973	309.060.927,74
NOME DO PROPRIETARIO / COMPROMISSARIO INVALIDO	4.375	86.159.406,78
CNPJ/CPF DO COMPROMISSARIO INVALIDO	844	14.732.375,40
NOME DO DEVEDOR COM PARTICULA DESCONHECIDO	1.959	11.522.919,82
DIVIDA NAO PASSIVEL DE REINSCRICAO	160	4.297.399,38
INSCRICAO TEMPORARIAMENT BLOQUEADA	2	3.092.001,70
NOME DO DEVEDOR NAO INFORMADO	2	1.148,54
Total	65.315	428.866.179,36

Verificamos que o SDA possui o controle eficaz para bloquear inscrições de dívida ativa com erros no processamento de dados relacionados ao IPTU. Constatamos um total de 65.315 rejeições totalizando um montante de R\$ 428.866.179.36.

Desconsiderando os valores de rejeição de “Dívida não passível de reinscrição”, temos um valor de R\$ 424.568.799,62 que deveriam ser inscritos.

Com base nas rejeições de IPTU, fizemos uma análise no banco de dados, para verificar se as rejeições de janeiro de 2023 foram reprocessadas e inscritas até novembro de 2023.

Descrição	Quantidade	Valor (R\$)
CNPJ/CPF DO PROPRIETARIO INVALIDO	328	14.258.671,95
INSCRICAO TEMPORARIAMENT BLOQUEADA	2	3.092.001,7
CNPJ/CPF DO COMPROMISSARIO INVALIDO	4	196.323,81
NOME DO PROPRIETARIO / COMPROMISSARIO INVALIDO	8	163.403,7
NOME DO DEVEDOR COM PARTICULA DESCONHECIDO	3	23.398,57
Total	345	17.733.799,73

Depreende-se da comparação das tabelas 11 e 12 que, das 65.315 rejeições ocorridas em janeiro de 2023, apenas 345 (0,53%) foram reenviadas e inscritas em um período de 10 meses,

correspondendo a um valor reprocessado de R\$ 17.733.799,73, o que representa apenas 4,18% do volume inicialmente rejeitado.

Por fim, demonstramos os quantitativos e os valores das rejeições agrupadas por ano de exercício das dívidas rejeitadas:

Tabela 13 – Rejeições por ano (IPTU)

Exercício	Quantidade	Valor (R\$)	Exercício	Quantidade	Valor (R\$)
2021	14.601	63.188.647,60	2007	66	4.497.178,43
2020	12.178	57.991.482,81	2006	51	1.507.556,55
2019	11.575	61.559.654,29	2005	4	1.127.506,17
2018	11.197	64.620.272,31	2004	7	1.125.573,22
2017	10.800	64.100.037,94	2003	1	10.446,19
2016	1.593	23.725.577,02	2001	1	1.776,79
2015	1.088	19.781.188,55	2000	1	2.084,71
2014	948	22.795.280,52	1999	1	2.546,50
2013	513	14.877.540,90	1998	1	1.659,43
2012	303	8.104.145,55	1994	2	0,16
2011	198	3.641.476,68	1993	3	–
2010	110	2.525.812,29	1992	2	1.221,76
2009	36	1.357.007,95	1991	3	8.789.005,40
2008	32	3.531.499,64	Total	65.315	428.866.179,36

Fonte: Própria.

Com base no processamento das inscrições de dívidas ativas referentes aos arquivos de IPTU, conforme apresentado na Tabela 13, concluímos que o Sistema da Dívida Ativa (SDA) possui um controle eficaz para bloquear a inscrição de dívidas ativas que contenham erros.

Embora constatado o controle de inscrição com erro, verificamos quantitativos significativos para os anos de 2017 a 2021 totalizando 60.351 rejeições. Além disso, constatamos rejeições para dívidas dos anos 1990, 2000 e até meados dos anos 2010. Não investigamos as razões pelas quais essas inscrições ainda são enviadas ao Sistema da Dívida Ativa (SDA), pois essa análise extrapola o escopo desta auditoria. No entanto, é possível que muitas dessas inscrições já estejam prescritas.

De acordo com o Decreto nº 20.910/32, o prazo prescricional⁸ das dívidas é de cinco anos. Assim, temos o montante de R\$ 182.739.784,70, referente aos valores de 2019 a 2021, que ainda não estão prescritos, enquanto a quantia de R\$ 246.126.394,66 pode estar prescrita.

⁸ Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

3.7.1.1.2.ITBI

Verificamos o arquivo de inconsistências do ITBI, criado em 06.01.23. Ressaltamos que o arquivo de rejeição do ITBI não possui valores.

Figura 9 – Arquivo de inconsistências (ITBI)

1	00001
A/*	*00001
A/I	I00001
A/I PMSP/SJ	PAGINA 1 I00001
A/I DEPTO FISCAL	I00001
A/I SN0802AC	DATA 06/01/23 I00001
A/I	I00001
AS*	*00001
AS COD.REG	NRO GUIA
AS 23	50303268-9
AS 23	50358588-2
AS 23	50514279-1
AS 23	52478485-1
AS 23	52478493-0

Fonte: Própria.

Da análise do arquivo de rejeição temos:

Tabela 14 – Total de inconsistências (ITBI)

Descrição	Quantidade
VALOR MULTA INVALIDO	21
DIVIDA JA INSCRITA	16
DIVIDA NAO PASSIVEL DE REINSCRICAO	8
VALOR BASE CALC. PMSP INVALIDO	8
NOME DO LOGRADOURO NAO INFORMADO	6
SQL/DAC INVALIDO	1
EXERCICIO DE INCIDENCIA INVALIDO	1
Total	61

Fonte: Própria.

Verificamos que o Sistema da Dívida Ativa (SDA) possui um controle eficaz para bloquear a inscrição de dívidas ativas com erros no processamento de dados referentes ao ITBI, conforme demonstrado na Tabela 14.

Com base nas rejeições de ITBI, realizamos uma análise no banco de dados para verificar se as rejeições de janeiro de 2023 foram reproprocessadas e inscritas até novembro de 2023. A análise revelou que não houve inscrições relativas ao arquivo de rejeição. Portanto, concluímos que não houve correção dos dados e nenhuma dívida foi inscrita com base no referido arquivo de rejeição.

Por fim, demonstramos os quantitativos das rejeições agrupadas por ano de exercício das dívidas rejeitadas:

Tabela 15 – Rejeições por ano (ITBI)

Exercício	Quantidade	Exercício	Quantidade
2019	4	2006	1
2017	4	2003	1
2016	13	2002	1
2015	1	2000	1
2014	1	1998	3
2013	15	1997	2
2012	5	1995	2
2010	3	1994	1
2009	1	0	1
2007	1	Total	61

Fonte: Própria.

Verificamos rejeições de dívidas dos anos 1990, 2000 e até meados dos anos 2010. Não investigamos os motivos de essas inscrições ainda serem enviadas para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), pois isso excede o escopo desta auditoria. No entanto, é possível que muitas dessas inscrições já estejam prescritas.

Com base no processamento de inscrições de dívidas ativas para arquivos de ITBI, concluímos que o SDA possui um controle eficaz para bloquear inscrições desse tipo com erros, conforme demonstrado na Tabela 15.

Com base nas rejeições e de acordo com o Decreto nº 20.910/32, o prazo prescricional⁹ das dívidas é de cinco anos. Assim, constatamos que 56 dívidas podem estar prescritas, restando apenas quatro de 2019 que ainda não estão. Em relação às tentativas de inscrição com o ano “0”, não é possível determinar se já prescreveram ou não.

3.7.1.1.3.ISS

Atualmente, não existe relatório de inconsistências para ISS. Uma vez que o SDA identifique algum erro, a correção é realizada diretamente na interface do sistema e reprocessado.

3.7.1.1.4.TRSD e TRSS

Não existe relatório de inconsistências par Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD) e Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS). Os últimos arquivos foram enviados em 2014 (TRSD) e 2016 (TRSS).

⁹ Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Ressaltamos que a TRSD foi extinta em 2006, mas a TRSS ainda vigora, criada pela LEI Nº 13.478/2002.

3.7.1.1.5. Contribuição de Melhoria

Não existe relatório de inconsistências. Os últimos arquivos foram enviados em 2010.

3.7.1.1.6. Multa de Trânsito

Verificamos o arquivo de inconsistências de Multas de Trânsito, criado em 03.01.23:

Figura 10 – Arquivo de inconsistências (Multas de Trânsito)

PMSP/SJ - SISTEMA DA DÍVIDA ATIVA - DATA: 03/01/23					
DEPARTAMENTO FISCAL - JUD9					
SN08020V-RELATORIO DE INCONSISTENCIAS NA INSCRICAO					
CONTRIBUINTE	NRO AUTO	EX INCID	NOME DO INFRATOR	DESCRICAO DO ERRO	VALOR CORRIGIDO
10793880000154	4412176871	2017		INSCRICAO DE MULTA NIC NAO PERMITIDA	384,05
00009570000142	1162420919	2020		CPF/CNPJ INVALIDO (OBRIGATORIO)	310,78
00017441000104	1162457720	2020		CPF/CNPJ INVALIDO (OBRIGATORIO)	137,83
00027256000192	1162423858	2020		CPF/CNPJ INVALIDO (OBRIGATORIO)	137,83
00074529000150	1162462460	2020		CPF/CNPJ INVALIDO (OBRIGATORIO)	137,83
18356393809000	1162458801	2020		CPF/CNPJ INVALIDO (OBRIGATORIO)	137,83

Fonte: Própria.

Da análise do arquivo de rejeição temos:

Tabela 16 – Total de inconsistências (Multa de Trânsito)

Descrição	Quantidade	Valor (R\$)
INSCRICAO DE MULTA NIC NAO PERMITIDA	820	3.791.810,05
MULTA PRESCRITA	296	195.807,52
DIVIDA JA INSCRITA	129	20.849,96
CPF/CNPJ INVALIDO (OBRIGATORIO)	86	14.604,40
NUMERO DO RENAVAM INVALIDO	16	2.508,68
MULTA 'NIC' ASSOCIADA A CPF	4	755,87
DATA DA NOTIFICACAO PENALIDADE INVALIDA	1	706,55
CEP INVALIDO	2	282,97
Total	1.354	4.027.326,00

Fonte: Própria.

Verificamos que o SDA possui mecanismos de controle para bloquear inscrições de dívida ativa com erro no processamento de dados referentes ao arquivo de multas de trânsito. Contudo, verificamos um total de 1.225 rejeições, que representam um valor de R\$ 4.006.476,04, excluindo os casos de rejeição por "Dívida já inscrita", uma vez que tais dívidas já se encontram registradas no SDA.

Os valores apresentados representam o resultado de apenas um dia de processamento. O SDA processa diariamente mais de 30.000 inscrições de dívidas ativas provenientes de multas de trânsito da CET.

Com base nas rejeições de multas de trânsito, fizemos uma análise no banco de dados, para verificar se as rejeições de janeiro de 2023 foram reprocessadas e inscritas até novembro de 2023. Constatamos que não houve nenhuma inscrição correspondente ao arquivo de rejeição. Assim, concluímos que não houve correção dos dados e nenhuma dívida foi inscrita com base no referido arquivo de rejeição.

Por fim, com base no processamento de inscrições de dívidas ativas para arquivos de multas de trânsito, concluímos que o SDA possui controle para bloquear inscrições de dívidas ativas desse tipo com erro. Contudo, concluímos que todas as rejeições do SDA com relação às multas de trânsito serão prescritas.

3.7.1.1.7. Multas da SMSUB

Verificamos o arquivo de inconsistências da SMSUB, criado em 08.01.23. Ressaltamos que o arquivo de rejeição da SMSUB não possui valores.

Figura 11 – Arquivo de inconsistências (SMSUB)

```

A1*****00001
A1*****00001
A/*****00001
A/*00001
A/* PMSP/SJ          SISTEMA DA DIVIDA ATIVA          PAGINA      1 *00001
A/* DEPTO JUDICIAL          RELATORIO DE INCONSISTENCIAS NA INSCRICAO          DATA 08/01/23 *00001
A/* SN0802A5          MULTAS DE SAR          *00001
A/*00001
AS*****00001
AS* COD.MULTA      IDENTIFICACAO  MULTA      OCORRENCIA NA INSCRICAO          *00001
AS  41              01.193916-8      CNPJ/CPF NAO CADASTRADO NO SISTEMA DE ORIGEM          00001
AS  47              02.218741-3      CNPJ/CPF NAO CADASTRADO NO SISTEMA DE ORIGEM          00001
AS  51              02.219308-1      CNPJ/CPF NAO CADASTRADO NO SISTEMA DE ORIGEM          00001
AS  51              02.219588-2      CNPJ/CPF NAO CADASTRADO NO SISTEMA DE ORIGEM          00001
AS  41              02.226354-3      CNPJ/CPF NAO CADASTRADO NO SISTEMA DE ORIGEM          00001
AS  47              03.236553-5      CNPJ/CPF NAO CADASTRADO NO SISTEMA DE ORIGEM          00001
AS  51              05.356457-0      CNPJ/CPF NAO CADASTRADO NO SISTEMA DE ORIGEM          00001
AS  51              05.359630-7      LOTE DE ENTREGA INEXISTENTE          00001
AS  47              05.363131-5      LOTE DE ENTREGA INEXISTENTE          00001
AS  44              05.363427-6      LOTE DE ENTREGA INEXISTENTE          00001
AS  47              05.363773-4      LOTE DE ENTREGA INEXISTENTE          00001

```

Fonte: Própria.

Como resultado das rejeições temos:

Tabela 17 – Total de inconsistências (Multas da SMSUB)

Descrição	Quantidade
CNPJ/CPF NAO CADASTRADO NO SISTEMA DE ORIGEM	41
DIVIDA JA INSCRITA	1
LOTE DE ENTREGA INEXISTENTE	75
Total	117

Fonte: Própria.

Verificamos que o SDA possui controle para bloquear inscrições de dívida ativa com erro no processamento de dados pertinentes às dívidas da SMSUB.

Com base nas rejeições da SMSUB, fizemos uma análise no banco de dados, para verificar se as rejeições de maio de 2023 foram reprocessadas e inscritas até novembro de 2023. Não foram encontradas inscrições relativas ao arquivo de rejeição. Desta forma, concluímos que não houve correção dos dados e nenhuma dívida foi inscrita com base no arquivo de rejeição.

3.7.1.1.8. Taxa de Aparelho de Transporte Vertical

Verificamos o arquivo de inconsistências da Taxa de Aparelho de Transporte Vertical, criado em 12.05.23. Ressaltamos que o arquivo de rejeição não possui valores.

Figura 12 – Arquivo de inconsistências (Taxa de Aparelho de Transporte Vertical)

S I S T E M A D A D I V I D A A T I V A						PAGINA	1
R E L A T O R I O D E I N C O N S I S T E N C I A S N A I N S C R I C A O						DATA 12/05/23	
T A X A A P A R E L H O T R A N S P O R T E V E R T I C A L							

COD.REGISTRO	NRO DO	APARELHO	EXERC.INCID.	NRO DA GUIA	OCORRENCIA NA INSCRICAO		
22	000001-9	2018	0.601.690.348-6	NUMERO DO CGC/CPF INVALIDO			
22	000001-9	2020	0.601.851.889-1	NUMERO DO CGC/CPF INVALIDO			
22	000012-4	2021	0.601.935.206-4	NUMERO DO CGC/CPF INVALIDO			
22	000012-4	2022	0.602.021.345-2	NUMERO DO CGC/CPF INVALIDO			
22	000018-3	2018	0.601.692.850-0	NUMERO DO CGC/CPF INVALIDO			
22	000018-3	2019	0.601.772.792-5	NUMERO DO CGC/CPF INVALIDO			
22	000018-3	2020	0.601.854.425-7	NUMERO DO CGC/CPF INVALIDO			
22	000018-3	2021	0.601.937.761-7	NUMERO DO CGC/CPF INVALIDO			

Fonte: Própria.

Como resultado existem 1.296 rejeições, todas com a descrição “NUMERO DO CGC/CPF INVALIDO”.

Verificamos que o SDA possui mecanismo de controle para bloquear inscrições de dívida ativa com erro no processamento de dados pertinentes à Taxa de Aparelho de Transporte Vertical.

Com base nas rejeições, fizemos uma análise no banco de dados, para verificar se as rejeições de maio de 2023 foram reprocessadas e inscritas até novembro de 2023. Não foram encontradas

inscrições relativas ao arquivo de rejeição. Desta forma, concluímos que não houve correção dos dados e nenhuma dívida foi inscrita com base no arquivo de rejeição.

Por fim, demonstramos os quantitativos das rejeições agrupadas por ano de exercício das dívidas rejeitadas:

Tabela 18 – Rejeições por ano (Taxa de Aparelho de Transporte Vertical)

Exercício	Quantidade
2022	329
2021	263
2020	256
2019	225
2018	223
Total	1.296

Fonte: Própria.

Com base nas rejeições e de acordo com o Decreto nº 20.910/32, o prazo prescricional¹⁰ das dívidas é de cinco anos, assim temos que 223 dívidas de 2018 podem ter sido prescritas.

