

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Procuradoria Geral do Município (PGM). Sistema da Dívida Ativa (SDA) - Verificar os principais pontos de vulnerabilidade de fraudes do sistema.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Relatório de Auditoria Programada, tendo como objeto o Sistema da Dívida Ativa, cujo objetivo é avaliar o desempenho operacional do programa com vistas a verificar os principais pontos de vulnerabilidade do sistema.

Após a emissão do Relatório de Auditoria Programada (peça 30), foi determinado por V. Exa. (peça 32) que a PGM se manifestasse acerca das conclusões ali contidas.

A Procuradoria Geral do Município - PGM apresentou sua manifestação às peças 38 e 39. À peça 38 a resposta processual foi elaborada pelo Dr. Mauricio Moraes Tonin, Assessor Chefe Substituto, e a peça 39 foi respondida pela Dra. Priscilla Alessandra Widmann, Procuradora Diretora do Departamento Fiscal, ambos procuradores da PGM.

Retornaram os autos a esta Coordenadoria, conforme determinado por V. Exa. (peça 41), para análise e manifestação acerca dos esclarecimentos apresentados pela PGM às peças 38 e 39.

2. ANÁLISE

Analisaremos as respostas das peças 38 e 39 conjuntamente por terem ambas o mesmo teor.

PROPOSTAS DETERMINAÇÃO

2.1. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 2/3)

A determinação é inexecutável, pois o Portal de Disponibilização de Créditos (PDC) é utilizado por unidades da PMSP que não possuem sistema informatizado para a disponibilização de créditos não tributários para inscrição em dívida ativa. Por conseguinte, não há como fazer integração do Sistema da Dívida Ativa com sistemas informatizados inexistentes.

Com a devida vênia, a equipe de fiscalização fez a interpretação isolada dos artigos 7º e 8º do DM nº 57.645/17, de forma dissociada dos demais dispositivos do referido ato normativo, o que acarretou a elaboração da determinação cujo cumprimento é inexecutável.

Com efeito, diversamente da interpretação isolada que foi realizada, a interpretação sistemática dos dispositivos do DM nº 57.645/17 permite verificar que há dois contextos bastante distintos tratados no decreto. O primeiro contexto que se extrai da leitura conjunta do art. 3º, § 1º, art. 7º, § 4º e art. 8º, “caput”, todos do DM nº 57.645/17, refere-se a órgãos que possuem sistema informatizado para a disponibilização de créditos não tributários para inscrição em dívida ativa, os quais ficam desobrigados da utilização do PDC e possibilitam a integração com o Sistema da Dívida Ativa, o que já ocorre, a exemplo dos sistemas SCF, APAIT e Tô Legal. [...]

Manifestação da Auditoria

Considerando os argumentos da PGM e com base no DM nº 57.645/17, que define que a integração deve ser feita para órgãos que possuam sistemas informatizados, **superamos** nosso apontamento.

2.2. 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);

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 3/4)

A taxa de construção é crédito de natureza tributária. Logo, não se lhe aplica o DM nº 57.645/17, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para inscrição de créditos não tributários em Dívida Ativa.

Dada a inaplicabilidade do DM nº 57.645/17 aos créditos de taxa de construção, não há a desconformidade com o art. 3º do DM nº 57.645/17 apontada pela r. equipe de fiscalização. Ademais, não é possível a utilização do PDC para a disponibilização de créditos de natureza tributária, desenvolvido exclusivamente para créditos de natureza não-tributária.

Ademais, nos últimos 5 anos foram inscritos em dívida ativa apenas 126 créditos de taxas de construção diretamente no Sistema da Dívida Ativa, mediante existência de processo administrativo encaminhado por SMUL com todos os elementos para a inscrição. O Sistema da Dívida Ativa contém regra que exige o preenchimento obrigatório dos elementos para inscrição, inclusive o número do processo administrativo de constituição do crédito, permitindo a rastreabilidade e a auditabilidade das informações como forma de mitigação dos riscos envolvidos.

