

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 de fraudes do sistema.

Retornam os autos a esta Coordenadoria, conforme determinado por V. Exa. (peça 52), para análise e manifestação acerca de novos esclarecimentos apresentados pela PGM às peças 50 e 54. Por serem idênticas, ambas as manifestações serão analisadas em conjunto.

2. ANÁLISE

Em reunião de outubro de 2024, realizada no Gabinete do Sr. Conselheiro Domingos Dissei, foram destacadas a complexidade e a importância do controle dos créditos e sua inscrição na Dívida Ativa. Discussões entre a PGM, Prodam e SCE revelaram tanto a funcionalidade de aspectos do sistema atual quanto lacunas significativas que comprometem a eficácia do sistema e expõem o município a riscos de inconsistências, fraudes e perdas de receitas.

Uma das principais questões abordadas refere-se às "zonas cinzentas" na delimitação de responsabilidades entre a PGM e os órgãos de origem dos créditos, que no caso deste presente relatório, foram importantes para dirimir as fronteiras de responsabilidades. Tais constatações demonstraram a necessidade de um esforço conjunto para promover maior clareza nos papéis e responsabilidades, assegurando que o processo de inscrição na Dívida Ativa seja mais seguro e eficiente, mitigando riscos de fraudes e perdas de receita. Enfim, o entendimento firmado é de que a PGM tem responsabilidade dentro dos domínios do SDA.

Segue a análise dos argumentos apresentados pela Procuradoria Geral do Município (PGM):

PROPOSTAS DETERMINAÇÃO

2.1. 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)

Manifestação da PGM (peça 50, fl. 01)

Reiteramos nossa manifestação anterior (111536321). Potencial fraude, se houver, não ocorrerá no Sistema da Dívida Ativa, mas no próprio sistema do órgão de origem que processou o pagamento e informou a extinção do crédito. Além dos controles existentes nos próprios órgãos de origem, ao registrar os ingressos decorrentes do processo da arrecadação oriundos dos sistemas de informações dos órgãos de origem, a Secretaria Municipal da Fazenda, no âmbito de sua competência, já realiza o controle que está sendo proposto pela r. equipe de fiscalização. Formas adicionais de controle, se necessárias, devem ser cometidas aos órgãos de controle interno dos órgãos de origem e Controladoria Geral do Município, não à Procuradoria, que não possui competência para tanto. À vista da manifestação anterior e das presentes considerações, no sentido de que a Procuradoria não possui competência para adotar a medida proposta, pugnamos para que o apontamento seja considerado prejudicado.

Análise da Auditoria

Diante dos argumentos da PGM, consideramos o apontamento **sanado**.

Concordamos com os argumentos da PGM no sentido de que a exigência do Número de Arrecadação para efetuar baixas de pagamento devem ser informados pelos sistemas de origem das Unidades Credoras.

Entretanto, uma vez detentora da gestão do SDA, reputamos ser de responsabilidade da PGM o controle e monitoramento sobre as operações analisadas neste item, com relatórios e informações precisas relativas ao item em comento.

2.2. 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 50, fls. 01/02)

Conforme manifestação anterior (111536321), que repisamos, não é juridicamente possível a correção das informações pela Procuradoria, de ofício. A correção pela PGM, como proposto pela equipe de fiscalização, resultará na nulidade das certidões de dívida ativa. Assim, a fim de resguardar a cobrança dos créditos, pugnamos para 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.

Análise da Auditoria

Com base nos argumentos da PGM, acatamos sua requisição no sentido de alterar a sugestão de determinação.

Desta forma alteramos o apontamento de alteração dos dados inconsistentes para o apontamento de impedir a inscrição de dívidas ativas com dados inconsistentes.

2.3. 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 50, fl. 02)