3.7.1.2. Das Respostas das unidades credoras

Para sustentar a análise sobre a correção e o reenvio das rejeições de inscrição de dívida pelas unidades credoras, foram realizadas indagações sobre o tema, cujas respostas estão descritas a seguir:

Companhia de Engenharia de Tráfego (CET):

Afirma que não existe tratamento de dívidas com rejeição que retornam do SDA (peça 6).

Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA):

Afirma que envia normalmente os arquivos para inscrição da dívida e que na existência de rejeições todas elas são tratadas e reenviadas ao SDA (peça 7). O último arquivo enviado pela SVMA é de 2010 (peça 8) com apenas uma inscrição.

¹⁰ Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Secretaria das Subprefeituras (SMSUB):

À peça 9, informa que com a implantação do Sistema de Gerenciamento da Fiscalização (SGF), a quantidade de rejeição diminuiu significativamente. Ao longo de sua explanação apresenta a quantidade de rejeições pendentes por tipo: “Dívida já inscrita”, “Fato Constitutivo Igual a Zeros” (valor da multa zerado), “CNPJ/CPF inválidos”, etc. – entretanto, confirma a pendência de tratamento de rejeições.

Secretaria Municipal da Fazenda (SF):

À peça 10, informa que vêm sendo envidados esforços contínuos por parte da SF por meio da oficialização de cartórios, com o objetivo de localizar nos registros imobiliários o número de CPF ou CNPJ do contribuinte sem qualificação no CIF. No presente exercício, está sendo estudada a possibilidade de enviar intimações/comunicados para os imóveis cujo cadastro permanece sem o dado no intuito de sensibilizar eventual possuidor a atualizar voluntariamente os dados cadastrais do imóvel.

De fato, com base em nossa análise, a SF foi a unidade credora que mais teve rejeições tratadas e reenviadas. No entanto, é importante destacar que ainda há muitos casos pendentes não esclarecidos por esta auditoria, uma vez que não estavam incluídos no escopo do presente trabalho.

Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL):

Destacamos que o Elev é o sistema de computador que controla, além de outras atividades, as multas referentes às taxas de transporte vertical e que está em tratativas uma nova versão do sistema com vistas a se integrar ao SDA.

À peça 11, a SMUL informa que não existe programação sistêmica para as rejeições de inscrições provenientes do Sistema da Dívida Ativa (SDA) no sistema Elev, sendo que eventuais correções dos dados cadastrados são efetuadas a pedido do órgão responsável pelo SDA, com a realização de pesquisas manuais por parte do corpo de funcionários de Coordenadoria de Controle e Uso de Imóveis (CONTRU)/Divisão de Equipamentos e Instalações (DINS) utilizando as mais diversas ferramentas de pesquisa, tais como internet, bancos de dados do GeoSampa,

entre outros, uma vez que as informações constantes no banco de dados do Elev são registradas pelas empresas conservadoras por meio autodeclaratório, em atendimento às disposições do art. 34 do Decreto nº 57.776, de 7 de julho de 2017.

3.7.1.3. Da Vulnerabilidade processual e o risco de fraude

Com base nos resultados apresentados, ficou evidente que, em sua maioria, as rejeições de inscrições da dívida ativa não são reprocessadas. No caso específico em tela, essa situação ocorre quase em sua totalidade.

Partindo do pressuposto que operadores do processo de rejeição de inscrições tenham conhecimento de seu *modus operandi* e que tenham acesso aos arquivos de inscrição da dívida, independentemente da fase em que se encontrem antes do processo de inscrição, basta alterar os dados de uma determinada dívida para que ela seja "rejeitada". Com isso, há uma alta probabilidade de que a prescrição ocorra, efetivando a fraude.

Desta forma, com base nas análises efetuadas nos arquivos de rejeição chegamos à conclusão de que o SDA possui mecanismos de controle que impedem a inscrição de dívidas ativas considerando diversos tipos de erros provenientes de arquivos da Administração Direta e Indireta da PMSP.

O procedimento de inscrição de dívida ativa demonstrou possuir controles adequados para impedir a entrada indevida de inscrições de dívidas com dados incorretos, em conformidade com o art. 2º do Decreto Municipal 55.786/14. No entanto, é necessário destacar a situação das rejeições aplicadas pelo Sistema da Dívida Ativa (SDA) e retornadas às unidades de crédito. Quase todas essas rejeições nunca são processadas novamente, resultando, assim, na **provável prescrição das dívidas**.

A respeito do Decreto Municipal 55.786/14, *in verbis* (peça 19, fl. 1):

Art. 3º A Procuradoria Geral do Município poderá, ouvidas a Secretarias envolvidas, expedir normas complementares para o atendimento das disposições deste decreto, bem como para disciplinar outras condições para cobrança de débitos tributários e não tributários.

Art. 2º A Procuradoria Geral do Município, verificando a ausência da precisa e completa identificação do devedor na conformidade do artigo 1º deste decreto, deixará de proceder à inscrição do crédito de quaisquer dívidas na Dívida Ativa.

Parágrafo único. Recusada a inscrição, **a unidade que constituiu o crédito deverá complementar as informações, em tempo hábil para evitar a ocorrência da prescrição, disponibilizando o crédito novamente para inscrição em Dívida Ativa.** (grifos nossos)

Indagamos se a PGM teria elaborado normativos para que, com outras Secretarias pudesse sanar os problemas (Requisição 07) ora apresentados neste Relatório. A resposta da PGM foi (peça 20, fls. 1/2):

Não consta a edição de normas complementares para regulamentação do Decreto nº 55.786/2014, ao que nos é possível inferir, por se interpretar seja, especialmente a disposição contida no seu artigo 2º, parágrafo único, norma autoaplicável e suficientemente detalhada, uma vez que serve inclusive para parametrizar os dados de identificação de devedores exigidos por diplomas posteriores como, por exemplo, o artigo 3º do Decreto N.º 57.645 de 05 de abril de 2017, bem como o artigo 4º da Portaria PGM N.º 178 de 20 de 2017.

De fato, o parágrafo único do artigo 2º do Decreto Municipal 55.786/14 deixa claro que a responsabilidade de complementar as informações quando da recusa de uma inscrição é da unidade de constituiu o crédito, não cabendo à PGM a atribuição desta responsabilidade.

Entretanto, esta situação é fundamentada em condições perfeitas, nas quais as unidades fariam a complementação das informações em tempo hábil e que todas as rejeições seriam novamente enviadas e processados sem erros no SDA.

O relatório evidencia situações que ultrapassam a mera complementação de dados elementares necessários para a efetiva inscrição da dívida ativa. Tais situações constituem a própria dívida não inscrita, a qual, conforme demonstrado, não será registrada, considerando também as possíveis prescrições envolvidas.

O DM 57.263/16 em seus artigos 3º (peça 21, fl. 2) e 24 (peça 21, fl. 12) assim dispõe:

Art. 3º A Procuradoria Geral do Município, órgão jurídico da Administração Pública Municipal Direta, de caráter permanente, tem por competência as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, bem como, privativamente, a representação judicial do Município, **a inscrição** e a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa e o processamento dos feitos relativos ao patrimônio municipal imóvel, sem prejuízo de outras atribuições compatíveis com a natureza de suas funções.

[...]

Do Departamento Fiscal – FISC

Art. 24. O Departamento Fiscal – FISC tem as seguintes atribuições:

I – **promover a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Município**; (grifos nossos)

Fica evidente que a responsabilidade da PGM é a inscrição da dívida, independentemente de arquivos com rejeições provenientes de unidades credoras. O que se destaca não é uma operação do Sistema da Dívida Ativa (SDA) aguardando por correções, mas sim os registros de **dívida ativa que não chegam ao SDA**. É certo e claro que as rejeições **não** estão sendo devidamente complementadas pelas unidades credoras e, conseqüentemente, não estão sendo enviadas para fins de inscrição da dívida ativa.

Desta forma, **ciente** do risco de prescrição que pode resultar em prejuízo ao erário municipal na ordem de centenas de milhões de reais, e com base nos artigos 3º e 24 do Decreto Municipal nº 57.263/16, bem como no artigo 34, inciso I, alínea "a" do Decreto Municipal nº 27.321/88, recomenda-se que a Procuradoria Geral do Município (PGM) inicie um procedimento de ajuste periódico (semanal, mensal, semestral) em conjunto com as unidades credoras. Esse ajuste pode ser realizado por meio da correção de dados, confrontando os bancos de dados para alinhar as dívidas das unidades com o Sistema da Dívida Ativa (SDA), ou simplificando os dados elementares para facilitar sua inscrição, entre outras medidas.

Assim, aplicando os devidos procedimentos de ajuste de dados entre SDA e sistemas das unidades credoras, os riscos de **prescrição e fraude** serão dirimidos.

3.7.2. Critério

O critério utilizado para avaliar o controle de inscrição de dívidas no SDA foi o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88, que preconiza (peça 18, fl. 11/12):

Art. 34 – A competência das Procuradorias e Divisões, que compõem o Departamento Fiscal fica assim discriminada:

I – À Procuradoria de Ajuizamento cobrança (FISC.1), unidade do Departamento Fiscal incumbida de promover a cobrança extrajudicial e de inscrever e ajuizar a Dívida Ativa do Município para sua cobrança judicial, compete:

a) **controlar a Dívida Ativa quanto a sua inscrição**, pagamento, realização e cumprimento de acordos para pagamento parcelado, negação, retificação, cancelamento e inviabilização; (grifos nossos)

O critério utilizado para avaliar o controle de inscrição de dívidas no SDA foi o art. 2º do Decreto Municipal 55.786/14, que preconiza (peça 19, fl. 1):

Art. 2º A Procuradoria Geral do Município, verificando a ausência da precisa e completa identificação do devedor na conformidade do artigo 1º deste decreto, **deixará de proceder à inscrição do crédito de quaisquer dívidas na Dívida Ativa.**

Parágrafo único. Recusada a inscrição, **a unidade que constituiu o crédito deverá complementar as informações, em tempo hábil para evitar a ocorrência da prescrição, disponibilizando o crédito novamente para inscrição em Dívida Ativa.** (grifos nossos)

3.7.3. Evidências

Foram analisados os arquivos de rejeição e o tratamento das rejeições de dívidas pelas unidades credoras, bem como o retorno dessas informações ao Sistema da Dívida Ativa (SDA), com ênfase no controle das inscrições da dívida.

3.7.4. Causas

Ausência de correção das rejeições pelas unidades credoras, implicando na possibilidade de prescrição e fraude.

Desalinhamento entre os bancos de dados do SDA e os sistemas de crédito das unidades credoras.

3.7.5. Efeitos

Possibilidade de prescrição e fraude da dívida ativa.

3.7.6. Encaminhamento

Determinar à Procuradoria Geral do Município (PGM) que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, um plano de ação visando sanar os problemas identificados e listados a seguir, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação.

a) Foi verificado que a quase totalidade das rejeições não são corrigidas pelas unidades credoras e incorrem em prescrição, em discordância com o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88

b) Foi verificado risco de fraude no procedimento de rejeições da dívida ativa, em discordância com o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88;

c) Ausência de procedimentos de ajuste de banco de dados entre o SDA e os sistemas de crédito das unidades credoras, em discordância com o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88.

3.7.7. Benefícios Esperados

Mitigação dos riscos de prescrição e fraude de dívida ativa.

3.8. Da análise das tabelas de devedores, foram encontradas inconsistências que devem ser sanadas em relação à integridade referencial das tabelas de devedores com a tabela da dívida ativa. Também foram encontradas inconsistências entre a tabela de Paralisação e Motivo da Paralisação, em desacordo com regras de banco de dados e integridade referencial.

3.8.1. Situação encontrada

O banco de dados do SDA contém mais de 300 tabelas. Diante da expressiva quantidade de tabelas, optamos por realizar uma análise amostral da integridade referencial. Concentramos nossos esforços nas tabelas de Devedores e Paralisação, com ênfase na correlação destas com a tabela da Dívida Ativa.

O motivo da escolha das tabelas de devedores com a tabela da dívida ativa se fundamenta na correlação entre estas tabelas. A união dessas tabelas resulta na constituição de uma dívida efetivamente inscrita.

A escolha da tabela de paralisação se justifica pela importância que ela representa. Essa tabela contém todas as informações sobre as negações de dívidas, incluindo cancelamentos, pagamentos, suspensões, entre outros.

3.8.1.1. Tabelas de Devedores

Os devedores da dívida ativa se dividem em várias tabelas, pois cada tipo de devedor contém dados peculiares a sua identificação, sendo nove no total, conforme o quadro 2 à fl. 41 acima.

Iniciaremos a demonstração da análise dos dados das tabelas de cadastros dos devedores em relação à tabela da dívida ativa (T0492_DIVIDA_ATIVA).

3.8.1.2. Multas de Trânsito

3.8.1.2.1. Integridade Referencial

A tabela T1952_CP_MLT_TRANS, que armazena os devedores de multa de trânsito não apresentou inconsistências com relação à integridade referencial.

Constatamos que todos os cadastros gerados em decorrência da inscrição da dívida estão devidamente inter-relacionados, indicando que todos os registros na tabela de devedores possuem correspondência com a tabela de dívida ativa. Assim, a integridade referencial entre as duas tabelas está assegurada.

3.8.1.3. Dívida Imobiliária

3.8.1.3.1. Integridade Referencial

A tabela T0490_DVDR_IMOB_DA, apresentou uma única inconsistência referencial. A chave `idt_dvdr_imob` que armazena a identificação do devedor da dívida imobiliária, com o conteúdo 902000993 não foi encontrada na tabela da dívida ativa (T0492_DIVIDA_ATIVA) na chave `idt_dvdr`.

A PGM dever corrigir este problema, pois se trata de procedimentos de banco de dados que estabelecem regras que não podem ser quebradas.

3.8.1.4. Dívida tributária mobiliária

3.8.1.4.1. Integridade Referencial

Da análise da tabela T0746_DVDR_MOBI_DA, não verificamos erros de integridade referencial entre a tabela de dívida tributária mobiliária e a tabela de dívida ativa.

3.8.1.5. Demais devedores

3.8.1.5.1. Integridade Referencial

Da análise da tabela T0748_DMIS_DVDR_DA, que armazena os demais devedores que não se enquadram nas principais tabelas de devedores tributários e não tributários, não foram identificados erros de integridade referencial entre a tabela e a tabela de dívida ativa

3.8.1.6. Devedores de Transporte Vertical (Taxa dos Elevadores)

3.8.1.6.1. Integridade Referencial

Todos os registros contidos na tabela T0760_DVDR_TV_DA foram encontrados na tabela na dívida ativa (T0492_DIVIDA_ATIVA). Contudo, ao analisarmos a tabela da dívida ativa, verificamos que cinco dívidas de transporte vertical não possuem cadastro:

Quadro 7 – Dívidas de transporte vertical sem cadastro

Identificação da Dívida (idt_da)	Identificação do Devedor (idt_dvdr)
1017673	7175
1017675	7177
1017674	7176
1018325	2502645719
1017676	7178

Fonte: Própria.

A PGM dever corrigir este problema, pois se trata de procedimentos de banco de dados que estabelecem regras que não podem ser quebradas.

3.8.1.7. Devedores de Taxa de Construção

3.8.1.7.1. Integridade Referencial

Todos os registros contidos na tabela T0770_DVDR_TX_CNTC foram encontrados na tabela da dívida ativa (T0492_DIVIDA_ATIVA). Contudo, ao analisarmos a tabela da dívida ativa, verificamos que 339 dívidas de taxa de construção não possuem cadastro. No quadro abaixo demonstramos as 10 primeiras ocorrências:

Quadro 8 – Exemplos de dívidas de taxa de construção sem cadastro

Identificação da Dívida (idt_da)	Identificação do Devedor (idt_dvdr)
3375754	198700252700
3374401	198700252743
4630286	198700252760
2592574	198800156142
3418120	199500888947
4617514	199601637346
3293139	199601639594
3355308	199601639608
3418380	199601639640
4646045	199601639659

Fonte: Própria.

As 339 ocorrências representam um montante total de R\$ 1.087.352,44. Os valores foram baseados na coluna "val_prin_sing", que corresponde ao valor original da dívida. Assim, os valores apresentados não refletem eventuais atualizações, sejam elas com ou sem multa. Também não consideramos se os valores foram cancelados ou pagos. O objetivo desta análise é evidenciar a quantidade de inscrições efetuadas sem o cadastro do devedor correspondente.

A PGM dever corrigir este problema, pois se trata de procedimentos de banco de dados que estabelecem regras que não podem ser quebradas.

3.8.1.8. Devedores de Infração de Rendas Imobiliárias

3.8.1.8.1. Integridade Referencial

Da análise da tabela T1560_DVDR_INFR_RI, que armazena dados dos devedores de infração de rendas imobiliárias, não verificamos erros de integridade referencial entre a tabela de devedores de infração de rendas imobiliárias e a tabela de dívida ativa.

3.8.1.9. Devedores da Taxa do Lixo

3.8.1.9.1. Integridade Referencial

Da análise da tabela T1790_DVDR_TLIX_DA, que armazena dados dos devedores de taxa do lixo, não verificamos erros de integridade referencial entre a tabela de devedores de taxa do lixo e a tabela de dívida ativa.