Ademais, ainda que fosse possível o emprego do Portal de Disponibilização de Créditos (PDC) para a disponibilização de créditos tal qual determinado, não haveria integração com o Sistema da Dívida Ativa, que pressupõe a existência de sistema pelo órgão de origem para viabilizá-la, o que não ocorre com as taxas de construção. E, além de não permitir efetiva integração, eventual adequação do PDC para possibilitar a inscrição de créditos de natureza tributária exigiria a execução de demanda de TIC para adequações com custo estimado de R\$ 800.000,00 para a inscrição de uma quantidade ínfima de créditos disponibilizados anualmente por SMUL. Ou seja, o custo-benefício inviabiliza sua execução, ainda mais considerando a mitigação do risco da existência de inscrições indevidas ou com dados equivocados, de baixa probabilidade de ocorrência e baixo impacto, possibilitada pelas regras de negócio parametrizadas no Sistema da Dívida Ativa para a inscrição das taxas de construção e o procedimento atualmente existente para tanto.

Diante de tais considerações, notadamente a inaplicabilidade do DM nº 57.645/17 aos créditos de taxa de construção, a ausência de desconformidade apontada pela r. equipe de fiscalização com o art. 3º do DM nº 57.645/17, o alto custo para eventual adequação do sistema PDC e o ausente benefício pela impossibilidade de tal medida viabilizar efetiva integração com o Sistema da Dívida Ativa dada a inexistência de sistema pelo órgão de origem, a mitigação de risco de baixa probabilidade de ocorrência e baixo impacto já propiciada pelas regras de negócio parametrizadas no Sistema da Dívida Ativa e o procedimento atualmente existente, requer-se seja considerada prejudicada a determinação.

Subsidiariamente, requer-se que a determinação seja alterada e endereçada à SMUL para que o referido órgão analise a viabilidade técnica e econômica para desenvolverem seu próprio sistema para controlar os créditos de taxa de construção por ele constituídos, a fim de integrá-los ao Sistema da Dívida Ativa.

Manifestação da Auditoria

Considerando os argumentos da PGM e com base no art. 3º do DM nº 57.645/17, não é possível a utilização do PDC para a disponibilização de créditos de natureza tributária, desenvolvido exclusivamente para créditos de natureza não-tributária.

Desta forma, **superamos** nosso apontamento.

2.3. Determinar à PGM, com base no DM nº 27.321/88, art. 34, 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 4/5)

A verificação e a informação de pagamentos de créditos realizados nos sistemas dos órgãos de origem realizados anteriormente à inscrição em dívida ativa são de competência e responsabilidade exclusiva dos órgãos de origem, não sendo da atribuição da Procuradoria. O pagamento realizado no sistema de origem anteriormente à inscrição em dívida ativa, trazido no relatório de auditoria, significa que o órgão de origem disponibilizou indevidamente o crédito para inscrição em dívida ativa, tendo o órgão de origem a competência e o dever de assinalar fidedignamente ao SDA que a inscrição foi indevida pela existência anterior de pagamento, ocorrendo a negação da inscrição (não o seu pagamento) em tal hipótese.

De acordo com o Decreto nº 58030/2017, compete à Secretaria Municipal da Fazenda registrar os ingressos decorrentes do processo da arrecadação, efetuar o tratamento de rejeições e inconsistências nos Documentos de Arrecadação do Município de São Paulo – DAMSP, bem como efetuar análise das contestações das diferenças de arrecadação a menor que forem apuradas pelos sistemas controladores dos créditos da Administração Pública Municipal Direta, enviando-as às unidades gestoras do sistema emissor do DAMSP quando necessário, sendo evidente que a determinação endereçada à Procuradoria não lhe compete.