Reafirmando o quanto já exposto em nossa manifestação anterior (111536321), acrescemos que, de acordo com o art. 2º da Lei 6.830/80 e art. 39 da Lei 4.320/64, dívida ativa é aquela efetivamente inscrita após apurada a liquidez e certeza dos créditos. Créditos rejeitados são aqueles não admitidos para inscrição no âmbito do controle de legalidade. Enquanto rejeitados não são dívida ativa, não havendo amparo legal/jurídico para a atuação da PGM, diante da competência da Procuradoria Geral do Município prevista claramente na Lei Orgânica do Município, restrita aos créditos inscritos em dívida ativa. Os créditos rejeitados são créditos a receber que estão sob a gestão e responsabilidade dos órgãos de origem. Bem por isso lhes cabe tratar os créditos rejeitados em tempo hábil para evitar a ocorrência de prescrição. No mesmo sentido, a própria Corte de Contas ao julgar prejudicada a determinação nº 362, reconheceu que a correção das inconsistências que acarretam as rejeições dos créditos para inscrição em dívida ativa foge ao âmbito da competência da PGM. A fim de contribuir para que os órgãos de origem tratem as rejeições, a PGM passará a disparar e-mails automáticos aos órgãos de origem toda vez que houver a rejeição de créditos para inscrição. Sem prejuízo da medida que será implementada em contribuição, a PGM não possui competência para exercer o controle interno dos órgãos de origem e lhes impor a adoção de qualquer medida, atribuição afeta às unidades de controle interno dos órgãos de origem e à Controladoria Geral do Município. Sendo assim, requer-se que a presente determinação seja julgada prejudicada.

Análise da Auditoria

Com base nos argumentos da PGM e com base de suas explicações na reunião de outubro de 2024, consideramos o apontamento **sanado**.

2.4. 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 50, fl. 02)

Com o fornecimento de informações pela equipe do Sistema de Elevadores, a Procuradoria já formalizou demanda para a PRODAM regularizar a situação

verificada nas taxas de elevadores, paralisações com descrição vazia e paralisações com descrição “TESTE”, com previsão de sua conclusão entre os dias 11 e 14 de novembro.

Análise da Auditoria

Desde que as alterações ainda serão processadas, **mantemos** nosso apontamento.

2.5. 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 50, fls. 03/04)

Reiteramos nossa manifestação anterior (111536321), ressaltando que o Sistema da Dívida Ativa já está preparado com campo específico nos arquivos de integração para receber a informação do expediente no qual foi cancelado ou retificado o crédito pelo órgão de origem, bastando aos órgãos de origem disponibilizá-la. Conforme esclarecido anteriormente, não é possível rejeitar cancelamentos de créditos efetuados pelos órgãos de origem e continuar realizando a cobrança de créditos inexistentes e, com isso, causar prejuízos à Municipalidade com a condenação em honorários de sucumbência em face da realização de cobranças indevidas. À vista do exposto, requer-se a rejeição do apontamento e, subsidiariamente, que o apontamento seja direcionado aos órgãos de origem para obrigá-los ao fornecimento das informações nos arquivos de integração considerando que o Sistema da Dívida Ativa está apto para recepcioná-las.

Análise da Auditoria

Diante dos argumentos da PGM, consideramos o apontamento **sanado**.

Concordamos com os argumentos da PGM no sentido de que a exigência do Número de Expediente para efetuar baixas de crédito devem ser informados pelos sistemas de origem das Unidades Credoras.

Entretanto, uma vez detentora da gestão do SDA, reputamos ser de responsabilidade da PGM o controle e monitoramento sobre as operações analisadas neste item, com relatórios e informações precisas relativas ao item em comento.

2.6. 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 50, fl. 03)

Conforme informado anteriormente (111536321), diante do cenário levado ao conhecimento desse E. Tribunal, nem mesmo a PRODAM consegue no momento estimar o plano de ação e seu prazo de execução, não sendo possível à PGM fazê-lo pelas mesmas razões.

Análise da Auditoria

Nesta presente manifestação a PGM informa que a apresentação de um plano de ação não é possível pelas razões apresentadas na reunião de outubro de 2024.

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

2.7. 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 2.8.

2.8. 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 50, fl. 03)

Conforme informado anteriormente (111536321), a PRODAM ainda contratará consultoria especializada na criação do Plano de Disaster Recovery e do Plano de Continuidade do Negócio, não sendo possível no momento passar uma proposta de prazo de execução.

Manifestação da Auditoria

Uma vez que a solução ainda não foi efetuada, **mantemos** nosso apontamento.

PROPOSTAS RECOMENDAÇÃO

2.9. 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 50, fl. 04)

A Procuradoria revisou a Ordem Interna nº 39/2018 – FISC.G para equiparar o procedimento de negação de créditos não-tributários ao procedimento existente para a negação de créditos tributários, conforme demonstra o documento anexo (113648678). Diante do exposto, requer seja considerada atendida a recomendação.

Análise da Auditoria

A Ordem Interna nº 39/2018 – FISC.G equipara o procedimento de negação de créditos não-tributários ao procedimento existente para a negação de créditos tributários, de acordo com o artigo 39 do referido normativo (peça 50, fl. 41).

Desta forma, consideramos o apontamento **sanado**.