3.8.1.10. Devedores do Simples Nacional

3.8.1.10.1. Integridade Referencial

Da análise da tabela T2028_MV_SIMP_DVDA, que armazena dados dos devedores de taxa do lixo, não verificamos erros de integridade referencial entre a tabela de devedores do Simples Nacional e a tabela de dívida ativa.

3.8.1.11. Tabela de Paralisação

Além da tabela T0750_PRLZ_DA, que armazena dados de paralisação das dívidas inscritas com data da negação, valor negado, usuário que efetuou a ação, etc., verificamos também a tabela T0581_MTVO_PRLZ_DA, que contém os descritivos da paralisação, principalmente o motivo da paralisação de uma dívida.

3.8.1.11.1. Integridade Referencial

Da análise da T0750_PRLZ_DA, que armazena dados de paralisação das dívidas inscritas, não verificamos erros de integridade referencial em relação à tabela de dívida ativa.

3.8.1.11.2. Campos Inconsistentes

Analisando a tabela de paralisação, constatamos a presença de algumas inconsistências nas colunas que representam a descrição do motivo da paralisação.

Identificamos um total de 290 paralisações registradas sem a descrição do motivo, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 19 – Paralisações com descrição vazia

NOM_MTVO_PRLZ	SGL_MTVO_PRLZ	Quantidade de Paralisações
		290

Fonte: Própria.

Identificamos um total de 1.508 paralisações registradas com a descrição “TESTE”, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 20 – Paralisações com descrição “TESTE”

NOM_MTVO_PRLZ	SGL_MTVO_PRLZ	Quantidade de Paralisações
TESTE DE MOTIVO INVIAB.	TESTE -	1.508

Fonte: Própria.

A PGM dever corrigir este problema, pois se trata de procedimentos de banco de dados que estabelecem regras que não podem ser quebradas, como descrições vazias ou descrições de testes em ambiente de produção.

Assim, analisando os dados armazenados nas tabelas de devedores, verificamos falhas na integridade referencial entre as tabelas de devedores e a tabela de dívida ativa, bem como entre a tabela de paralisação e a tabela de motivo de paralisação.

3.8.2. Critério

Regras de banco de dados e integridade referencial que exigem seu bom funcionamento evitando dados perdidos ou relacionamento de dados corrompidos.

3.8.3. Evidências

Analisando os dados armazenados nas tabelas de devedores, verificamos falhas de banco de dados e integridade referencial das tabelas de devedores com a tabela de dívida ativa e na tabela de paralisação com a tabela de motivo de paralisação.

3.8.4. Causas

Falhas de integridade referencial, descrições vazias ou indevidas em ambiente de produção.

3.8.5. Efeitos

Falhas na integridade referencial comprometem a integridade dos dados em um sistema de informação. No caso em questão, constatamos a existência de devedores sem a correspondente dívida registrada, bem como dívidas sem a identificação dos devedores correspondentes. Dados ausentes ou com descrições de teste em ambiente de produção prejudicam a correta compreensão das informações do SDA.

3.8.6. Encaminhamento

A PGM deve aplicar a correção dos dados das tabelas sem a integridades referencial demonstrados ao longo deste relatório, sem prejuízo de outras tabelas do SDA não analisadas neste item. Além disso deve corrigir dados vazios ou com descrições indevidas em ambiente de

produção, em desacordo com regras de banco de dados e integridade referencial, no prazo de 180 dias.

3.8.7. Benefícios Esperados

A correção de dados e integridade referencial impede a corrupção de dados ou a falsa compreensão dos dados do SDA.

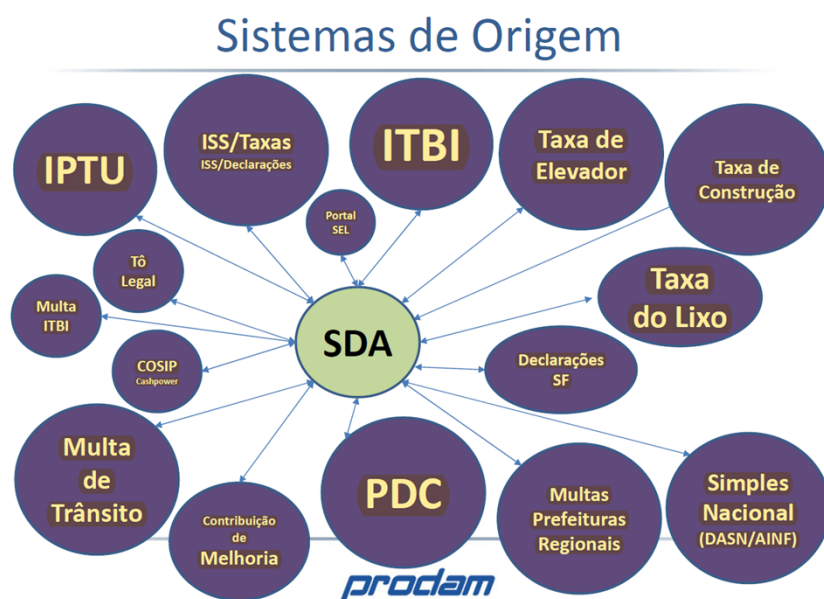
3.9. A ausência de confrontação da base de dados do SDA com as bases de dados das unidades credoras representa vulnerabilidade na inscrição da dívida ativa por motivo de fraude, problemas técnicos ou operacionais.

3.9.1. Situação encontrada

O SDA é um sistema que recebe informações, em sua maioria, de arquivos que são enviados pelas unidades credoras para a inscrição de uma dívida. Embora também seja possível realizar a inscrição de uma dívida diretamente através da interface do sistema, o volume de inscrições efetuadas desta maneira é consideravelmente menor.

Abaixo demonstramos a relação dos sistemas das unidades credoras com o SDA:

Figura 13 – Relação dos sistemas de unidades credoras com SDA



Fonte: Própria.

Periodicamente, a depender da especificidade de cada sistema, o SDA recebe e processa os arquivos de inscrição de dívida provenientes das unidades credoras. Este procedimento resulta na efetiva inscrição ou rejeição das dívidas, constituindo o principal meio de comunicação do SDA com outros sistemas.

No entanto, constatamos que o SDA não possui um controle de verificação com as unidades credoras para assegurar a atualização dos créditos entre os sistemas, ou seja, não há um mecanismo para confirmar se os créditos registrados nos sistemas das unidades credoras foram devidamente inscritos no SDA.

Com base neste cenário, identificamos uma **vulnerabilidade** na gestão da dívida ativa, a qual implica em possíveis **fraudes, prescrições ou ausências de inscrições da dívida**, fundamentadas nas seguintes constatações:

- a) O não envio de um arquivo de uma unidade credora para o SDA. Se uma unidade credora deixar de enviar um arquivo para o SDA, seja por razões operacionais, técnicas ou mesmo fraudulentas, as dívidas não serão inscritas.
- b) Um arquivo de uma unidade credora pode ser editado antes de ser processada pelo SDA, ou seja, uma dívida contida neste arquivo pode ser removida ou ter seu valor alterado antes de ser submetida ao processamento no SDA.
- c) Um arquivo de uma unidade credora pode ser editado, permitindo que uma dívida contida nesse arquivo seja alterada com o objetivo de ser rejeitada. Uma vez que a dívida é rejeitada pelo SDA, a probabilidade de correção e reenvio é extremamente baixa para algumas unidades credoras, enquanto para outras unidades, esse processo de correção e reenvio não ocorre.

Os argumentos apresentados até o momento têm o propósito de recomendar à PGM que adote medidas eficazes para mitigar as possibilidades de fraude, prescrição ou a ausência de inscrições devido a razões fraudulentas, técnicas ou operacionais.

Por fim, a ausência de confrontação da base de dados do SDA com as bases de dados das unidades credoras representa uma **vulnerabilidade** significativa no processo de inscrição da

dívida ativa, expondo o sistema a riscos de fraude, bem como a problemas técnicos e operacionais.

3.9.2. Critério

Critérios: DM nº 27.321/88 art. 34, inc. I, alínea "a".

3.9.3. Evidências

O Sistema da Dívida Ativa (SDA) não possui um processo de controle eficaz para a verificação junto às unidades credoras, a fim de assegurar a correta atualização dos créditos entre os sistemas. Em outras palavras, não há um mecanismo estabelecido para confirmar se os créditos registrados nos sistemas das unidades credoras foram devidamente inscritos no SDA.

3.9.4. Causas

A ausência de controle efetivo resulta em vulnerabilidade nos processos de inscrição da dívida ativa.

3.9.5. Efeitos

A possibilidade de ocorrência de fraudes, prescrições e ausência de inscrições de dívidas.

3.9.6. Encaminhamento

Recomendamos a adoção de um procedimento periódico de comparação da base de dados do SDA com a base de dados das unidades credoras. Este procedimento não tem o propósito de modificar os processos atuais do SDA, apenas fazer um ajuste daquilo que deveria ser inscrito no SDA e por alguma razão não foi feito.

3.9.7. Benefícios esperados

Mitigação dos riscos de fraudes, prescrições e ausência de inscrições de dívidas.

3.10. O banco de dados do SDA está documentado e atualizado com relação ao Modelo Entidade Relacionamento (MER), e suas tabelas estão documentadas e atualizadas com relação ao Dicionário de Dados

3.10.1. Situação encontrada

Todo sistema de informação que utilize um sistema gerenciador de banco de dados como repositório de dados deve estar acompanhado de documentação que reflita suas características, estrutura e peculiaridades.

Para atender a essa necessidade, é fundamental a elaboração de uma documentação detalhada do banco de dados, com o objetivo de registrar a estrutura de todas as tabelas e seus respectivos relacionamentos.

Basicamente, os documentos mais importantes de um banco de dados são o Modelo Entidade Relacionamento (MER), que registra as tabelas de um banco de dados e seus relacionamentos e o Dicionário de Dados, que descreve o que significa cada coluna de cada tabela.

A PGM forneceu os dois documentos solicitados para análise.

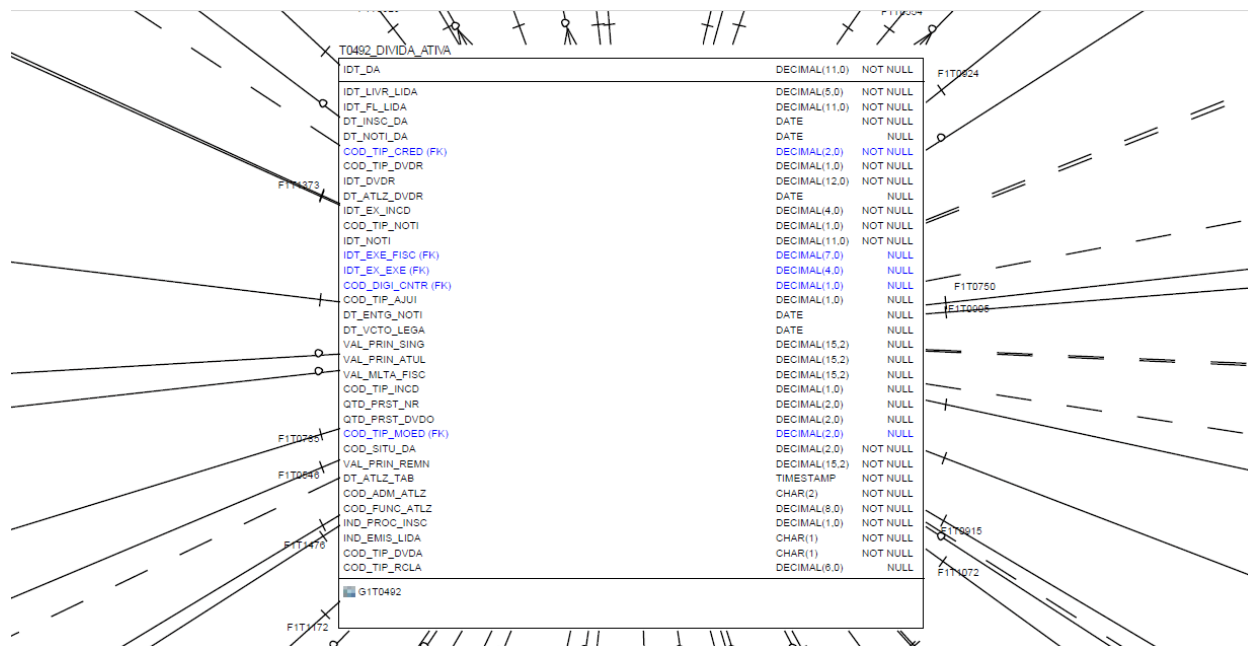
No total, são 338 tabelas. Diante dessa quantidade, optamos por selecionar uma amostra das tabelas para verificar se a documentação está de acordo com a realidade do banco de dados. Esta verificação inclui a descrição das colunas das tabelas no Dicionário de Dados.

3.10.1.1. Modelo Entidade Relacionamento (MER)

Contatou-se que o Modelo Entidade Relacionamento (MER) do SDA está atualizado, refletindo todas as tabelas e seus relacionamentos. O modelo do Sistema da Dívida Ativa (SDA) é gerenciado de forma automatizada por um software denominado ERWin. Assim, quando há a necessidade de se acessar o MER o referido *software* faz a leitura do banco de dados no momento da requisição e apresenta o modelo em tempo real.

Apresentamos na figura abaixo a tabela T0492_DIVIDA_ATIVA, a principal do SDA, com seu relacionamento com diversas tabelas do banco de dados.

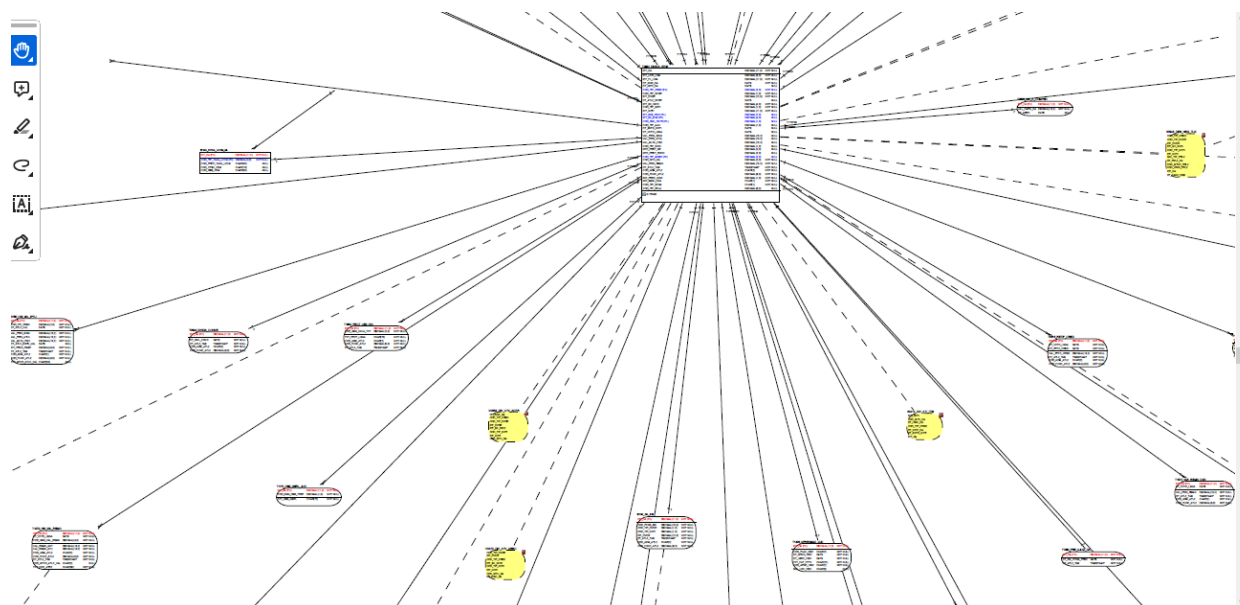
Figura 14 – Tabela T0492_DIVIDA_ATIVA



Fonte: Própria.

Em uma visão mais ampla do MER demonstramos o relacionamento da tabela de dívida ativa com outras tabelas do SDA:

Figura 15 – Relacionamento de T0492_DIVIDA_ATIVA com outras tabelas



Fonte: Própria.

Desta forma, constata-se que o SDA possui o Modelo Relacionamento (MER) atualizado.