Ainda, eventual atividade para verificar a ocorrência de fraudes nas informações enviadas pelos órgãos de origem ao Sistema da Dívida Ativa para a negação de inscrições por pagamento pelo aviso original, desnecessária, diga-se, diante das atribuições cometidas à Secretaria Municipal da Fazenda mencionadas acima, seria típica de controle interno e caberia não à Procuradoria, mas às unidades de controle interno das próprias origens e à Controladoria Geral do Município.

Diante da desnecessidade do procedimento de conciliação determinado no relatório de auditoria haja vista as competências da Secretaria Municipal da Fazenda, requer-se seja considerada prejudicada a determinação. Subsidiariamente, caso se entenda necessário maior controle, requer-se que a medida determinada seja direcionada diretamente às origens e Controladoria Geral do Município.

Manifestação da Auditoria

Os argumentos da PGM não merecem prosperar. Claro está que as dívidas inscritas no SDA são de responsabilidade da PGM. Exigir o número de arrecadação para a confirmação de pagamento ou negação de uma dívida no sistema CAB é de competência exclusiva da PGM no âmbito do Sistema da Dívida Ativa.

Além disso, aplicar todos os controles possíveis para evitar potenciais riscos de fraude contra o SDA é de competência exclusiva da PGM.

Desta forma, **mantemos** o apontamento.

2.4. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 5/6)

Dados inconsistentes no Sistema da Dívida Ativa, quando existentes, decorrem das informações prestadas pelos órgãos de origem quando da disponibilização dos créditos para inscrição, devendo ser corrigidos por tais órgãos pois a certidão de dívida ativa deve espelhar os dados dos créditos por eles constituídos, créditos cujas informações são de sua responsabilidade.

Não pode a Procuradoria simplesmente corrigir as informações inconsistentes apresentadas pelos órgãos de origem e aparelhar certidões de dívida ativa com base em dados que não foram informados pelos responsáveis pela constituição dos créditos, sob pena de nulidade.

A Procuradoria pode, no entanto, incluir na rotina de rejeição das dívidas inscritas do Sistema da Dívida Ativa todas as hipóteses identificadas pela equipe de fiscalização, possibilitando aos órgãos de origem responsáveis pela constituição dos créditos a devida correção e nova disponibilização para inscrição em tempo hábil, conforme disposto no art. 2º do Decreto Municipal 55.786/14:

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.

A inclusão dos tipos de inconsistências apontadas na rotina de rejeição das inscrições do Sistema da Dívida Ativa cumpre o objetivo colimado pela equipe de fiscalização, qual seja, o de impedir a inscrição de créditos com dados inválidos constituídos pelos órgãos de origem sem que haja a nulidade das certidões de dívida ativa, diferentemente do que ocorrerá se a própria Procuradoria, que é incompetente para alterar créditos cuja constituição é de responsabilidade dos órgãos de origem, corrigir de ofício as informações.

Em relação aos créditos não extintos existentes no Sistema da Dívida Ativa com as inconsistências detectadas pela equipe de fiscalização, do mesmo modo, não cabe a correção de ofício pela Procuradoria pelas razões já apontadas. Contudo, pode a Procuradoria negar as inscrições em dívida ativa em face das inconsistências cadastrais existentes para que os órgãos de origem providenciem a correção e nova disponibilização dos créditos não prescritos em tempo hábil.

À vista do exposto, requer-se que o apontamento seja modificado para determinar à PGM para incluir os tipos de inconsistências apontadas na rotina de rejeição das inscrições do Sistema da Dívida Ativa, para impedir a inscrição de novos créditos com dados inválidos e para negar as inscrições de créditos não extintos existentes no Sistema da Dívida Ativa com as inconsistências detectadas, para que haja a correção e nova disponibilização daqueles não atingidos pela prescrição pelos órgãos de origem competentes para tanto

Manifestação da Auditoria

Os argumentos da PGM não alteram nosso entendimento. As dívidas inscritas no SDA são de responsabilidade da PGM. As regras de negócio, os controles de dados e a proteção do SDA contra riscos potenciais de fraudes são de responsabilidade da PGM.

Desta forma, **mantemos** nosso apontamento.

