

ETCM/012686/2023

TC/012686/2023

Objeto: Sistema de Informação - Sistema da Dívida Ativa

Interessados: Tribunal de Contas do Município de São Paulo (*), Procuradoria Geral do Município (*)

Relator: Domingos Dissei

Competência: PLENO

SENHOR SECRETÁRIO-GERAL

Trata o presente de Auditoria Programada, realizada no âmbito da Procuradoria Geral do Município (PGM), tendo como objetivo 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.

As conclusões alcançadas pela equipe técnica que efetuou a análise encontram-se consubstanciadas nos itens 5, 6 e 7, do minucioso relatório encartado à peça 30, e noticiam o seguinte:

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 interrupção, 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 interrupção, 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 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 (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 Prodram 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).

Devidamente intimada, a Procuradoria Geral do Município apresentou esclarecimentos às peças 38 e 39.

De posse dos esclarecimentos apresentados pela Origem, a equipe técnica da coordenadoria VIII, em manifestação de peça 43, assim concluiu:

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 as 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.

Novamente intimada, a Procuradoria Geral do Município apresentou esclarecimentos às peças 50 e 54.

Em manifestação acerca dos novos esclarecimentos apresentados pela Origem, a equipe técnica da coordenadoria VIII, assim concluiu (peça 58):

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.

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação de peça 63, assim concluiu:

Diante do exposto, o quadro retratado nestes autos permite a conclusão de que a presente Auditoria Programada alcançou seus objetivos. Por tal razão, e dada, ainda, a sua natureza instrumental, esta Procuradoria requer seja ela conhecida e registrada, sem prejuízo de eventuais sugestões ou recomendações que essa E. Corte entender pertinentes para o incremento da qualidade do SDA.

É o relatório.

Trata o presente de Auditoria Programada, realizada no âmbito da Procuradoria Geral do Município (PGM), tendo como objetivo 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.

Como bem destacado pela equipe técnica da coordenadoria VIII (peça 58), importante registrar que, em reunião realizada em outubro de 2024 no Gabinete do Nobre Conselheiro Domingos Dissei, foram ressaltadas tanto a complexidade quanto a relevância do controle de créditos e sua inscrição na Dívida Ativa. Durante as discussões entre a PGM, Prodam e SCE, identificaram-se aspectos funcionais do sistema atual, mas também fragilidades que comprometem sua eficiência e podem expor o município a riscos como inconsistências, fraudes e perda de receitas.

Um dos pontos centrais debatidos foi a existência de áreas indefinidas na definição de responsabilidades entre a PGM e os órgãos de origem dos créditos. Essas constatações reforçam a necessidade de um trabalho conjunto para aprimorar a transparência dos papéis e garantir que o processo de inscrição na Dívida Ativa ocorra de forma mais segura e eficaz, reduzindo vulnerabilidades. Por fim, ficou estabelecido que a PGM possui responsabilidades no âmbito do SDA.

Assim, com base nos esclarecimentos apresentados, verificou-se que, embora a Procuradoria Geral do Município (PGM) desempenhe um papel fundamental no processo analisado, alguns dos achados da auditoria ultrapassam sua competência direta, indo além do escopo de sua atuação.

Diante desse cenário, a Auditoria ressalta a importância estratégica da formulação de um plano abrangente para a reestruturação da gestão de receitas. Tal iniciativa requer o comprometimento e a participação ativa dos órgãos diretamente envolvidos no processo, incluindo a PGM e as entidades responsáveis pela administração dos créditos.

Nesse contexto, destaca-se o papel essencial 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. Essas instituições desempenham funções essenciais na promoção e implementação de soluções tecnológicas indispensáveis para a eficácia do plano de reestruturação.

Desta feita, com a detida análise, em que pesem os esforços da Origem, impõe-se a necessidade de melhoria e aperfeiçoamento de suas ações, com o fito de elidir as impropriedades detectadas, prestigiando, por conseguinte, o atendimento ao interesse público.

Com efeito, considerando a especificidade da matéria, acompanho os minudentes relatórios elaborados pela Subsecretaria de Controle Externo, tangente ao objeto na epígrafe estampado.

Portanto, considerando a natureza fática e técnica dos apontamentos, acompanho o entendimento exarado pela equipe técnica da coordenadoria VIII, e, diante do caráter instrumental deste feito, entendo, s.m.j., que a presente auditoria programada encontra-se em condições de ser submetida à apreciação do Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento, registro e deliberação, nos termos do parágrafo único do art. 11 da Resolução nº 06/00 (redação conferida pelo art. 1º da Resolução nº 02/02).

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 27 de fevereiro de 2025.

FABIO HAYASHI GOULART

Assessor de Gabinete I

OAB/SP nº 325.259