3.10.1.2. Dicionário de Dados

O Dicionário de Dados é o documento no qual se descreve o significado de cada coluna de uma tabela. A título de ilustração, o quadro abaixo exemplifica sua função, com base na tabela T0492_DIVIDA_ATIVA (tabela da dívida ativa):

Quadro 9 – Dicionário de Dados (T0492_DIVIDA_ATIVA)

Coluna	Descrição
idt_da	IDENTIFICADOR DIVIDA-ATIVA
idt_livr_lida	IDENTIFICADOR LIVRO L.I.D.A
idt_fl_lida	IDENTIFICADOR FOLHA L.I.D.A
dt_insc_da	DATA INSCRICAO NA DIVIDA-ATIVA
dt_noti_da	DATA NOTIFICACAO INSCRICAO NA DIVIDA-ATIVA
cod_tip_cred	CODIGO TIPO CREDITO MUNICIPAL
cod_tip_dvdr	CODIGO TIPO DEVEDOR
idt_dvdr	IDENTIFICADOR DEVEDOR D.A.
dt_atlz_dvdr	DATA ATUALIZACAO DEVEDOR
idt_ex_incd	IDENTIFICADOR EXERCICIO INCIDENCIA DO C.M.
cod_tip_noti	CODIGO TIPO NOTIFICACAO
idt_noti	IDENTIFICADOR NOTIFICACAO
idt_exe_fisc	IDENTIFICADOR EXECUCAO FISCAL
idt_ex_exe	IDENTIFICADOR EXERCICIO EXECUCAO FISCAL
cod_digi_cntr	CODIGO DIGITO CONTROLE
cod_tip_ajui	CODIGO TIPO AJUIZAMENTO
dt_entg_noti	DATA ENTREGA NOTIFICACAO
dt_vcto_lega	DATA VENCIMENTO LEGAL
val_prin_sing	VALOR PRINCIPAL SINGELO
val_prin_atul	VALOR PRINCIPAL ATUALIZADO
val_mlta_fisc	VALOR MULTA FISCAL
cod_tip_incd	CODIGO TIPO INCIDENCIA
qtd_prst_nr	QUANTIDADE PRESTACAO NR
qtd_prst_dvdo	QUANTIDADE PRESTACAO DEVIDA
cod_tip_moed	CODIGO TIPO MOEDA
cod_situ_da	CODIGO SITUACAO DIVIDA-ATIVA
val_prin_remn	VALOR PRINCIPAL REMANESCENTE
dt_atlz_tab	DATA ATUALIZACAO TABELA
cod_adm_atlz	CODIGO ADMINISTRACAO ATUALIZACAO
cod_func_atlz	CODIGO FUNCIONARIO ATUALIZACAO
ind_proc_insc	INDICADOR PROCESSAMENTO INSCRICAO BATCH/ONLIN
ind_emis_lida	INDICADOR EMISSAO L.I.D.A.
cod_tip_dvda	CODIGO TIPO DIVIDA
cod_tip_rcla	CODIGO TIPO RECLASSIFICACAO

Fonte: Própria.

Também verificamos o quantitativo e o nome das colunas para três tabelas (T0492_DIVIDA_ATIVA, T0746_DVDR_MOBI_DA, T1952_CP_MLT_TRANS). Os resultados obtidos indicaram que as tabelas estão devidamente atualizadas no Dicionário de Dados.

3.10.2. Critério

Manutenção de documentação do SDA.

3.10.3. Evidências

Com base na documentação apresentada, o SDA está com sua documentação atualizada.

3.10.4. Causas

N/A

3.10.5. Efeitos

N/A

3.10.6. Encaminhamento

N/A

3.10.7. Benefícios esperados

N/A

3.11. Há um quantitativo de 943.456 baixas automáticas de dívida ativa provenientes das unidades credoras no valor de R\$ 12.088.661.241,75, no período de Jan/2020 a Nov/2023, sem identificação do expediente que as fundamenta, em discordância com o art. 8º do DM nº 57.645/17, para dívidas tributárias, e art. 4º da Portaria Intersecretarial nº 05/2015, para dívidas não tributárias.

3.11.1. Situação encontrada

As baixas manuais no SDA são procedimentos que envolvem a negação, cancelamentos, entre outras ações, referentes a uma dívida ativa, realizadas por intervenção de um usuário, através de uma interface do programa SDA na tela do computador. Além das baixas manuais, o sistema SDA também possui processos automáticos de negação de dívida.

3.11.1.1. Atividades de baixa manual

Em resposta à Requisição 02 (peça 4, fls. 304) a PGM informou que baixas manuais somente podem ser feitas por servidores com atribuições específicas para tal. A seguir, relacionamos os usuários que possuem privilégios para efetuar baixas manuais:

Quadro 10 – Usuários com privilégio para baixas manuais

Usuário	Nome
D639991	MIRIAM LOPES FERREIRA
D650428	DIRCEU RAMOS TEIXEIRA
D725572	FABIANO ALEXANDRE DONEGAL
D729283	JOAO DEMETRIO BITTAR
D734996	WANDERLEI TAVARES MARTINS
D793324	ANDERSON MORAES DE LIMA

Fonte: Própria.

À peça 5, fl. 4 a PGM demonstra a tela de segurança do Sistema Integrado de Segurança (SIS), contendo os usuários apresentados com privilégios de baixa manual da dívida ativa.

Figura 16 – Sistema Integrado de Segurança (SIS)

The screenshot shows the SIS interface with the following details:

- Header:** ADH41A, S.I.S. - SISTEMA INTEGRADO DE SEGURANCA, 07/08/23, M01, OPERADORES POR ASSUNTO, 14:57:20
- Assunto:** (301) FISC - ATIV FISC 121
- Subsistema:** SN0002 CONTROLE E COBRANCA DA DIVIDA ATIVA UNIFICADO
- User List:**

OPERADOR	NOME	GRUPO	CONCT ASSUNN	GRUPO CONCT
D639991	MIRIAM LOPES FERREIRA	138		
D650428	DIRCEU RAMOS TEIXEIRA	138		
D725572	FABIANO ALEXANDRE DONEGAL	1002	*	
D729283	JOAO DEMETRIO BITTAR	138		
D734996	WANDERLEI TAVARES MARTINS	586	*	
D793324	ANDERSON MORAES DE LIMA	237	*	
- Footer:** F1=AUX, F3=VOLTA, F4=OPCAO, F7=ANT., F8=PROX, F10=ACAO, F12=CANC, ADHD0005A CONSULTA EFETUADA - DIGITE OS DADOS E TECLE <ENTER>, TI, 6, 16

Fonte: Requisição 03 (peça 5, fl. 4).

As informações fornecidas pela PGM foram verificadas por meio de uma pesquisa em banco de dados, na qual foram identificados os usuários listados pela PGM: 6399916, 6504281, 7255721, 7292830, 7349963 e 7933240. Os dados foram obtidos na tabela T0248, que é a tabela que relaciona os “Assuntos” do SDA, ou seja, os privilégios dos usuários em relação às atividades do sistema.

3.11.1.2. Análise de baixas manuais

As baixas, sejam elas automáticas ou manuais, são gravadas na tabela T0750_PRLZ_DA (tabela de paralisação), a qual documenta todos os tipos de paralisação de uma dívida ativa. Existem diversos tipos de baixas, provenientes de vários tipos de eventos, tais como cancelamentos, prescrição, decisões judiciais, entre outros.

Ao verificarmos as baixas manuais na tabela de paralisação obtivemos o seguinte resultado:

Tabela 21 – Baixas manuais

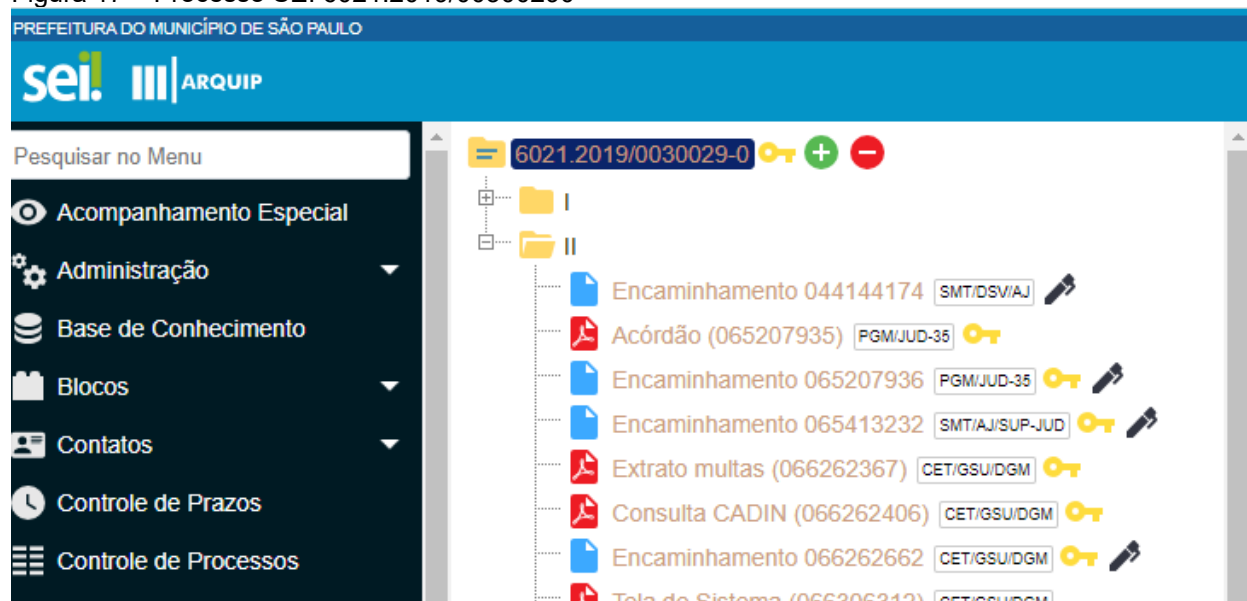
Funcionário	Motivo da Paralisação	Quantidade
7255721	CANCELAMENTO ADM. DO A.M.	2
7255721	DECISAO JUDICIAL	106
7255721	DUPLICIDADE NA COBRANCA	1
7255721	EMENTA 11.617 – PRESCRICAO	12
7255721	ILEGITIMIDADE DO INFRATOR	2
7255721	ORIENTACAO NORMATIVA 209SJ	7
7255721	PAGAMENTO ANTERIOR A INSCRICAO	12
7255721	RETIFICACAO POESTERIOR INSCRIC	5
7255721	VICIO NA INSCRICAO	8
7349963	AUSENCIA DE CADASTRAE RECURSO	1
7349963	CANCELAMENTO ADMIN. DA DIVIDA	1
7349963	COISA JULGADA INCOMPATIVEL	6
7349963	DECISAO JUDICIAL	181
7349963	DUPLICIDADE NA COBRANCA	15
7349963	EMENTA 11.617 – PRESCRICAO	108
7349963	ORIENTACAO NORMATIVA 209SJ	17
7349963	PAGAMENTO ANTERIOR A INSCRICAO	20
7349963	PGTO.POST.INSCR.OUTRO ORGAO	1
7349963	PRESCRICAO	15
7349963	VICIO NA INSCRICAO	75
7933240	AUSENCIA DE CADASTRAE RECURSO	6
7933240	AVISO CANCELADO	10
7933240	CANCELAMENTO ADMIN. DA DIVIDA	1
7933240	COISA JULGADA INCOMPATIVEL	1
7933240	DECISAO JUDICIAL	437
7933240	EMENTA 11.617 – PRESCRICAO	121
7933240	ORIENTACAO NORMATIVA 209SJ	5
7933240	PAGAMENTO ANTERIOR A INSCRICAO	6
7933240	PAGT PELO AVISO ORIGINAL	1
7933240	PENDENCIA DE DEF.REC.RECONSID.	1
7933240	VICIO NA INSCRICAO	30
Total		1214

Fonte: Própria.

A pesquisa de dados foi realizada utilizando como critério todas as baixas manuais a partir de janeiro de 2020. Os resultados indicaram que apenas dois usuários que realizaram baixas manuais: 7349963 e 7933240. Ambos os usuários estão devidamente listados pela PGM com privilégios para executar as referidas tarefas.

Além disso, todas as baixas manuais foram devidamente acompanhadas pelos respectivos processos administrativos, a saber: 6021.2019/00300290, 6021.2019/00303222, 6021.2019/00572088, 6021.2021/00243703, etc. Das baixas manuais mais recentes, todas têm processos eletrônicos SEI. A seguir demonstramos, por amostragem, a correspondência do processo SEI 6021.2019/00300290 com o documento registrado nas baixas manuais do SDA.

Figura 17 – Processo SEI 6021.2019/00300290



Fonte: Própria.

3.11.1.3. Documentos em baixas automáticas

Além das baixas manuais, existem as baixas automáticas, que são aquelas realizadas pelo próprio SDA. As baixas automáticas podem ser realizadas por meio do processamento de arquivos de baixas oriundos das unidades credoras, ou podem ser realizadas por iniciativa do próprio SDA, como no caso do processo de prescrição da dívida ativa.

Conforme analisado no item 3.2.6.6, as baixas manuais registram não apenas o usuário responsável pela execução da baixa, mas também, de igual importância, o documento que fundamentou o referido ato administrativo.

Com relação às baixas provenientes das unidades credoras, a partir de janeiro de 2020, constatamos a existência de um quantitativo significativo de baixas, incluindo seus respectivos valores, sem a devida documentação que fundamentou o ato administrativo:

Tabela 22 – Baixas sem fundamentação

Motivo da Paralisação	Quantidade	Valor Negado (R\$)
PAGAMENTO NO PPI	467.976	8.535.617.339,12
PAGAMENTO NO DETRAN	294.749	57.284.936,06
PAGAMENTO NO TPCL-A	58.630	668.638.289,54
AVISO RETIFICADO	53.496	2.010.094.409,62
PAGAMENTO PELO AVISO ORIGINAL	34.003	8.777.049,85
AVISO CANCELADO	27.076	550.623.397,38
PAGAMENTO NO PRD-SUP	3.509	155.550.921,05
PAGAMENTO NO TDM	2.189	7.370.147,84
MOTIVO NAO INFORMADOCONVERSAO	936	91.696.443,61
PAGTO. PELO AVISO ORIGINAL	856	225.600,58
REMISSAO LEI 14.12505	30	1.467.146,22
OFICIO	3	216.035,02
PAGAMENTO NO PEQ	3	1.099.525,86
Total	943.456	12.088.661.241,75

Fonte: Própria.

É fato que os dados de baixas da dívida são encaminhados pelas unidades credoras, restando à PGM dar prosseguimento ao processo de baixa. Contudo, ao processar baixas (negação e cancelamento de dívidas) sem a devida identificação do documento de origem, o SDA deve exigir a identificação do expediente que fundamenta essa baixa, rejeitando solicitações que não apresentem a identificação necessária, seja para dívidas tributárias ou não tributárias.

Por fim, foi constata-se um número significativo de negações de dívida ativa sem a respectiva identificação do expediente que as fundamenta.

3.11.2. Critérios

O critério utilizado para avaliar o controle de baixas manuais de dívidas inscritas no SDA foi a norma ISO 27.002:2022 Seção 8.15, que preconiza (peça 23, fl. 1):

8.15 Log¹¹

[...]

Controle

Convém que *logs* que registrem atividades, exceções, falhas e outros eventos relevantes sejam produzidos, armazenado, protegidos e analisados.

Propósito

Registrar eventos, gerar evidências, assegurar a integridade das informações de registro, prevenir contra acesso não autorizado identificar eventos de segurança da informação que possam levar a um incidente de segurança da informação e apoiar investigações.

¹¹ Processo de registro de eventos relevantes num sistema computacional.

O critério utilizado para avaliar baixas de **dívidas tributárias** no SDA foi o art. 8º do DM nº 57.645/17, que preconiza (peça 15, fl. 1):

Art. 8º A comunicação automática entre os sistemas de origem e o Sistema da Dívida Ativa deverá acarretar o cumprimento da decisão e implicar a anotação, em ambos, do expediente em que foi proferido o despacho que determinou a retificação ou o cancelamento do crédito ou a negação da dívida pelo Departamento Fiscal.

O critério utilizado para avaliar baixas de **dívidas não tributárias** no SDA foi o art. 4º da Portaria Intersecretarial nº 05/2015, que preconiza (peça 14, fl. 2):

Art. 4º A comunicação automática entre os sistemas de origem e o SDA deverá implicar a anotação, em ambos, do expediente em que foi proferido o despacho que acarretou a retificação ou cancelamento do lançamento tributário ou a negação da dívida pelo Departamento Fiscal.

3.11.3. Evidências

Foi constatado que, desde janeiro de 2020, um grande número de baixas provenientes das unidades credoras, totalizando 943.456 registros e um valor de R\$ 12.088.661.241,75, foi realizado sem a devida documentação que fundamenta os atos administrativos correspondentes, conforme as informações da Tabela 22.

3.11.4. Causas

A ausência de identificação do expediente que fundamenta as baixas de dívidas provenientes das unidades credoras.

3.11.5. Efeitos

A ausência de identificação do expediente em um registro de baixa de dívida torna o processo incompleto e carecendo de informações essenciais. Além disso, tal omissão configura descumprimento da legislação vigente.

3.11.6. Encaminhamento

Considerando que a recepção de baixas automáticas como negação e cancelamento de uma dívida ativa, sem a devida identificação do expediente, está em desacordo com o art. 8º do DM nº 57.645/17 para dívidas tributárias e o art. 4º da Portaria Intersecretarial nº 05/2015 para dívidas

não tributárias, a PGM deve exigir a identificação do expediente que fundamenta a baixa e rejeitar qualquer solicitação que não atenda a esse requisito.