2.5. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 6/7)

O apontamento não é novo e já foi objeto da determinação nº 362 no Relatório de Fiscalização Anual do exercício 2020, a qual foi julgada prejudicada pelo Tribunal de Contas, acolhendo as reiteradas manifestações da Procuradoria Geral do Município no sentido de que a correção das inconsistências que acarretam as rejeições dos créditos para inscrição em dívida ativa foge ao âmbito de sua competência.

O saneamento dos créditos rejeitados para possibilitar a inscrição em dívida ativa depende exclusivamente da atuação dos órgãos responsáveis pela constituição dos créditos (órgãos de origem). Destacamos que o Decreto nº 55.786/2014, em seu artigo 2º, parágrafo único, dispõe que “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”.

Conforme já esclarecido anteriormente em relação à determinação nº 362, a Procuradoria Geral do Município, por meio de seu Departamento Fiscal, disponibiliza aos órgãos de origem os relatórios das inconsistências para que eles promovam a regularização.

Diante do exposto e em reforço ao quanto já explicado anteriormente, reiteramos que não é possível o atendimento da determinação pela Procuradoria Geral do Município, uma vez que a regularização de pendências cadastrais dos créditos para possibilitar a inscrição em dívida ativa não é de sua competência.

Convém ainda repisar que créditos cuja inscrição foi rejeitada não estão inscritos em dívida ativa, são créditos que estão sob o controle e registro, inclusive contábil, no âmbito dos órgãos de origem. E, não sendo inscritos em dívida ativa, não atraem a competência da Procuradoria Geral do Município prevista claramente na Lei Orgânica do Município. A Procuradoria não é responsável por gerir e controlar todos os créditos da PMSP, mas apenas exerce tal atribuição em relação àqueles que são efetivamente inscritos em dívida ativa municipal.

Desse modo, carece de fundamento a imposição de procedimentos de ajuste de banco de dados entre o SDA e os sistemas de crédito dos órgãos de origem. No mais, a Procuradoria, na estrutura administrativa da PMSP, não possui competência para exercer o controle interno dos órgãos de origem, atribuição afeta à Controladoria Geral do Município.

Sendo assim, considerando a duplicidade da determinação já considerada prejudicada e a reiteração da exigência sem que o seu atendimento esteja nos limites da competência da PGM, posto que as medidas de correção devem ser adotadas pelos órgãos da Administração Municipal responsáveis pela constituição dos créditos (origem), requer-se que a presente determinação seja julgada prejudicada.

Manifestação da Auditoria

Embora não inscritos, os créditos rejeitados das Unidades Credoras configuram-se, na prática, como dívidas ativas. A proposta de determinação constante neste item tem dois propósitos: recuperar dívidas para suas devidas inscrições com procedimentos de conciliação entre banco de dados e dirimir risco de fraude.

Conforme exposto no item 3.7 do Relatório de Auditoria Programada, constante da peça 30, os valores rejeitados e não reenviados são expressivos, o que acentua o risco potencial de fraude.

Assim, **mantemos** nosso apontamento.

2.6. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 7/8)

Diante da determinação a PGM solicitou que a PRODAM realizasse a depuração das inconsistências apontadas pela r. equipe de fiscalização, tendo-se concluído o seguinte:

- Não há procedimento a ser adotado em relação à tabela T0490_DVDR_IMOB_DA (item 3.8.1.3.1 do relatório), pois a única inconsistência referencial identificada pela fiscalização remonta à carga de implantação do SDA em 1994. Como há época (e até hoje) o contribuinte não tinha dívidas, de fato, nem deveriam ter sido carregados os seus dados na

tabela de contribuintes imobiliários, código T0490. Todavia, uma tabela "mãe" sem "filhos" é uma situação aceitável no modelo relacional, o que não denota falha de integridade referencial.