2.10. 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 50, fl. 04)

Reiteramos nossa manifestação anterior (111536321), acrescentando que o procedimento de inscrição é de responsabilidade da Procuradoria, mas o procedimento de disponibilização (envio) de créditos para inscrição é de responsabilidade dos órgãos de origem. Portanto, se existe vulnerabilidade não é no processo de inscrição, de responsabilidade da PGM, mas no processo de disponibilização dos créditos, que é da competência das origens. A disponibilização tempestiva de créditos para inscrição em dívida ativa é obrigação dos órgãos de origem da Prefeitura imposta nas leis tributárias municipais e no Decreto nº 57.645/2017. Não é da competência da Procuradoria realizar a gestão e o controle todos os créditos municipais. Sua competência é restrita aos créditos inscritos em dívida ativa, conforme disposto na Lei Orgânica do Município. Conforme esclarecido anteriormente, a Procuradoria não possui competência para exercer controle interno de outras unidades da Prefeitura, não sendo-lhe possibilitado impor qualquer obrigação ou atividade a outros órgãos da Prefeitura. Eventual controle como o desejado pela equipe de fiscalização deve ser exercido pelas próprias unidades de controle interno dos órgãos de origem e pela Controladoria Geral do Município. Diante do exposto, requer-se a exclusão da recomendação

Análise da Auditoria

Com base nos argumentos da PGM e com base de suas explanações na reunião de outubro de 2024, consideramos o apontamento **sanado**.

3. CONCLUSÃO

Após a análise da manifestação encaminhada pela PGM (peça 50 e 54), concluímos:

Sobre as propostas de Determinação:

- Mantemos nosso apontamento com relação ao item **2.2 e 2.6**.
- Mantemos nosso apontamento para os itens **2.4, 2.7, 2.8** tendo em vista que as propostas para sanar os apontamentos ainda não foram concluídas.
- Consideramos sanados os apontamentos de item **2.1, 2.3 e 2.5**.

Considerando que a análise deste presente relatório teve novos entendimentos devido a esclarecimentos sobre as responsabilidades da PGM, sugerimos uma nova proposta de determinação, com base nos itens **2.2, 2.3 e 2.5**.

Embora sanados os itens **2.3 e 2.5** e que a proposta de determinação do item **2.2** tenha sido alterada, surge, então, um novo apontamento de **controle e monitoramento no SDA**, que devem ser mantidos para o controle da PGM, para o controle em uma possível análise da Controladoria do Município de São Paulo e para o controle externo exercido por esta Corte de Contas, além de todas as Unidades Credoras que se comuniquem com o SDA.

Nossa proposta de determinação tem como foco o registro, o controle e o monitoramento de todas as inscrições de dívida ativa rejeitadas, todas as negações e cancelamento de dívidas, e todas as inscrições e negações de dívida sem a identificação do expediente respectivo.

Sobre as propostas de Recomendação:

- Consideramos a recomendações atendidas para os itens **2.9, 2.10**.

Adicionalmente, diante dos esclarecimentos apresentados, constatamos que, embora a Procuradoria Geral do Município (PGM) figure como um dos principais atores no processo analisado, determinados achados de auditoria encontram-se fora de sua responsabilidade direta,

extrapolando, assim, o escopo de sua área de atuação. Diante desse contexto, a Auditoria destaca a importância estratégica da elaboração de um plano abrangente de reestruturação do processo de gestão de receitas, que deverá contar com o comprometimento e o engajamento efetivo dos órgãos diretamente envolvidos no referido processo, além da própria PGM e os órgãos responsáveis pela administração dos créditos.

Neste contexto, salienta-se o papel central da Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da Controladoria Geral do Município (CGM), da Secretaria Municipal da Fazenda (SF), da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (Smit) e da Prodam-SP. Esses últimos, respectivamente, desempenham funções essenciais no fomento e na implementação de soluções tecnológicas indispensáveis para garantir a eficácia do plano de reestruturação.

Considerando a relevância do tema, foram apresentadas na peça 57, anexa ao presente TC, algumas propostas de encaminhamento destinadas a mitigar os riscos identificados e a corrigir as inconformidades detectadas nos achados de auditoria.

Diante do exposto, submete-se o presente relatório à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 14.11.24

REANATO SAMBRA SUYAMA
Auditor de Controle Externo

CARLOS ALBUQUERQUE LEMOS
Supervisor de Controle Externo VIII

De acordo em 22.11.2024.

HÉLIO RICARDO GUIMARÃES MURCI DE AZEVEDO
Coordenador de Controle Externo VIII