3.11.7. Benefícios Esperados

A exigência de identificação do expediente que fundamentou a baixa da dívida ativa complementa as informações do histórico de uma dívida no Sistema da Dívida Ativa (SDA). Junto com os demais dados relativos à dívida ativa, como data de inscrição, notificação e identificação do devedor, a conclusão da baixa com a identificação do expediente que embasou o ato administrativo proporciona maior segurança em termos de completude da informação e mais transparência ao procedimento. Dessa forma, o SDA passa a conter todas as informações pertinentes à dívida ativa, além de estar em conformidade com a legislação vigente.

3.12. O SDA possui controles para possibilitar ações tempestivas que evitem a prescrição dos créditos inscritos pelas unidades.

3.12.1. Situação encontrada

O controle da prescrição da dívida é uma das funções mais importantes do SDA. A prescrição ocorre após cinco anos sem a adoção de qualquer ato relativo a uma dívida inscrita.

Há várias razões para que uma dívida prescreva. Uma delas está fundamentada na Lei Municipal 14.808/08, que, em seu preâmbulo, autoriza a PGM a “não ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos de pequeno valor, de natureza tributária e não tributária”.

Em seu art. 1º a referida lei estabelece o valor mínimo para ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos tributários e não tributários: “Art. 1º Fica a Procuradoria Geral do Município autorizada a não ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos tributários e não tributários de valores consolidados iguais ou inferiores a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais)”.

A análise deste tema está fundamentada nos mecanismos de controle que o SDA possui para interromper o prosseguimento da dívida e informar às unidades credoras o montante prescrito.

3.12.1.1. Da Prescrição

Antes de adentrar nos processos de prescrição, é necessário esclarecer o procedimento de ajuizamento. Ambos os processos são executados automaticamente em intervalos regulares. O ajuizamento visa formalizar judicialmente uma dívida que atende aos critérios estabelecidos para tal finalidade.

Tomando como exemplo hipotético, um devedor que possui dívidas no valor de R\$ 12.000,00. No procedimento de ajuizamento, o total das dívidas não alcança o valor mínimo definido no art. 1º da Lei Municipal 14.808/08. Caso essa situação permaneça inalterada ao longo de cinco anos, a dívida estará sujeita à prescrição.

A prescrição, em sua larga maioria, é efetuada por processos automáticos do SDA. Ainda que seja possível realizar prescrições de forma manual, ou seja, através da interação direta com o SDA por meio de tela de computador, a quantidade dessas ocorrências é bastante reduzida.

Em resposta à Requisição 14 sobre os procedimentos sobre prescrição da dívida a PGM assim se manifestou (peça 22, fl. 1):

As prescrições são operacionalizadas de forma automatizada, sem intervenção humana, pelo Sistema da Dívida Ativa com base na Lei 14.800/08 ou ainda por decisão administrativa ou judicial transitada em julgado veiculada mediante processo administrativo SEI específico com o devido registro dos dados pertinentes, em especial, número do processo e identificação do solicitante. Cumpre mencionar também que, em conjunto com o Tribunal de Justiça de São Paulo e com o Conselho Nacional de Justiça, esta Procuradoria está elaborando plano de saneamento de execuções fiscais antigas, nos termos do compromisso “Amigo da Justiça” que implicará a extinção de universo, acordado entre os envolvidos, em que a cobrança judicial restou frustrada, sem localização do devedor ou de bens. As futuras extinções a serem realizadas no saneamento citado serão registradas no SDA com a anotação dos dados pertinentes.

A PGM também apresentou relatórios mensais sobre os processos automáticos de prescrição realizados pelo SDA nos períodos de novembro e dezembro de 2023 e janeiro de 2024. Abaixo demonstramos o relatório de novembro de 2023:

Figura 18 – Relatório de negação massiva (ref. Nov/2023)

LEI 14800 - NEGACAO MASSIVA

SYSOPER@TCPVTAM.prodiam.sp.gov.br <SYSOPER@TCPVTAM.prodiam.sp.gov.br>

Qui, 02/11/2023 14:11

Para:Dirceu Ramos Teixeira <dirceut@PREFEITURA.SP.GOV.BR>;Miriam Lopes Ferreira <miriamf@PREFEITURA.SP.GOV.BR>;

João Demétrio Bittar <jdbittar@PREFEITURA.SP.GOV.BR>;Julio Cesar Ferreira Bueno <juliob@prodiam.sp.gov.br>;Carlos

Eduardo Bento <carlosbento@prodiam.sp.gov.br>;Priscilla Alessandra Widmann <pwidmann@PREFEITURA.SP.GOV.BR>

ROTINA:SN080260 - LEI 14.800

TOTAL DE DIVIDAS NEGADAS EM OUT/2023

CRED	SIGLA	VALOR	QTDE
04	TX CONSTR	19.457,62	6
05	ISS	1.651.200,40	4.968
07	TFA	21.885,58	14
12	CONTR MELH	7.445,77	2
17	IPTU	2.321.096,88	1.479
20	MLT OBR AC	33.834,84	17
22	TX ELEV	17.440,72	44
23	ITBI	83.628,28	7
24	TLIX-TRSD	21.766,66	10
26	TLIX-TRSS	5.753,83	3
27	TFE	274.794.380,47	421.446
29	SIMPL NAC	2.421.578,74	5.470
30	TRIB MOBIL	10.511,32	1
41	OBRA GERAL	171.109,12	57
42	OBRA VIA P	2.291,22	2
45	CONTR SANI	163.644,18	35
47	ATIVIDADE	513.767,73	51
48	PUBLICID	744.459,62	22
49	AMBULANTE	6.913,21	7
50	FEIRA	2.908,36	102
51	MPL	533.032,70	131
53	POST GERAL	608.025,02	445
54	PRECO PUBL	81.974,44	49
55	M.CONTR-I	2.135,64	2
56	PAGTO IND	125.306,15	25
65	MULTA-TCM	1.505,79	1
66	M.CONTR-II	10.315,18	1
67	PP REMVEIC	30.813,18	3
71	MULTA JUD	989.774,02	126
72	M.AMBIE-I	26.501,48	3
95	MULTA TRAN	31.649.433,37	118.891
TOTAL		317.073.891,52	553.420

Fonte: Própria.

Como demonstrado no relatório, foram várias prescrições para variados tipos de dívida com um quantitativo de 553.420 no valor de R\$ 317.073.891.52.

Com base nas análises efetuadas na documentação enviada pela PGM, verificamos a existência de um controle de prescrição de dívidas no SDA.

3.12.2. Critérios

Art. 14, inciso VIII do DM nº 57.263/16: – promover privativamente a inscrição, o controle e a cobrança, amigável, judicial e extrajudicial, da dívida ativa.

3.12.3. Evidências

Constatamos que o Sistema da Dívida Ativa (SDA) possui controles que possibilitam a execução de ações tempestivas visando evitar a prescrição dos créditos inscritos pelas unidades. Esses controles são executados mensalmente, com a regular emissão de relatórios enviados aos gestores responsáveis. Essa prática está devidamente evidenciada na resposta à Requisição 14 e no Relatório de Negação Massiva, conforme apresentado na Figura 18.

3.12.4. Causas

N/A

3.12.5. Efeitos

N/A

3.12.6. Encaminhamento

N/A

3.12.7. Benefícios esperados

N/A

3.13. O Sistema Gerenciador de Banco de Dados IBM DB2, versão 8.1, não possui *logs* de trilhas de auditoria, em desacordo com as recomendações do item 8.15 da norma NBR ISO 27.002:2022.

3.13.1. Situação encontrada

A norma NBR ISO 27.002:2022, item 8.15 – *Log* especifica (peça 23, fls. 1/4):

8.15 *Log*¹²
[...]
Controle

¹² Processo de registro de eventos relevantes num sistema computacional.

Convém que *logs* que registrem atividades, exceções, falhas e outros eventos relevantes sejam produzidos, armazenados, protegidos e analisados.

Propósito

Registrar eventos, gerar evidências, assegurar a integridade das informações de registro, prevenir contra acesso não autorizado identificar eventos de segurança da informação que possam levar a um incidente de segurança da informação e apoiar investigações.

Orientação

Geral

Convém que a organização determine a finalidade para a qual os logs são criados, quais dados são coletados e registrados e quaisquer requisitos específicos para proteger e manusear os dados de log.

Convém que isso seja documentado em uma política específica por tema sobre log.

Convém que os logs de eventos incluam para cada evento, conforme aplicável:

- a) ID do usuário;
- b) atividades do sistema;
- c) datas, horários e detalhes dos eventos relevantes (por exemplo, *log-on* e *log-off*);
- d) identidade do dispositivo, identificador do sistema e localização;
- e) endereços e protocolos de rede.

Convém que os seguintes eventos sejam considerados para fins de log:

- a) tentativas de acesso ao sistema bem-sucedidas e rejeitadas;
- b) dados bem-sucedidos e rejeitados e outras tentativas de acesso a recursos;
- c) alterações na configuração do sistema;
- d) uso de privilégios;
- e) uso de programas e aplicações utilitários;
- f) arquivos acessados e tipo de acesso, incluindo a exclusão de arquivos de dados importantes;
- g) alarmes levantados pelo sistema de controle de acesso;
- h) ativação e desativação de sistemas de segurança, como sistemas antivírus e sistemas de detecção de intrusão;
- i) criação, modificação ou exclusão de identidades;
- j) transações executadas pelos usuários em aplicações. Em alguns casos, as aplicações são um serviço ou produto fornecido ou executado por terceiros.

É importante que todos os sistemas tenham fontes de tempo sincronizadas (ver 8.17), pois isso permite correlação de registros entre sistemas para análise, alerta e investigação de um incidente.

Proteção de logs

Convém que os usuários, incluindo aqueles com direitos de acesso privilegiados, não tenham permissão para excluir ou desativar logs de suas próprias atividades. Eles podem potencialmente manipular os logs dos

recursos de tratamento de informações que estão sob seu controle direto. Portanto, é necessário proteger e analisar criticamente os *logs* para manter a responsabilização das contas dos usuários privilegiados.

Convém que os controles visem proteger contra mudanças não autorizadas em informações de *log* e de problemas operacionais com os recursos de *log*, incluindo:

- a) alterações nos tipos de mensagens que são registrados;
- b) arquivos de *log* sendo editados ou excluídos;
- c) falha ao gravar eventos ou sobrescrito de eventos gravados passados, se a mídia de armazenamento de um *log* de arquivo for excedida.

Para a proteção de *logs*, convém considerar o uso das seguintes técnicas: *hashing* criptográfico, gravação em um arquivo somente de inclusão e somente leitura, gravação em um arquivo de transparência pública.

Alguns *logs* de auditoria podem ser obrigados a ser arquivados devido a requisitos sobre retenção de dados ou requisitos para coletar e reter evidências (ver 5.28).

Quando a organização precisar enviar *logs* de sistema ou aplicativo para um fornecedor para ajudar a depurar ou solucionar problemas, convém que os *logs* sejam anonimizados, sempre que possível, usando técnicas de mascaramento de dados (ver 8.11) para informações como nomes de usuário, endereços IP, nomes de host ou nome da organização, antes de serem enviados ao fornecedor.

Os *logs* de eventos podem conter dados confidenciais e dados pessoais. Convém que a privacidade adequada e as medidas de proteção sejam tomadas (ver 5.34).

Análise de *log*

Convém que a análise de *log* abranja a análise e interpretação de eventos de segurança da informação, para ajudar a identificar atividade incomum ou comportamento anômalo, o que pode representar indicadores de comprometimento.

Convém que a análise dos eventos seja realizada levando em conta:

- a) as habilidades necessárias para os especialistas que realizam a análise;
- b) a definição do procedimento de análise de *log*;
- c) os atributos necessários de cada evento relacionado à segurança;
- d) as exceções identificadas pelo uso de regras predeterminadas (por exemplo, regras de gestão da segurança da informação e eventos (SIEM) ou *firewall*, e assinaturas de IDS ou *malware*);
- e) os padrões de comportamento conhecidos e de tráfego de rede-padrão em comparação com a atividade e o comportamento anômalos (UEBA);
- f) os resultados da análise de tendências ou padrões (por exemplo, como resultado do uso de análise de dados, técnicas de big data e ferramentas de análise especializada);
- g) a inteligência de ameaças disponível.

Convém que a análise de *log* seja apoiada por atividades específicas de monitoramento para ajudar a identificar e analisar comportamento anômalo, incluindo:

- a) analisar criticamente as tentativas bem-sucedidas e malsucedidas de acessar recursos protegidos (por exemplo, servidores de DNS, portais *web* e compartilhamentos de arquivos);

- b) verificar registros de DNS para identificar conexões de rede de saída para servidores mal-intencionados, como aqueles associados aos servidores de comando e controle de *botnet*;
 - c) examinar relatórios de uso de prestadores de serviços (por exemplo, faturas ou relatórios de serviços) para atividades incomuns dentro de sistemas e redes (por exemplo, revisando padrões de atividade);
 - d) incluir registros de eventos de monitoramento físico, como entrada e saída, para assegurar uma detecção e análise de incidentes mais precisas;
 - e) correlacionar *logs* para permitir uma análise eficiente e altamente precisa.
- Convém que incidentes suspeitos e reais de segurança da informação sejam identificados (por exemplo, infecção por *malware* ou sondagem de *firewalls*) e estejam sujeitos a uma investigação mais aprofundada (por exemplo, como parte de um processo de gestão de incidentes de segurança da informação, ver 5.25) (grifos nossos).

3.13.1.1. Indagação escrita

Na Matriz de Planejamento, foram identificadas as seguintes informações requeridas e fontes de informações:

Planejamento:

Informações Requeridas

- Se existem *logs* do Sistema Gerenciador de Banco de Dados IBM DB2 (auditoria de banco de dados) ativos;
- Em caso positivo, fornecimento de amostra dos *logs* de trilha de auditoria;
- Se existem *logs* da aplicação do SDA;
- Como são armazenadas as alterações de dados de um registro;
- Informações sobre o armazenamento das exclusões de registros;
- Amostra recente de *logs* a aplicação.

Fontes de Informação

- PGM/Prodram.

Considerando a avaliação preliminar registrada na matriz de planejamento, com o objetivo de subsidiar o exame documental para avaliar a conformidade com a ISO 27002:2022, Seção 8.15 – *Logs*, e verificar se o banco de dados IBM DB2 do ambiente SDA possui trilha de auditoria habilitada para a geração de *logs*, foi realizada uma solicitação formal de documentos e informações direcionadas à PGM e à Prodram.

3.13.1.1.1. Requisição de documentos

Conforme manifestação PGM/FISC à Requisição 02 (peça 24, fls. 1/3).

3. Existem *logs* do Sistema Gerenciador de Banco de Dados DB2 (Auditoria de banco de dados) ativos? Em caso positivo, favor fornecer amostra recente dos *logs*?

Resposta: De acordo com informações prestadas pelo Núcleo de Banco de Dados da Gerência de Infraestrutura da Prodam, “**não existem**” *logs* do Sistema Gerenciador de Banco de Dados DB2 (Auditoria de banco de dados) ativos; (grifos nossos).

4. Existem *logs* da aplicação do SDA? Como são armazenadas as alterações de dados de um registro? Como são armazenadas as exclusões de registros? Solicitamos amostra recente dois *logs*?

Resposta: Sobre a indagação da existência de *logs* da aplicação do SDA e suas respectivas amostras (dois *logs*), o Departamento Fiscal da Procuradoria Geral do Município aguarda pronunciamento específico a respeito por parte da Gerência de Infraestrutura da Prodam.

Sobre como são armazenadas as exclusões de registros, de acordo com informações prestadas pelo Núcleo de Gestão de Negócios Jurídicos/Procuradoria da Gerência de Desenvolvimento e Operações II da Prodam:

Resposta: Não há uma regra homogênea:

Várias alterações são armazenadas em tabelas históricas que possuem o dado antes da alteração:

- T0415_HIS_EXE_TPCL
- T0416_HIS_EXE_INCD
- T0442_HIS_EXE_ISS
- T0756_HIST_DVDR_IM
- T0757_HIST_DMIS_DV
- T0785_HIS_VAL_IPTU
- T0934_HIST_MANDADO
- T0973_HIS_FASE_EXE
- T1142_HIS_EXE_SARJ
- T1143_HIS_EXE_OUTR
- T1476_HIS_VAL_REMN
- T1499_HIST_CNT_ARR
- T2002_HIS_PRCO_CDA
- T2004_HIS_CTBU_ORG
- T2005_HIS_FAS_DVDA
- T2006_HIS_TIP_DVDA
- T2007_HIS_TIP_IRR
- T2009_HIS_DVDA_PRT
- T2011_HIS_PARM_PRT
- T2014_HIS_DES_DVDA
- T2128_HIS_DAR_COBR
- T2129_HIS_DOC_ARRD
- T2130_HIS_VL_HONO

- T2131_HIS_VAL_ENCR
- T2132_HIS_VAL_TOT
- T2133_HIS_ACOR_PRC
- T2134_HIS_AP_PARC
- T2194_HIST_EXE_FIS

Existem tabelas que possuem simultaneamente os históricos e a situação atual do débito:

- T0750_PRLZ_DA
- T0975_DA_DESAJUI
- T1748_BLOQ_TRAV_IN
- T1940_BLQ_FUT_AJUI
- T2211_PGTO_DVDA

Além disso, a tabela T1373_TXT_CPLR_DA, "Observação da Dívida", tem linhas inseridas em diversas alterações nas bases de dados.