- As cinco dívidas de transporte vertical que não possuem cadastro (item 3.8.1.6.1 do relatório) serão imputadas no banco de dados assim que a equipe do Sistema de Elevadores encaminhar os dados cadastrais das guias 7175, 7177, 7176, 2502645719 e 7178 já solicitados pela equipe PRODAM/SDA.

- Não há procedimento a ser adotado em relação aos devedores de taxa de construção (item 3.8.1.7.1 do relatório), pois as 339 dívidas sem cadastro que foram apontadas pela fiscalização estão extintas.

- No que se refere às paralisações com descrição vazia (tabela 19 do item 3.8.1.11.2 do relatório), na verificação realizada pela PRODAM não foram encontradas dívidas de origem não tributária inviabilizadas pelos códigos 20, 21, 22 e 23. A PGM solicitará à PRODAM para encerrar a validade dos referidos códigos de inviabilização para que não possam ser usados.

- Dos 1508 registros de paralizações assinalados pela equipe de fiscalização com a descrição "TESTE" (tabela 20 do item 3.8.1.11.2 do relatório), apenas 17 permanecem com a referida situação, conforme tabela abaixo. A PGM solicitará à PRODAM para alterar a descrição do motivo de paralização de tais dívidas para "INVIABILIZAÇÃO".

Manifestação da Auditoria

Com relação à tabela T0490_DVDR_IMOB_DA, concordamos com os argumentos da PGM, visto que, embora tivesse que ser apontado pela Auditoria, uma tabela "mãe" sem "filhos" não fere a integridade do banco de dados.

Com relação às cinco dívidas de transporte vertical, mantemos nosso apontamento, visto que para solucionar o aludido problema, ainda está pendente de a equipe do Sistema de Elevadores encaminhar os dados cadastrais das guias 7175, 7177, 7176, 2502645719 e 7178 já solicitados pela equipe Prodram/DAS.

Com relação às paralisações com descrição vazia, mantemos nosso apontamento, visto que a PGM solicitará à Prodram para encerrar a validade dos referidos códigos de inviabilização para que não possam ser usados.

Com relação aos devedores de taxa de construção, consideramos o apontamento sanado, pois as dívidas já foram extintas.

Com relação às paralizações com descrição “TESTE”, mantemos nosso apontamento, visto que a PGM solicitará à Prodam para alterar a descrição do motivo de paralização de tais dívidas para ‘INVIABILIZAÇÃO’.

Dessa forma, **mantemos** nosso apontamento para os itens 2.6, 2.8, 2.9, 2.10, tendo em vista que as propostas para sanar os apontamentos ainda não foram concluídas.

2.7. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 8)

A Procuradoria, na estrutura administrativa da PMSP, não possui competência para exercer o controle interno dos órgãos de origem, atribuição afeta à Controladoria Geral do Município.

Não é exequível a determinação, visto que o crédito que já foi cancelado pelo órgão de origem impossibilita a rejeição da negação da inscrição que lhe é imanente. Raciocínio diverso implicaria em afetar diretamente o patrimônio do contribuinte/infrator em razão de questão burocrática interna da própria Administração, valendo destacar que a certidão da dívida ativa reflete o crédito que já não mais existe em face de decisão do próprio órgão responsável por sua constituição.

Convém esclarecer ainda que o layout dos arquivos de integração para a negação de dívidas inscritas possui campo específico para receber a informação do expediente no qual foi cancelado o crédito pelo órgão de origem.

Basta que os órgãos de origem enviem tal informação nos arquivos de integração com o Sistema da Dívida Ativa.

Eventuais irregularidades deverão ser apuradas, como já apontado, pelos órgãos de controle interno das unidades de origem e à Controladoria Geral do Município.

Dada a inexequibilidade da determinação pela Procuradoria, requer-se sua rejeição. Subsidiariamente, requer-se que o apontamento seja direcionado aos órgãos de origem para que passem a informar nos arquivos de integração para

a negação de dívidas inscritas os expedientes nos quais ocorreram os cancelamentos dos créditos.

Manifestação da Auditoria

A identificação do expediente nos arquivos de negação ou cancelamento é obrigatória onde exista a comunicação entre sistemas de origem e o SDA, conforme o art. 4º da Portaria Intersecretarial nº 05/2015:

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.

Desta forma, **mantemos** nosso apontamento.

2.8. 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 disrupção do negócio (item 3.13.7); 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 disrupção do negócio (item 3.16.7)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 9)

A atualização do banco de dados depende da atualização da versão do sistema operacional z/OS do mainframe e outros programas IBM a ele relacionados empregados pelo Sistema da Dívida Ativa, tornando mais complexa a atualização.

Segundo informado pela PRODAM (111381623), a empresa contratou a IBM em 21/09/2021 (Contrato IBM CO-05.09/2021) para a atualização de versão dos produtos IBM do ambiente Mainframe, incluindo o banco de dados DB2. Entretanto, em razão da constatação da inexecução contratual pela IBM a questão acabou sendo judicializada, o que impactou os trabalhos de

atualização da infraestrutura e softwares do ambiente mainframe, no qual está alocado o Sistema da Dívida Ativa.

Ademais, a atualização/migração do ambiente mainframe e do banco de dados DB2 depende da simultânea atualização de tecnologia das aplicações do Sistema da Dívida Ativa, incrementando a complexidade do planejamento para a execução coordenada das referidas medidas.

Com a finalidade de atualizar as tecnologias das aplicações do Sistema da Dívida Ativa e de outros sistemas da PMSP alocados no ambiente mainframe, a PRODAM esclareceu que prospectou empresas no mercado com a experiência necessária para execução do trabalho. Ainda de acordo com a PRODAM, após consulta e avaliação técnica, as propostas e metodologias foram apresentadas pelas empresas, sendo ainda necessário evoluir com o processo de contratação.

Diante do cenário exposto pela PRODAM, tanto a atualização/migração do ambiente mainframe e do banco de dados do SDA quanto a atualização de tecnologia de suas aplicações certamente demandarão tempo de planejamento e de execução bem superiores aos 180 dias assinalados para o cumprimento das determinações, não sendo possível pela PRODAM arriscar a estimá-los no atual momento pelas razões expostas.

À vista do quadro apresentado, requer-se que o Tribunal de Contas apure a complexidade técnica tanto para o planejamento quanto para a execução das medidas determinadas considerando a situação reportada pela PRODAM, bem como reavalie o prazo para cumprimento das determinações, estendendo-o consideravelmente.

Manifestação da Auditoria

De fato, com os novos argumentos trazido pela PGM, é de nosso entendimento que a solução para o apontamento apresentado não é simples. Contudo, é de nossa atribuição analisar e apontar problemas que, no caso em tela, podem trazer sérios problemas de continuidade para as operações do SDA.

Por essa razão, foge ao escopo das nossas atribuições apontar a complexidade técnica tanto para o planejamento quanto para a execução de atividades saneadoras do problema em tela, que são de responsabilidade da Origem.

Por outro lado, estamos de acordo com a PGM no entendimento de que o prazo de 180 dias, considerando os fatos expostos, pode ser insuficiente. Sendo assim, solicitamos a PGM que apresente um plano de ação para o referido problema juntamente com uma proposta de prazo de execução.

Diante do exposto, **mantemos** nosso apontamento.

2.9. 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)

Manifestação da Auditoria

Este item foi analisado no item 2.10.

2.10. 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);

Manifestação da PGM (peça 38, fl. 10)

A PRODAM contratará uma consultoria especializada na criação do Plano de Disaster Recovery e do Plano de Continuidade do Negócio. De acordo com a empresa (111381623), diante da complexidade e abrangência dessas atividades não será possível adotá-las no prazo de 180 dias assinalado nas determinações, exíguo para tanto. À vista do exposto, esclarece-se que haverá a necessidade de dilação do prazo assinalado nas determinações para seu cumprimento.