Como a integridade referencial garante que todos os relacionamentos entre tabelas no Modelo Entidade Relacionamento (MER) serão acatados, somente em casos especiais há deleção física no banco de dados. Nestes casos não há armazenamento da informação devido a sua volatilidade.

Exemplos de deleção:

- nos casos de erros de digitação de códigos em uma tabela básica ou de parâmetros, é feita a deleção do dado desde que a integridade referencial permita.
- em algumas situações em que a chave primária é alterada, há necessidade da sua deleção e a imediata inserção de outra.
- alteração de nome que obriga deleções de linhas das tabelas de raízes fonéticas.
- deleção no movimento que ainda não foi processado pelo sistema. (grifos nossos)

3.13.2. Análise e documentação

Conforme observado nas respostas fornecidas, não existem *logs* do banco de dados IBM DB2 para z/OS utilizado para suportar o ambiente SDA. Isso ocorre porque a versão 8.1 do DB2 não possui recursos adequados para habilitação das trilhas de auditoria (*auditing trails* ou *security policies*)¹³.

De fato, de acordo com as informações da IBM, fabricante do DB2, a versão 8.1 é obsoleta e sem suporte da fabricante desde 2012¹⁴.

¹³ Registro das atividades, eventos e ações que uma pessoa ou sistema fez ao lidar com dados.

¹⁴ <https://www.ibm.com/support/pages/node/1183870> (acesso em 12.04.24).

Nota-se que além da versão 8.1, as versões 9.1, 10.1 e 11.1 se encontram também em *withdraw* (não são comercializadas e não possuem suporte da IBM), e que as versões atualizadas e com suporte são as 12.1 e 13.1¹⁵.

Assim, de acordo com a análise das informações recebidas da PGM e da Prodam, constatamos que não há registros de *logs* do banco de dados IBM DB2 para z/OS. Além disso, a versão instalada é a 8.1, a qual foi descontinuada e deixou de receber suporte da IBM desde 2012, impossibilitando a ativação das trilhas de auditoria (*auditing trails*).

A ausência de trilhas de auditoria no IBM DB2 inviabiliza a rastreabilidade de possíveis acessos diretos ao banco de dados por administradores de banco de dados (*Data Base Administrators – DBA*) que possuem usuários privilegiados com permissões de SYSADM (administrador do sistema).

A ausência da funcionalidade das trilhas de auditoria no banco de dados IBM DB2 compromete os princípios da segurança da informação para o ambiente do SDA, a saber: confidencialidade, integridade e disponibilidade.

3.13.3. Critério

O critério utilizado para avaliar se o banco de dados IBM DB2 possui o recurso de trilhas de auditoria para geração de *logs* (processo de registro de eventos relevantes num sistema computacional, banco de dados ou aplicações) foi a norma ISO 27.002:2022 Seção 8.15 – *Log*.

3.13.4. Evidências

As informações recebidas e analisadas indicam que não existem *logs* de trilhas de auditoria do banco de dados IBM DB2, cuja versão 8.1 é obsoleta e não possui os recursos de segurança necessários para a habilitação das trilhas de auditoria, em desacordo com as orientações do item 8.15 da norma NBR ISO 27.002:2022.

¹⁵ <https://www.ibm.com/support/pages/lifecycle/search/?q=DB2%20for%20z%2Fos> (acesso em 12.04.24).

3.13.5. Causas

Ausência das trilhas de auditoria do banco de dado IBM DB2 em razão da obsolescência do *software*.

3.13.6. Efeitos

A ausência de trilhas do IBM DB2 impossibilita a rastreabilidade de eventuais acessos diretos ao banco de dados por administradores (*Data Base Administrators – DBA*) que possuem usuários privilegiados com poderes de SYSADM.

3.13.7. Encaminhamento

Determinar à PGM que, no prazo de 180 dias, atualize o banco de dados IBM DB2 para uma versão que possua suporte do fabricante e habilitação das trilhas de auditoria. Essa atualização deve estar em conformidade com as boas práticas estabelecidas no item 8.15 da norma NBR ISO 27002:2022. O objetivo é garantir a ativação das trilhas de auditoria e mitigar os riscos de interrupção das operações.

3.13.8. Benefícios esperados

Permitir a geração de *logs* (registros) que possibilitem a auditoria de eventuais acessos diretos ao banco de dados do SDA, assegurando, assim, o cumprimento dos princípios fundamentais da segurança da informação: confidencialidade, integridade e disponibilidade.

3.14. Não há um Plano de *Disaster Recovery* para o SDA, aprovado pela PGM, testado e melhorado continuamente, a fim de que seja possível a mitigação do risco de continuidade do negócio em caso de disrupção, em desacordo com as boas

práticas presentes no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da norma NBR ISO 27.002:2022.

3.14.1. Situação encontrada

3.14.1.1. Inspeção física

A inspeção ao *Data Center* Central da Prodam, localizado na Rua Pedro de Toledo foi realizada no dia 26.10.23. Verificamos a existência do *mainframe*¹⁶ principal no qual roda o SDA;

A inspeção do *Data Center* de Contingência na empresa OMID, localizada à rua Aruanã, 452 – Tamboré – Barueri, foi realizada no dia 30.10.23.

Na inspeção física, foram questionados aspectos relevantes sobre contingência dos *mainframes*, que hospedam o SDA e sobre se já foram realizados testes de *disaster recovery*.

Verificamos que no *Data Center* central existe um servidor *mainframe*, que hospeda o SDA e que na empresa OMID existe um segundo *mainframe* em *stand-by*, ou seja, em caso de sinistro esse servidor seria ligado para operar como contingência.

Na empresa OMID existe também um conjunto de *storage* para replicação dos dados do SDA existentes no *mainframe* do *Data Center* central.

3.14.1.2. Indagação escrita

Na Matriz de Planejamento, foram identificadas as seguintes informações requeridas e fontes de informações:

Planejamento:

Informações Requeridas

- Documento do Plano de *Disaster Recovery*.

Fontes de Informação

- Prodam.

¹⁶ Computador de alto desempenho usado para fins de computação em grande escala que exige mais disponibilidade e segurança do que uma máquina de menor escala pode oferecer.

Considerando a avaliação preliminar materializada na matriz de planejamento, a fim de subsidiar o exame documental para avaliar a aderência à ISO 27.002:2022, das premissas adotadas nos normativos e adequação do Plano de Continuidade do Negócio (PCN), foram feitas requisições de documentos e de informações direcionadas à PGM e à Prodam.

3.14.1.2.1.Requisição de documentos

Conforme manifestação Prodam/DDO/GDO à Requisição 06 (peça 25, fls. 2/3):

3 - Existe um segundo *mainframe* para fins de *Disaster Recovery* em caso de ocorrência de sinistro (incêndio, explosão, inundação etc.) do *mainframe* que suporta o SDA?

Resposta:

Segundo a Coordenadoria de Ambiente Operacional da Gerência de Infraestrutura, existe um segundo *mainframe* de modelo diferente, mas de mesma capacidade para fins de *Disaster Recovery*, localizado no município vizinho de Barueri. Ele fica em modo *Stand-by* e seus dados em *Storage* são replicados continuamente a partir da CPU principal, permitindo sua ativação em caso de desastre, utilizando dados Recentes;

4 - Em caso da ocorrência de sinistro no *mainframe* que suporta o SDA, qual é o *Recovery Time Objective* – RTO (tempo entre o incidente e a restauração do que é crítico para o negócio)?

Resposta:

Segundo a Gerência de Segurança Operacional de Tecnologia, a mensuração do RTO será resultado do trabalho abordado no item 5 abaixo;

5 - Existe um Plano de Continuidade do Negócio para o ambiente do SDA? Já foi testado?

Resposta:

Segue abaixo a manifestação da Gerência de Segurança Operacional de Tecnologia.

No decorrer do tempo, a Prodam vem investindo em melhorias no seu ambiente e nos seus processos, para que fique aderente às melhores práticas de mercado.

No seu *datacenter* principal, a empresa conta com salvaguardas que buscam garantir a alta disponibilidade dos serviços prestados nesse ambiente. Pode-se citar: salas-cofre, sistemas de combate a incêndio, sistemas que garantem a redundância energética (geradores e *no-breaks*), sistemas de climatização de precisão, dentre outros.

Entretanto, sabe-se que em situação de desastres não previstos, não há como mensurar previamente o dano causado. Neste sentido, a Prodam estruturou um site de contingência para garantir a continuidade do negócio Prodam/PMSP, em situações de calamidade.

Uma das ações tomadas pela Prodam nessa estruturação foi a contratação de um *mainframe* de contingência que possui espelhamento das informações do site principal.

Não obstante às melhorias relacionadas à infraestrutura, vem investindo na melhoria de processos que garantam a efetividade dessa contingência.

Iniciou-se esse trabalho com os sistemas pertencentes à Secretaria da Fazenda, e a evolução desse processo será, gradativamente, expandir os testes para demais sistemas críticos da PMSP.

Vencidas essas etapas, o resultado será a construção do Plano de Continuidade do Negócio Corporativo e seus indicadores (p.ex.: RTO), que contemplará não apenas o SDA, mas todos os sistemas críticos da PMSP;

6 - Solicitamos, em mídia eletrônica, a documentação relativa aos planos de contingência, continuidade, *Disaster Recovery* e todos outros planos de proteção ao SDA.

Resposta:

Segundo a Gerência de Segurança Operacional de Tecnologia, o plano de contingência corporativo será resultado do trabalho abordado no item 5 acima.

3.14.2. Análise e documentação

Foram fornecidas pela Prodam as informações referentes ao Plano de Continuidade do Negócio (PCN), conforme documentadas na resposta à questão 5 da Requisição 06 acima.

Solicitamos também, em mídia eletrônica, a documentação relativa aos planos de contingência, continuidade, *disaster recovery* e todos outros planos de proteção ao SDA, ao que foi respondido conforme resposta à questão 5 da Requisição 06 acima.

De acordo com a análise das informações fornecidas pela Prodam, não existe um Plano de *Disaster Recovery* para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), aprovado pela PGM, validado e testado continuamente pela Prodam, em desacordo com as orientações do item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da norma NBR ISO 27.002:2022, que orienta que a prontidão da TIC seja planejada, implementada, mantida e testada com base nos objetivos de continuidade de negócios e nos requisitos de continuidade da TIC e, portanto, não há garantia da disponibilidade das informações da organização e de outros ativos associados durante uma eventual interrupção.

3.14.3. Critério

O critério utilizado para avaliar a aderência da Política de Continuidade do Negócio referente ao Sistema da Dívida Ativa (SDA) baseou-se nos controles descritos na ISO 27.002:2022. Nesse quesito, avaliou-se o Controle 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios.

O item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da ISO 27.002:2022 recomenda que a prontidão da TIC seja planejada, implementada, mantida e testada com base nos objetivos de continuidade de negócios e nos requisitos de continuidade da TIC, com o propósito de proteger as informações e outros ativos associados em caso de interrupção.

3.14.4. Evidências

Conforme informações fornecidas pela Prodam em face da Requisição 06, não foi fornecido o Plano de *Disaster Recovery* por estar em fase de elaboração.

3.14.5. Causas

Ausência do Plano de *Disaster Recovery* para o SDA.

3.14.6. Efeitos

Exposição a riscos possíveis de serem mitigados na disponibilidade das informações do SDA e outros ativos associados em caso de eventual interrupção.

3.14.7. Encaminhamento

Determinar à PGM que elabore, aprove e valide no prazo de 180 dias o Plano de *Disaster Recovery* para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), em alinhamento com as boas práticas presentes no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da norma NBR ISO 27.002:2022, com vistas a mitigar riscos de interrupção do negócio.

3.14.8. Benefícios esperados

Mitigação da exposição a riscos evitáveis que possam comprometer a disponibilidade do SDA e outros ativos associados em caso de interrupção.

3.15. Não há um Plano de Continuidade do Negócio (PCN) para o SDA, aprovado pela PGM, testado e melhorado continuamente, a fim de que seja possível a mitigação do risco de continuidade do negócio em caso de interrupção, em desacordo com as

boas práticas presentes no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da ISO 27.002:2022.

3.15.1. Situação encontrada

3.15.1.1. Inspeção física

A inspeção ao *Data Center* Central da Prodam, localizado na Rua Pedro de Toledo foi realizada no dia 26.10.23. Verificamos a existência do *mainframe* principal no qual roda o SDA;

A inspeção do *Data Center* de Contingência na empresa OMID, localizada à rua Aruanã, 452 – Tamboré – Barueri, foi realizada no dia 30.10.23.

Durante a inspeção física, foram levantadas questões relevantes sobre contingência dos *mainframes* que hospedam o SDA, bem como se já foram realizados testes de *disaster recovery*.

Constatamos que no *Data Center* central há um servidor *mainframe* que hospeda o SDA. Além disso, na empresa OMID, existe um segundo *mainframe* em *stand-by*. Em caso de sinistro, este servidor seria ativado para operar como contingência.

Na empresa OMID existe também um conjunto de *storage* para replicação dos dados do SDA existentes no *mainframe* do *Data Center* central.

3.15.1.2. Indagação escrita

Na Matriz de Planejamento, foram identificadas as seguintes informações requeridas e fontes de informações:

Planejamento:

Informações Requeridas

- Documento da Plano de Continuidade do Negócio.

Fontes de Informação

- Prodam.

Considerando a avaliação preliminar materializada na matriz de planejamento, a fim de subsidiar o exame documental para avaliar a aderência à ISO 27.002:2022, das premissas adotadas nos normativos e adequação do Plano de Continuidade do Negócio (PCN), foram feitas requisições de documentos e de informações direcionadas à PGM e à Prodam.

3.15.1.2.1. Requisição de documentos

A Prodam manifestou-se quanto ao tema conforme detalhado no item 3.14.1.2.1 acima.

3.15.2. Análise e documentação

Foram fornecidas pela Prodam as seguintes informações referentes ao Plano de Continuidade do Negócio (PCN), conforme documentadas na resposta à questão 5 da Requisição 06 acima.

Solicitamos também, em mídia eletrônica, a documentação relativa aos planos de contingência, continuidade, *disaster recovery* e todos outros planos de proteção ao SDA, ao que foi respondido conforme resposta à questão 5 da Requisição 06 acima.

De acordo com a análise das informações fornecidas pela Prodam, não há um Plano de Continuidade de Negócio (PCN) para o Sistema da Dívida Ativa (SDA) que tenha sido aprovado pela PGM, validado e testado continuamente pela Prodam. Isso contraria as diretrizes do item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da norma NBR ISO 27.002:2022, que recomenda que a prontidão de TIC seja planejada, implementada, mantida e testada com base nos objetivos de continuidade de negócios e nos requisitos de continuidade da TIC. Portanto, não há garantia da disponibilidade das informações da organização e de outros ativos associados durante uma eventual interrupção.

3.15.3. Critério

O critério utilizado para avaliar a aderência da Política de Continuidade do Negócio referente ao Sistema da Dívida Ativa (SDA) baseou-se nos controles descritos na ISO 27.002:2022. Nesse quesito, avaliou-se o Controle 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios.

O item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da ISO 27.002:2022 recomenda que a prontidão da TIC seja planejada, implementada, mantida e testada com base nos objetivos de continuidade de negócios e nos requisitos de continuidade da TIC, com o propósito de proteger as informações e outros ativos associados em caso de interrupção.

3.15.4. Evidências

Conforme informações fornecidas pela Prodam em face da Requisição 06, não foi fornecido o PCN por estar em fase de elaboração.

3.15.5. Causas

Ausência do Plano de Continuidade do Negócio (PCN) para o SDA.

3.15.6. Efeitos

Exposição a riscos possíveis de serem mitigados na disponibilidade das informações do SDA e outros ativos associados em caso de eventual interrupção.

3.15.7. Encaminhamento

Determinar à PGM que elabore, aprove e valide o Plano de Continuidade do Negócio para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), em alinhamento com as boas práticas presentes no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da norma NBR ISO 27.002:2022, com vistas a mitigar riscos de interrupção do negócio.

3.15.8. Benefícios esperados

Mitigação da exposição a riscos evitáveis na disponibilidade do SDA e outros ativos associados decorrente de eventual interrupção.

3.16. O Sistema de banco de dados DB2 versão 8.1 e o sistema operacional do *mainframe* versão z/OS 1.9 estão obsoletos e sem suporte pela fabricante IBM, em desconformidade com as boas práticas presentes no item 8.8 da norma NBR ISO 27.002:2022.

3.16.1. Situação encontrada

3.16.1.1. Inspeção física

A inspeção ao *Data Center* Central da Prodam, localizado na Rua Pedro de Toledo foi realizada no dia 26.10.23. Verificamos a existência do *mainframe* principal no qual roda o SDA.

A inspeção do *Data Center* de Contingência na empresa OMID, localizada à rua Aruanã, 452 – Tamboré – Barueri, foi realizada no dia 30.10.23.