Manifestação da Auditoria

A PGM concorda com apontamento, solicitando dilação de prazo para sanar o apontamento. Sendo assim, solicitamos a PGM que apresente uma proposta de prazo de execução.

Desta forma, uma vez que a solução ainda não foi efetuada, **mantemos** nosso apontamento.

2.11. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fl. 10)

De acordo com a PRODAM, a Política de Backup para o Sistema da Dívida Ativa está abrangida pela política corporativa de backup da referida empresa (docs. 110914939 e 111381623). Diante da comprovação da sua existência, requer-se que a determinação seja considerada atendida.

Manifestação da Auditoria

De acordo com os esclarecimentos apresentados às fls. 30/32 da peça 38, a política de backup do SDA está abrangida na política de *backup* geral da empresa Prodam, ou seja, a política de backup é da empresa fornecedora da infraestrutura do SDA.

Faz-se necessário que a PGM faça uma avaliação de riscos, de forma a garantir que a política geral de backup da Prodam atendo às necessidades de continuidade de negócios.

Dessa forma, **mantemos** o apontamento.

PROPOSTAS RECOMENDAÇÃO

2.12. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fl. 10)

Conquanto meritória a recomendação, a disponibilização tempestiva de créditos para inscrição em dívida ativa é dever imposto aos órgãos de origem da Prefeitura nas leis tributárias municipais e no Decreto nº 57.645/2017. A Procuradoria Geral do Município não é responsável pela gestão de todos os créditos da PMSP, mas somente por aqueles efetivamente inscritos em dívida ativa, não estando em suas atribuições o exercício de controle interno dos órgãos de origem, o qual deve ser realizado pelas unidades de controle interno

presentes nos próprios órgãos da PMSP e pela Controladoria Geral do Município. Em face do exposto, requer-se a exclusão da recomendação

Manifestação da Auditoria

Esta recomendação foi analisada no item 2.1 deste Relatório, cujo apontamento foi **sanado**.

2.13. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fl. 10)

Embora meritória a recomendação, a disponibilização tempestiva de créditos para inscrição em dívida ativa é dever já imposto aos órgãos de origem da Prefeitura nas leis tributárias municipais e no Decreto nº 57.645/2017. A Procuradoria Geral do Município não é responsável pela gestão de todos os créditos da PMSP, mas somente por aqueles efetivamente inscritos em dívida ativa, não estando em suas atribuições o exercício de controle interno dos órgãos de origem, o qual deve ser realizado pelas unidades de controle interno presentes nos próprios órgãos da PMSP e pela Controladoria Geral do Município. Do mesmo modo, não compete à Secretaria Municipal de Gestão (SEGES) realizar controle interno das outras unidades da PMSP. Em face do exposto, requer-se seja excluída a recomendação.

Manifestação da Auditoria

Esta recomendação foi analisada no item 2.2 deste Relatório, cujo apontamento foi **sanado**.

2.14. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 10/11)

Embora meritória a recomendação, a disponibilização tempestiva de créditos para inscrição em dívida ativa é dever já imposto aos órgãos de origem da Prefeitura nas leis tributárias municipais e no Decreto nº 57.645/2017. A

Procuradoria Geral do Município não é responsável pela gestão de todos os créditos da PMSP, mas somente por aqueles efetivamente inscritos em dívida ativa, não estando em suas atribuições o exercício de controle interno dos órgãos de origem, o qual deve ser realizado pelas unidades de controle interno presentes nos próprios órgãos da PMSP e pela Controladoria Geral do Município. Do mesmo modo, não compete à Secretaria Municipal de Gestão (SEGES) realizar controle interno das outras unidades da PMSP. Em face do exposto, requer-se seja excluída a recomendação.

Manifestação da Auditoria

Esta recomendação foi analisada no item 2.2 deste Relatório, cujo apontamento foi **sanado**.

2.15. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 10/11)

Conquanto em razão da aplicação analógica do que dispõe a ordem interna para os créditos tributários, na prática já se observe o procedimento adicional de verificação no momento da execução das negações manuais de créditos não tributários no SDA, o Departamento Fiscal da Procuradoria revisará sua ordem interna para positivá-lo.

Manifestação da Auditoria

O Departamento Fiscal da Procuradoria revisará sua ordem interna para positivar a verificação no momento da execução das negações manuais de créditos não tributários no SDA.

Diante do exposto, **mantemos** nossa recomendação, tendo em vista que a revisão da Ordem Interna em comento ainda não foi efetivada.

2.16. 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)

Manifestação da Auditoria

Este item foi analisado no item 2.18 deste relatório, cujo apontamento foi **sanado**.

2.17. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fl. 11)

Esclarecemos que em face dos custos envolvidos não é viável o desenvolvimento de relatórios gerenciais e detalhados diretamente no Sistema da Dívida Ativa, transaccional. Após análise da viabilidade técnica e econômica das recomendações, concluiu-se que será possível armazenar no NAS os relatórios dos últimos 12 períodos e todos os relatórios relativos aos meses de dezembro. Sem prejuízo do aprimoramento que será realizado, ressaltamos que os achados apontados não enfraquecem a evidência contábil da posição da dívida ativa, nem a transparência, pois SF, destinatário e usuário direto das informações dos quadros contábeis do SDA, sempre consolida a posição da dívida ativa e realiza tempestivamente os lançamentos contábeis pertinentes. Ademais, no mês de dezembro de cada ano, a posição da dívida ativa é apresentada nos balanços anuais da PMSP com ampla divulgação ao público (<https://capital.sp.gov.br/web/fazenda/w/contaspublicas/3212>).

Manifestação da Auditoria

Considerando os argumentos da PGM, principalmente, no que diz respeito ao armazenamento de dados históricos em banco de dados transaccional, que os relatórios dos últimos 12 meses serão armazenados em NAS, consideramos a recomendação **atendida**.

2.18. 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)

Manifestação da PGM (peça 38, fls. 11/12)

A disponibilização tempestiva de créditos para inscrição em dívida ativa é dever imposto aos órgãos de origem da Prefeitura nas leis tributárias municipais e no Decreto nº 57.645/2017. A Procuradoria Geral do Município não é responsável pela gestão de todos os créditos da PMSP, mas somente por aqueles efetivamente inscritos em dívida ativa, não estando em suas

atribuições o exercício de controle interno dos órgãos de origem, o qual deve ser realizado pelas unidades de controle interno presentes nos próprios órgãos da PMSP e pela Controladoria Geral do Município. Em face do exposto, requer-se a exclusão da recomendação.

Manifestação da Auditoria

Como evidenciado no item 3.9 do Relatório de Auditoria Programada (peça 30), 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.

Desta forma, **mantemos** nossa recomendação.

3. CONCLUSÃO

Após a análise da manifestação encaminhada pela PGM (peça 38 e 39), concluímos:

Sobre as propostas de Determinação:

- Mantemos nossos apontamentos com relação aos itens **2.3, 2.4, 2.5, 2.7 e 2.11**.
- Mantemos nossos apontamentos para os itens **2.6, 2.8, 2.9, 2.10**, tendo em vista que as propostas para sanar os apontamentos ainda não foram concluídas.
- Consideramos sanados os apontamentos dos itens **2.1 e 2.2**.

Sobre as propostas de Recomendação:

- Consideramos a recomendações atendidas para os itens **2.12, 2.13, 2.14, 2.16 e 2.17**.
- Mantemos nossa recomendação para os itens **2.15 e 2.18**.

Diante do exposto, submete-se o presente à apreciação e deliberação de V. Exa.

Em 18.10.24

REANATO SAMBRA SUYAMA
Auditor de Controle Externo

CARLOS ALBUQUERQUE LEMOS
Supervisor de Controle Externo VIII

De acordo em 18.10.2024

HÉLIO RICARDO GUIMARÃES MURCI DE AZEVEDO
Coordenador de Controle Externo VIII