Durante a inspeção física, foram levantadas questões relevantes sobre contingência dos *mainframes* que hospedam o SDA, bem como se já foram realizados testes de *disaster recovery*.

Constatamos que no *Data Center* central há um servidor *mainframe* que hospeda o SDA. Além disso, na empresa OMID, existe um segundo *mainframe* em *stand-by*. Em caso de sinistro, este servidor seria ativado para operar como contingência.

Na empresa OMID existe também um conjunto de *storage* para replicação dos dados do SDA existentes no *mainframe* do *Data Center* central.

3.16.1.2. Indagação escrita

Na Matriz de Planejamento foram identificadas as seguintes informações requeridas e fontes de informações:

Planejamento:

Informações Requeridas

- Versão do sistema operacional IBM z/OS;
- Versão do banco de dados IBM DB2 para z/OS;
- Motivo para a não atualização do IBM DB2/OS.

Fontes de Informação

- PGM/Prodam.

Considerando a avaliação preliminar documentada na matriz de planejamento, com o objetivo de subsidiar o exame documental e avaliar a aderência à ISO 27.002:2022, Seção 8.8 – Gestão de Vulnerabilidades Técnicas, para verificar se o sistema operacional do *mainframe* (z/OS) e o banco de dados IBM DB2 estão atualizados, foram solicitados documentos e informações à PGM e à Prodam.

3.16.1.2.1. Requisição de documentos

Conforme manifestação Prodam/DDO/GDO à Requisição 06 (peça 25, fls. 1/2):

- 1 - Por que a versão do banco de dados DB2 que suporta o SDA no *mainframe* ainda se encontra na versão 8.1, tendo em vista que ela foi descontinuada em 2012 e não possui mais suporte da IBM?

Resposta:

Segue abaixo a manifestação da Gerência de Segurança Operacional de Tecnologia:

A Prodam-SP está em processo de atualização do ambiente *mainframe* e de suas aplicações. Este trabalho possui duas abordagens que necessitam caminhar paralelamente, quais sejam:

- a) a atualização do ambiente *mainframe* e os programas IBM, dentre os quais se incluem o DB2;
- b) as aplicações Prodam, dentre as quais se incluem o SDA.

Relativamente ao item “a”, esclarecemos que a Prodam mantém um contrato com a empresa IBM, e dentre os vários itens que compõem o ajuste, está o escopo do já citado item.

Quanto ao item “b”, informamos que a Prodam vem buscando junto ao mercado, empresas que possuam a expertise necessária para auxiliá-la na concretização do escopo.

Considerando que as aplicações do *mainframe* são de alta criticidade e envolvem questões relacionadas à arrecadação do Município, o processo está sendo conduzido de forma coordenada a fim de minimizar eventuais impactos na disponibilidade desses sistemas.

2 - Qual o modelo do *mainframe* e qual a versão do sistema operacional (z/OS)?

Resposta:

Segundo a Coordenadoria de Ambiente Operacional da Gerência de Infraestrutura, seguem abaixo as informações solicitadas:

- CPU *mainframe*: IBM Z114 – Modelo: 2818-O02
- Sistema Operacional: z/OS V1.9.

Com relação ao resultado da visita aos *Data Centers* para verificação dos *mainframes* IBM, informamos que as visitas transcorreram com acompanhamento de técnicos da Diretoria de Infraestrutura da Prodam, conforme descrito abaixo:

- Site Principal – Pedro de Toledo – Dia 26.10.23, período da manhã – Marcelo de Abreu;
- Site Secundário – OMID – Dia 30.10.23, período da manhã – Luís Antonio Pereira.

3.16.2. Análise e documentação

Conforme pode ser observado nas respostas fornecidas pela PGM e Prodam, o *mainframe* principal é um IBM Z114 – Modelo: 2818-O02, rodando o sistema operacional z/OS versão 1.9.

De acordo com as informações da IBM, fabricante tanto do *mainframe* quanto do sistema operacional, verificamos que o z/OS versão 1.9 foi lançado em 2007 e teve o seu *End-of-Life* em 2010, tornando-se um sistema obsoleto e sem suporte da fabricante¹⁷.

Observamos também que *mainframe* IBM Z114, Modelo 2818-O02, suporta versões do sistema operacional z/OS desde a 1.8 até versões superiores a 1.13¹⁸.

Com relação ao banco de dados IBM DB2 para z/OS, a versão instalada no ambiente SDA é a 8.1. De acordo com as informações da IBM, fabricante do DB2, a versão 8.1 é obsoleta e sem suporte da fabricante desde 2012¹⁹.

Nota-se que além da versão 8.1, as versões 9.1, 10.1 e 11.1 se encontram também em *withdraw* (não são comercializadas e não possuem suporte da IBM), e que as versões atualizadas e com suporte são as 12.1 e 13.1²⁰.

Assim, de acordo com a análise das informações recebidas da PGM e da Prodam, verificamos que a versão 1.9 do sistema operacional z/OS no *mainframe* é bastante antiga e só será suportada mediante um contrato de Extensão do Ciclo de Vida (*Lifecycle Extension*) com a IBM. Atualmente, as versões vigentes do sistema operacional são 1.11, 1.12, 1.13 ou superiores.

Adicionalmente, com relação ao banco de dados DB2, que suporta todas as tabelas do Sistema da Dívida Ativa, a situação é ainda mais crítica. A versão instalada, 8.1, foi descontinuada e não recebe suporte da IBM desde 2012. Para contextualizar, as versões 9.1, 10.1 e 11.1 também estão obsoletas, sendo as versões atualizadas 12.1 e 13.1.

Os riscos de segurança da informação e de continuidade do negócio são de alta criticidade. O ambiente do SDA está vulnerável a disrupções causadas por defeitos de *software*, para os quais a IBM dificilmente oferecerá suporte devido à obsolescência dos produtos. Além disso, há risco de ataques maliciosos explorando falhas de *software* obsoleto e a perda de rastreabilidade em

¹⁷ <https://www.versio.io/product-release-end-of-life-eol-zOS-IBM.html> (acesso em 15.04.24).

¹⁸ <https://ftpmirror.your.org/pub/misc/ftp.software.ibm.com/la/documents/br/systems/z/z114.pdf> (acesso em 15.04.24).

¹⁹ <https://www.ibm.com/support/pages/node/1183870> (acesso em 15.04.24).

²⁰ <https://www.ibm.com/support/pages/lifecycle/search?q=DB2%20for%20z%2Fos> (acesso em 15.04.24)

caso de alteração de dados, pois não é possível ativar trilhas de auditoria em bases de dados DB2 na versão 8.1.

Entre os principais riscos associados a um ambiente computacional com *softwares* obsoletos e sem suporte, destacam-se: riscos de segurança, riscos de conformidade, custos operacionais elevados e barreiras para a transformação digital.²¹

3.16.3. Critério

O critério utilizado para avaliar a aderência da Política de Continuidade do Negócio referente ao Sistema da Dívida Ativa (SDA) baseou-se nos controles descritos na ISO 27.002:2022. Nesse quesito, avaliou-se o Controle 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios.

O item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da ISO 27.002:2022 recomenda que a prontidão da TIC seja planejada, implementada, mantida e testada com base nos objetivos de continuidade de negócios e nos requisitos de continuidade da TIC, com o propósito de proteger as informações e outros ativos associados em caso de interrupção.

3.16.4. Evidências

Análise documental evidenciou desacordo com as recomendações do item 8.8 da norma NBR ISO 27.002:2022.

As informações recebidas e analisadas indicam que a versão 8.1 do banco de dados DB2 é obsoleta e sem suporte da fabricante IBM. Fato similar ocorre com a versão 1.9 do sistema operacional z/OS do *mainframe*, que também é obsoleta e sem suporte da fabricante IBM.

3.16.5. Causas

Falta de atualização dos *softwares* que compõem o ambiente computacional do Sistema da Dívida.

²¹ <https://kinetek.com/blog/post/risks-of-running-end-of-life-eol-software> (acesso em 16.04.24).

3.16.6. Efeitos

A falta de atualização dos *softwares* que compõem o ambiente computacional expõe o SDA a riscos que poderiam ser mitigados em relação à segurança das informações do sistema e à continuidade do negócio.

3.16.7. Encaminhamento

Determinar à PGM que atualize no prazo de 180 dias os *softwares* que compõem o ambiente computacional do Sistema da Dívida Ativa (SDA), principalmente a versão do banco de dados IBM DB2 e a versão do sistema operacional z/OS do *mainframe*, em alinhamento com as melhores práticas presentes no item 8.8 da norma NBR ISO 27.002:2022, com vistas a mitigar riscos de interrupção do negócio.

3.16.8. Benefícios esperados

Mitigação da exposição a riscos de interrupção evitáveis no Sistema da Dívida Ativa decorrente de softwares obsoletos que sustentam o ambiente computacional.

3.17. Não há uma Política de *Backup* para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), aprovada pela PGM, testada e melhorada continuamente, a fim de que seja possível a mitigação do risco de continuidade do negócio em caso de interrupção, em alinhamento com as melhores práticas presentes no item 8.13 da norma NBR ISO 27.002:2022 e na OT nº 7 da SMIT.

3.17.1. Situação encontrada

3.17.1.1. Inspeção física

A inspeção ao *Data Center* Central da Prodam, localizado na Rua Pedro de Toledo foi realizada no dia 26.10.23. Verificamos a existência do *mainframe* principal no qual roda o Sistema da Dívida Ativa (SDA).

A inspeção do *Data Center* de Contingência na empresa OMID, localizada à rua Aruanã, 452 – Tamboré – Barueri, foi realizada no dia 30.10.23.

Durante a inspeção física, foram levantadas questões relevantes sobre contingência dos *mainframes* que hospedam o SDA, bem como se já foram realizados testes de *disaster recovery*.

Constatamos que no *Data Center* central há um servidor *mainframe* que hospeda o SDA. Além disso, na empresa OMID, existe um segundo *mainframe* em *stand-by*. Em caso de sinistro, este servidor seria ativado para operar como contingência.

Na empresa OMID existe também um conjunto de *storage* para replicação dos dados do SDA existentes no *mainframe* do *Data Center* central.

3.17.1.2. Indagação escrita

Na Matriz de Planejamento foram identificadas as seguintes informações requeridas e fontes de informações:

Planejamento:

Informações Requeridas

- Periodicidade da realização do *backup* do SDA;
- Existência de um segundo servidor *mainframe* para replicação de dados no *storage*;
- Evidências da realização do processo de *backup*.

Fontes de Informação

- Prodam.

Considerando a avaliação preliminar materializada na matriz de planejamento, a fim de subsidiar o exame documental para avaliar a aderência à ISO 27.002:2022, das premissas adotadas nos normativos e adequação da política de *Backup* implantada no ambiente do SDA, foram feitas requisições de documentos e informações direcionadas à PGM e à Prodam.

3.17.1.2.1. Requisição de documentos

Conforme manifestação Prodam/DDO/GDO à Requisição 03 (peça 26, fls. 3/5):

8. Solicitamos informar a periodicidade de retenção de *Backup*: períodos diários, mensais, trimestrais e anuais e local onde são armazenados;

Resposta:

Segue abaixo o detalhamento dos *backups*, segundo a Coordenação de Ambiente Operacional da Gerência de Infraestrutura (GIN):

Quanto ao *backup* do *Mainframe*, de forma geral, existem dois gerenciadores de bancos de dados (IMS e DB2) e os tipos de *backup*:

1. Do sistema: Realizado pelo *software* DFHSM e rotinas de produção;
Este tipo serve para recuperação de desastres e copia todos os arquivos de banco, com periodicidade semanal e retenção de 15 dias.

2. Da aplicação: Realizado por utilitários do banco;

Este tipo serve para recuperação de uma ou algumas tabelas pertencentes a uma determinada aplicação. Há ainda uma rotina de *backup* com várias tabelas executada diariamente por volta das 19h00 (SN080201), antes do início dos fluxos diários, semanais ou mensais.

Os demais *backups* são executados internamente dentro de cada rotina que tem sua periodicidade definida pelos analistas de desenvolvimento/negócios, e podem ser diárias, semanais, mensais e eventuais, de acordo com cronograma necessário que executam por aplicação dentro do TW (programa de automação de rotinas).

3. Locais de armazenamento: Todas as cópias citadas acima inicialmente são geradas no *Storage* do *Mainframe* que possui uma conexão com um dos sites Prodam para replicação em outro *Storage* de contingência.

Posteriormente as cópias são transferidas diariamente para fitas virtuais no equipamento Luminex.

O equipamento Luminex possui um agente de *backup* da CommVault, que copia as fitas virtuais para *Storage* da baixa.

Em complemento:

Há cópia diária do Luminex (conteúdo do ponto de montagem /luminex/storage/replica) mediante agente Linux, conforme segue:

[...]

Retenção padrão conforme norma de *backup* com retenção de 30 dias nos discos dos *mediaservers* do *pool* de servidores grid1 localizado na unidade Prodam da rua Pedro de Toledo. Há ainda réplica dos *jobs* de *backup* na categoria completo (FULL) para DR na nuvem, com 2 meses de retenção.

9. Com relação ao contrato da PGM com a Prodam sobre o SDA, informar o valor de armazenamento das cópias de *Backup*.

Resposta (em complemento das informações prestadas por PGM/NIT):

Segue abaixo resposta provida pela Gerência Executiva de Negócios 2 relativa ao valor de armazenamento das cópias de *Backup*:

[...]

De acordo com o demonstrativo de faturamento de julho de 2023, contam os seguintes serviços faturados:

[...]

3.17.1.2.2. Política de *Backup* para o SDA

Foram fornecidas as informações acima referentes à Requisição 03, bem como as respondidas à questão 5 da Requisição 06 conforme detalhado no item 3.14.1.2.1 acima.

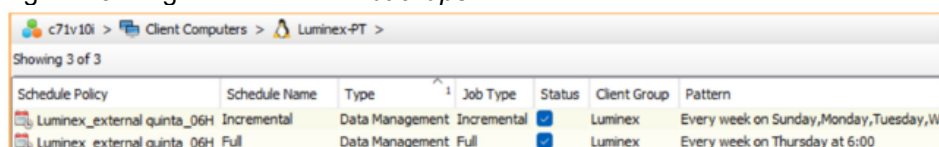
A despeito das informações fornecidas, não foi enviado nenhum procedimento formal de Política de *Backup*.

3.17.1.2.3. Evidência de *Backup* para o SDA

De acordo com as informações recebidas, os *backups* do *mainframe* são gravados em *storage* no *Data Center* Principal. Posteriormente, esses dados são transferidos para fitas virtuais no servidor Luminex e, finalmente, armazenados em *storage* de baixa plataforma. Além disso, há uma replicação dos dados do *storage* do *mainframe* principal para o *storage* do *mainframe* secundário, localizado no *site* de contingência da empresa OMID.

A figura a seguir demonstra tela do Luminex com o agendamento dos *backups*:

Figura 19 – Agendamento dos *backups*



Schedule Policy	Schedule Name	Type	Job Type	Status	Client Group	Pattern
Luminex_external quinta_06H	Incremental	Data Management	Incremental	✓	Luminex	Every week on Sunday,Monday,Tuesday,W
Luminex_external quinta_06H	Full	Data Management	Full	✓	Luminex	Every week on Thursday at 6:00

Fonte: Requisição 03 (peça 26, fl. 4).

3.17.2. Análise e documentação

Foi realizada a análise das informações fornecidas em razão das Requisições 3 e 6 referentes à Política de *Backup* para o ambiente do SDA.

A Política de *Backup* deve reproduzir as orientações dispostas no item 8.13 da NBR ISO 27.002:2022:

- 2 Política de *backup* e restauração
 - 2.1 Dos princípios gerais do *backup* de Sistemas e Dados de TI
 - 2.2 Da frequência e retenção dos dados
 - 2.3 Do uso da rede
 - 2.4 Do transporte e armazenamento
 - 2.5 Responsabilidades do usuário de TI
 - 2.6 Restaurações de dados
 - 2.7 Procedimentos relevantes

Embora as informações apresentadas evidenciem a realização de *backups* do ambiente do SDA, abrangendo soluções de alta e baixa plataformas, a ausência de um documento formal com a Política de *Backup* do SDA enseja melhorias nos procedimentos para salvaguarda e restauração dos dados em caso de interrupção, em atendimento às orientações dispostas no item 8.13 da NBR ISO 27.002:2022.

3.17.2.1. OT nº 07 *Backup* e armazenamento de dados

Além das orientações da norma 27002:2022, sugere-se à PGM atentar-se às recomendações da Orientação Técnica – OT nº 07 – *Backup* e armazenamento de dados, emitida pela Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), especialmente os itens: i) item 4 Testes, Retenção e Restauração de *Backup*; ii) item 5 Diretrizes de *Backup* para *Data Centers* Próprios e iii) item 6 Armazenamento de Dados.

3.17.3. Critério

O critério utilizado para avaliar a aderência da política de *Backup* implantada no DC da Prodam foi baseado nos controles descritos na NBR ISO 27.002:2022 e Orientação Técnica (OT) SMIT nº 07. Neste quesito, foram avaliados os controles da NBR ISO 27.002:2022 (item 8.13 *Backup* das informações) e Orientação Técnica (OT) SMIT nº 07 (4 Testes, Retenção e Restauração de *Backup*; 5 Diretrizes de *Backup* para *Data Centers* Próprios e 6 Armazenamento de Dados)

O item 8.13 – *Backup* das informações da NBR ISO 27.002:2022 recomenda que as cópias de *backup* de informações, *software* e sistemas sejam mantidas e testadas regularmente de acordo com a política específica por tema acordada sobre *backup*, com o propósito de permitir a recuperação da perda de dados ou sistemas.

3.17.4. Evidências

A análise documental evidenciou o desatendimento de recomendações da NBR ISO 27.002:2022.

As informações recebidas e analisadas indicam que os *backups* do *mainframe* são gravados em *storage* no *Data Center* Principal, após isso são gravadas fitas virtuais no servidor Luminex e, finalmente, são gravados em *storage* de baixa plataforma. Além disso, há replicação do *storage* do *mainframe* principal com o *storage* do *mainframe* secundário existente no site de contingência localizado na empresa OMID. Contudo, não foi apresentado um documento formal e aprovado da Política de *Backup* do SDA.

3.17.5. Causas

Ausência de documento formal e validado da Política de *Backup* para o SDA.

3.17.6. Efeitos

A falta da Política de *Backup* formal e validada para o SDA expõe a riscos possíveis de serem mitigados quanto à segurança das informações do ambiente do sistema.

3.17.7. Encaminhamento

Determinar à PGM que crie, formalize e valide a Política de *Backup* para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), em alinhamento com as melhores práticas presentes no item 8.13 da norma NBR ISO 27.002:2022 e na OT nº 7 da SMIT.

3.17.8. Benefícios esperados

Mitigação da exposição a riscos evitáveis na execução de *backups* e restaurações de dados ou sistemas armazenados no ambiente do SDA.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Conforme procedimento estabelecido no Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, e em coerência com o estabelecido na NBASP 100/49, as conclusões da presente Auditoria foram encaminhadas para comentários ao principal gestor envolvido na gestão do Sistema da Dívida Ativa (peça 27), Procuradora Diretora do Departamento Fiscal da Procuradoria Geral do Município de São Paulo.

Em resposta foram apresentados comentários referentes somente quanto ao item 3.3 (peça 28) que analisaremos a seguir.

4.1. Comentários da PGM sobre o achado “O SDA não apresenta a possibilidade de extrair diretamente do sistema a posição dos saldos registrados para datas

anteriores à data atual e não é possível obter a composição dos saldos para períodos anteriores a 5 meses, o que prejudica a verificabilidade das informações.”

A PGM afirma que o desenvolvimento de relatórios detalhados diretamente no SDA enfrenta dificuldades relacionadas aos custos para implementação. Informa que após análise da viabilidade das recomendações seria possível armazenar relatórios dos últimos 12 períodos da forma que é feita atualmente, no servidor NAS da Prodam, de forma externa ao sistema.

Argumenta que em seu entendimento o achado não enfraqueceria a evidenciação contábil da posição da dívida ativa e sua transparência pois tais informações são consolidadas pela Secretaria da Fazenda no mês de dezembro de cada ano nos balanços da PMSP que possuem ampla divulgação, e cita o *website*.

Afirma ainda que o controle dos créditos não seria enfraquecido pois tanto a movimentação quanto o estoque seriam monitorados continuamente por meio de “cubos OLAP” desenvolvidos pela PRODAM e disponibilizados à PGM para controle e acompanhamento.

4.2. Análise dos comentários da PGM sobre o achado “O SDA não apresenta a possibilidade de extrair diretamente do sistema a posição dos saldos registrados para datas anteriores à data atual e não é possível obter a composição dos saldos para períodos anteriores a 5 meses, o que prejudica a verificabilidade das informações.”

Em que pesem as considerações apresentadas pela PGM quanto aos possíveis custos envolvidos para melhorias nos relatórios do SDA, entende-se que isso não afasta a necessidade de aprimoramento na disposição dos relatórios do sistema.

Como destacado no item 3.3 a verificabilidade das informações contábeis de uma organização é o que assegura aos usuários que a informação contida no relatório representa fielmente os fenômenos que se propõe representar.

Em tal sentido, a ausência de relatórios, para qualquer período, que demonstre a **composição dos valores** totais expressos nos demonstrativos contábeis implica em fragilidade nos controles, uma vez que somente o valor total não é informação suficiente para atestar a regularidade

daquilo que está apresentado no demonstrativo, no caso do exemplo citado pela PGM, os balanços da PMSP.

Tais demonstrativos são apenas a demonstração consolidada de saldos e sequer possuem o intuito de demonstrar sua composição, pois não é sua finalidade. A verificabilidade pode ser alcançada por meio da documentação que suporta os registros contábeis e que pode ser acessada quando necessário, seja nos procedimentos gerenciais da unidade ou durante trabalhos de auditoria, por exemplo.

Para reforçar a necessidade de tais relatórios nos remetemos até mesmo a outras constatações do presente relatório, itens 3.5, 3.7, 3.1.6, 3.7.6 e 3.9.6, que indicaram falhas nos registros do SDA quando comparados com os sistemas de origem das informações, e que poderiam ser minimizadas com a existência de informações mais consistentes, que facilitassem a verificação detalhada dos valores registrados no SDA.

Disponibilizar informação detalhada sobre a composição dos saldos registrados no sistema que controla a Dívida Ativa da PMSP, que possui alto volume de registros, para possibilitar o controle detalhado dos valores e a comparação com outras fontes de informação, é altamente recomendável para o aprimoramento dos controles e cumprimento das obrigações de registro fidedigno dos fatos contábeis, com potencial de melhorar a gestão pública municipal.

5. CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas no presente trabalho, concluiu-se que:

- 5.1.** As inscrições para o tipo de crédito “Taxa de Construção” não utilizam o Portal de Disponibilização de Créditos (PDC), tampouco possuem integração automática dos sistemas de origem com o SDA, em descumprimento ao art. 3º do DM nº 57.645/17 (item **3.4**);
- 5.2.** As baixas por recebimento de dívidas ativas referentes a créditos de outras origens que não a Secretaria da Fazenda, por meio da negação de pagamento pelo aviso original, com o quantitativo de 34.006 entre os anos de 2020 a 2023, foram realizadas no SDA sem verificação sistêmica da efetiva arrecadação no CAB, o que representa

relevante vulnerabilidade de controle e evidencia o não cumprimento integral das atribuições da PGM no gerenciamento da dívida ativa, tal como preconizado no DM nº 27.321/88, inc. I, alínea “a” (item **3.5**);

- 5.3.** Diversas dívidas ativas foram inscritas em desconformidade ao art. 2º do Decreto Municipal 55.786/14, tendo sido constatados, pela auditoria, nomes inconsistentes, logradouros inválidos, CEPs inexistentes ou não correspondentes aos endereços reais (com base nas informações dos Correios) e CPFs inválidos, nos seguintes créditos: multas de trânsito, dívida imobiliária, dívida mobiliária, taxa de elevadores e taxa de lixo (item **3.6**);
- 5.4.** A quase totalidade das negativas de inscrição não são corrigidas pelas unidades e incorrem em prescrição, incorrendo em risco de fraude no procedimento de rejeições da dívida ativa devido à ausência de procedimentos de ajuste de banco de dados entre o SDA e os sistemas de crédito das unidades credoras, em discordância com o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88 (item **3.7**);
- 5.5.** Da análise das tabelas de devedores, foram encontradas inconsistências que devem ser sanadas em relação à integridade referencial das tabelas de devedores com a tabela da dívida ativa. Também foram encontradas inconsistências entre a tabela de Paralisação e Motivo da Paralisação, em desacordo com regras de banco de dados e integridade referencial (item **3.8**);
- 5.6.** Há um quantitativo de 943.456 baixas automáticas de dívida ativa provenientes das unidades credoras no valor de R\$ 12.088.661.241,75, no período de Jan/2020 a Nov/2023, sem identificação do expediente que as fundamenta, em discordância com

o art. 8º do DM nº 57.645/17, para dívidas tributárias, e art. 4º da Portaria Intersecretarial nº 05/2015, para dívidas não tributárias (item **3.11**);

- 5.7. O Sistema Gerenciador de Banco de Dados IBM DB2, versão 8.1, não possui *logs* de trilhas de auditoria, em desacordo com as recomendações do item 8.15 da norma NBR ISO 27.002:2022 (item **3.13**);
- 5.8. Não há um Plano de *Disaster Recovery* para o SDA, aprovado pela PGM, testado e melhorado continuamente, a fim de que seja possível a mitigação do risco de continuidade do negócio em caso de disrupção, em desacordo com as boas práticas presentes no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da norma NBR ISO 27.002:2022 (item **3.14**);
- 5.9. Não há um Plano de Continuidade do Negócio (PCN) para o SDA, aprovado pela PGM, testado e melhorado continuamente, a fim de que seja possível a mitigação do risco de continuidade do negócio em caso de disrupção, em desacordo com as boas práticas presentes no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da ISO 27.002:2022 (item **3.15**);
- 5.10. O Sistema de banco de dados DB2 versão 8.1 e o sistema operacional do *mainframe* versão z/OS 1.9 estão obsoletos e sem suporte pela fabricante IBM, em desconformidade com as boas práticas presentes no item 8.8 da norma NBR ISO 27.002:2022 (item **3.16**);
- 5.11. Não há uma Política de *Backup* para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), aprovada pela PGM, testada e melhorada continuamente, a fim de que seja possível a mitigação do risco de continuidade do negócio em caso de disrupção, em alinhamento com as

melhores práticas presentes no item 8.13 da norma NBR ISO 27.002:2022 e na OT nº 7 da SMIT (item **3.17**).

6. ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

6.1. Achados de auditoria – subitens 4.1 a 4.11

Os achados identificados possuem natureza mista, sendo de caráter operacional ou de gestão, com o propósito de registrar aprimoramentos. Dada essa natureza, não é necessária a análise dos elementos de responsabilização no presente caso. A proposta de encaminhamento referente a esses achados está detalhada no **item 7** deste relatório.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7.1. Propostas de Determinações

- 7.1.1.** Determinar ao Departamento Fiscal da PGM e unidades que utilizam o PDC, no prazo de 180 dias, providências junto à PRODAM com vistas a possibilitar a integração automática entre os sistemas que controlam os créditos não tributários das unidades e o Sistema da Dívida Ativa, pela ausência desta funcionalidade estar em desacordo com os §3º e § 4º do art. 7º e art. 8º do DM nº 57.645/17 (item **3.4.6**);
- 7.1.2.** Determinar ao Departamento Fiscal da PGM e à Secretaria Municipal de Construção e Licenciamento (SMUL), no prazo de 180 dias, providências para a utilização do PDC e viabilizar junto à Prodam a integração automática entre os sistemas que controlam os créditos não tributários das unidades e o Sistema da Dívida Ativa, por estar em desacordo com o art. 3º do DM nº 57.645/17 (item **3.4.6**);
- 7.1.3.** Determinar à PGM, com base no DM nº 27.321/88, inc. I, alínea “a”, que altere o procedimento de baixa de dívida ativa confrontando com o sistema CAB se o pagamento da dívida for efetuado pelo processo que executa as baixas provenientes

dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta por meio da negação de pagamento pelo aviso original, no prazo de 180 dias (item **3.5.6**);

7.1.4. Determinar à PGM, com base no art. 2º do Decreto Municipal 55.786/14 e no preâmbulo do Decreto Municipal 55.786/14, que corrija os controles no momento da inscrição da dívida ativa e os dados atualmente inconsistentes (item **3.6.6**);

7.1.5. Determinar à PGM que apresente, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a sanear os problemas a seguir identificados, contendo no mínimo as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação: a) Foi verificado que a quase totalidade das rejeições não são corrigidas pelas unidades credoras e incorrem em prescrição, em discordância com o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88; b) Foi verificado risco de fraude no procedimento de rejeições da dívida ativa, em discordância com o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88; c) Ausência de procedimentos de ajuste de banco de dados entre o SDA e os sistemas de crédito da unidades credoras, em discordância com o art. 34, inc. I, alínea "a" do DM nº 27.321/88 (item **3.7.6**);

7.1.6. Determinar à PGM que aplique a correção dos dados das tabelas sem integridade referencial demonstrados ao longo deste relatório, sem prejuízo de outras tabelas do SDA não analisadas neste item. Além disso deve corrigir dados vazios ou com descrição de teste em ambiente de produção, em desacordo com regras de banco de dados e integridade referencial, no prazo de 180 dias (item **3.8.6**);

7.1.7. Determinar à PGM que exija, na recepção de baixas automáticas como negação e cancelamento de uma dívida ativa, a identificação do expediente que as fundamenta, em consonância ao art. 8º do DM nº 57.645/17 para dívidas tributárias e art. 4º da Portaria Intersecretarial nº 05/2015 para dívidas não tributárias, ou então que rejeite para ambas a solicitação de inscrição da dívida (item **3.11.6**);

7.1.8. Determinar à PGM que atualize no prazo de 180 dias o banco de dados IBM DB2 para uma versão atual, com suporte do fabricante e habilitação das trilhas de auditoria, em alinhamento com as boas práticas presentes no item 8.15 da norma NBR ISO

27.002:2022, com vistas a possibilitar a habilitação das trilhas de auditoria do banco de dados, bem como a mitigar riscos de interrupção do negócio (item **3.13.7**);

7.1.9. Determinar à PGM que elabore, aprove e valide no prazo de 180 dias o Plano de *Disaster Recovery* para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), em alinhamento com as boas práticas presentes no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da norma NBR ISO 27.002:2022, com vistas a mitigar riscos de interrupção do negócio (item **3.14.7**);

7.1.10. Determinar à PGM que elabore, aprove e valide o Plano de Continuidade do Negócio para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), em alinhamento com as boas práticas presentes no item 5.30 – Prontidão de TIC para continuidade de negócios da norma NBR ISO 27.002:2022, com vistas a mitigar riscos de interrupção do negócio (item **3.15.7**);

7.1.11. Determinar à PGM que atualize no prazo de 180 dias os *softwares* que compõem o ambiente computacional do Sistema da Dívida Ativa (SDA), principalmente a versão do banco de dados IBM DB2 e a versão do sistema operacional z/OS do *mainframe*, em alinhamento com as melhores práticas presentes no item 8.8 da norma NBR ISO 27.002:2022, com vistas a mitigar riscos de interrupção do negócio (item **3.16.7**);

7.1.12. Determinar à PGM que crie, formalize e valide a Política de *Backup* para o Sistema da Dívida Ativa (SDA), em alinhamento com as melhores práticas presentes no item 8.13 da norma NBR ISO 27.002:2022 e na OT nº 7 da SMIT (item **3.17.7**).

7.2. Propostas de Recomendações

7.2.1. Recomendar à PGM que avalie a sugestão de desenvolver em conjunto com a Prodam controles sistêmicos para verificar a adequação das inscrições, promovendo a conciliação entre os registros dos sistemas de origem e o SDA, de forma a garantir que os créditos passíveis de inscrição sejam devidamente registrados (item **3.1.6**);

7.2.2. Recomendar à PGM que avalie a sugestão de atuar conjuntamente com a SEGES para normatizar procedimentos junto às unidades da PMSP que remetem créditos para o SDA, de forma a proporcionar a verificação periódica dos créditos inscritos frente aos

controles existentes nas unidades, garantindo que os registros passíveis de inscrição constem nos registros da Dívida Ativa (item **3.1.6**);

- 7.2.3.** Recomendar à PGM que avalie a sugestão de instituir procedimento adicional de verificação no momento da execução das negações manuais de créditos não tributários no SDA pela área responsável por essa atividade, proporcionando maior segregação de funções e segurança contra fraudes, erros ou desvios de controle (item **3.2.6**);
- 7.2.4.** Recomendar à PGM que avalie a sugestão de desenvolver relatórios diretamente no SDA para emissão do “Quadro Contábil” com a posição por tipo de dívida para períodos anteriores, sem que seja necessário recorrer a controles paralelos de armazenamento periódico nos servidores da Prodam (item **3.3.6**);
- 7.2.5.** Recomendar à PGM que avalie a sugestão de desenvolver relatórios diretamente no SDA com a composição dos saldos da dívida para períodos anteriores, sem a limitação de 5 períodos (item **3.3.6**);
- 7.2.6.** Recomendar à PGM a adoção de um procedimento periódico de comparação da base de dados do SDA com a base de dados das unidades credoras – este procedimento não tem o propósito de modificar os processos atuais do SDA, apenas fazer um ajuste daquilo que deveria ser inscrito no SDA e por alguma razão não foi feito (item **3.9.6**).

Em 06.09.24

CARLOS ALBUQUERQUE LEMOS
Auditor de Controle Externo

GABRIEL REZENDE LOURENÇO DE AZEVEDO
Auditor de Controle Externo

RENATO SAMBRA SUYAMA
Auditor de Controle Externo

R.P.: AGZ