ACO-UTR-728/2025

Processo	-	TC/012686/2023
Interessada	-	Procuradoria Geral do Município
Objeto	-	Auditoria – Sistema da Dívida Ativa – Avaliar se a estrutura do SDA, considerando *hardware* e *software,* está adequada a sua finalidade principal de garantir o controle e a gestão da Dívida Ativa da Prefeitura do Município de São Paulo, de acordo com as exigências legais e de informação contábil, e identificar eventuais fragilidades estruturais que possam comprometer seu funcionamento

68ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA. PGM. SISTEMA DE DÍVIDA ATIVA – SDA. HARDWARE E SOFTWARE. CONTROLE E GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA DA PREFEITURA. 1. As baixas automáticas, apesar de haver campos específicos no SDA para registrar informações de cancelamento de créditos, requerem maior monitoramento e controle por parte da PGM para assegurar eficiência e precisão. 2. A correção de dados inválidos é de responsabilidade dos órgãos de origem, cabendo-lhes impedir a inscrição de dívidas ativas com tais inconsistências. 3. A atualização tecnológica é um processo que demanda consultorias especializadas e está sujeito a processos judiciais, sendo essencial a elaboração de um plano de ação para mitigar riscos de disrupção. 4. Existe a necessidade de estabelecer prazos específicos para a implementação de planos de recuperação de desastres e continuidade. 5. Constatadas ações dos órgãos municipais para promover maior segurança contra fraudes e erros. OI 39/2018-FESC.G. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. À PGM e os órgãos municipais responsáveis devem adotar práticas específicas em relação ao monitoramento e controle eficiente das baixas automáticas, à correção imediata de dados inconsistentes pelos órgãos de origem, à elaboração e implementação de um plano de ação para atualização tecnológica com mitigação de riscos, e à definição de prazos claros para os planos de recuperação de desastres e continuidade. 2. À PGM. Informe o andamento das providências alcançadas. RECOMENDAÇÃO. 1. Busque maior colaboração entre os órgãos envolvidos, incluindo a CGM, SF, SMIT e PRODAM-SP, com foco em soluções tecnológicas e no aprimoramento da gestão de receitas. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da presente Auditoria de Conformidade, para fins de registro, tendo cumprido seus objetivos ao identificar irregularidades significativas e apontar medidas corretivas.

ACORDAM, à unanimidade, em incorporar as determinações e recomendações remanescentes da Secretaria de Controle Externo, para que a Procuradoria Geral do Município – PGM e os Órgãos Municipais responsáveis adotem práticas específicas em relação ao monitoramento e controle eficiente das baixas automáticas, à correção imediata de dados inconsistentes pelos órgãos de origem, à elaboração e implementação de um plano de ação para atualização tecnológica com mitigação de riscos, e à definição de prazos claros para os planos de recuperação de desastres e continuidade.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar também maior colaboração entre os órgãos envolvidos, incluindo a CGM, SF, Smit e Prodam-SP, com foco em soluções tecnológicas e no aprimoramento da gestão de receitas.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria de Controle Externo o acompanhamento da adoção das determinações e recomendações, devendo a PGM informar, **no prazo de 90 (noventa) dias**, o andamento das providências alcançadas.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 20 de agosto 2025.

RICARDO TORRES – Vice-Presidente no exercício da Presidência
DOMINGOS DISSEI – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 05/11/2025 16:36:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 10/11/2025 14:11:08 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 12.686/2023

Egrégio Plenário

1. Em julgamento, a Auditoria de Conformidade, realizada entre 10 de outubro de 2023 e 19 de abril de 2024, cujo objetivo principal consiste em avaliar se a estrutura do Sistema da Dívida Ativa (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), conforme as exigências legais e contábeis, além de identificar possíveis fragilidades estruturais que possam comprometer seu funcionamento.

2. O SDA é um meio tecnológico utilizado pelo PMSP para o controle de créditos tributários e não tributários cujo prazo de pagamento foi excedido sem devida quitação, tornando necessária a inscrição desses débitos na Dívida Ativa do Município. A Auditoria teve como meta avaliar a capacidade do SDA em representar de forma fidedigna e tempestiva os créditos inscritos, além de identificar vulnerabilidades que poderiam abrir caminho para fraudes e inconsistências.

3. O Relatório (peça 30) evidenciou que o SDA recebe informações de diversas origens distribuídas nas unidades da Prefeitura. Contudo, a ausência de verificações em determinados componentes, como o arquivo CAB (arquivo compactado para distribuição de *softwares*), foi identificada como uma vulnerabilidade do sistema. Essa falta de controle permite que baixas de dívidas sejam registradas por meio de negação de pagamento, o que possibilita que dívidas não efetivamente quitadas sejam incluídas no sistema.

4. Um exemplo crítico apresentado foi a análise da tabela de rejeição, onde foram identificadas inconsistências como valores inválidos de

multa (21 ocorrências), dívidas já inscritas (16 ocorrências), e dívidas não passíveis de reinscrição (8 ocorrências). Essas inconsistências foram corrigidas diretamente na interface do SDA e reprocessadas.

5. Outro destaque trata da integridade referencial. A Auditoria analisou tabelas como as relacionadas aos devedores de infrações de rendas imobiliárias e concluiu que falhas nesse aspecto poderiam comprometer a integridade dos dados. A ausência de procedimentos de controle interno e a possibilidade de manipulação de "logs" (alteração, exclusão ou falsificação de registos de log em sistemas de computação) foram apresentados como riscos elevados.

6. Além disso, a Auditoria propôs determinações à Procuradoria Geral do Município (PGM), incluindo a elaboração de um Plano de Recuperação de Desastres (Disaster Recovery) e um Plano de Continuidade de Negócios, ambos alinhados com as boas práticas da norma NBR ISO 27.002:2022.

Segue o conteúdo das propostas de encaminhamento (item 7, do Relatório de Auditoria, peça 30):

"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 disrupção 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 disrupção 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 disrupção 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 disrupção 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)."

7. Em resposta, a Procuradoria Geral do Município (PGM – peças 38 e 39) demonstrou que algumas das determinações propostas pela Auditoria de Conformidade são inexequíveis. Por exemplo, a integração automática entre o SDA e sistemas de unidades que não possuem sistemas informatizados foi considerada inviável pela ausência de infraestrutura tecnológica nessas unidades. A PGM salientou que o Portal de Disponibilização de Créditos (PDC) é utilizado em contextos específicos e não permite integração com o SDA.

8. A Procuradoria também refutou a aplicabilidade do Decreto nº 57.645/17 às taxas de construção, ressaltando que essas são de natureza tributária e não se enquadram na regulamentação dos créditos não tributários. Além disso, a PGM apontou que a correção de inconsistências nas inscrições de créditos na Dívida Ativa deve ser responsabilidade dos órgãos de origem, sendo incapaz de modificar os dados diretamente para evitar nulidade jurídica.

9. Ademais, a Procuradoria Geral do Município - PGM esclareceu que várias determinações da Auditoria exigiriam mudanças substanciais nas tecnologias do SDA, como a atualização do sistema operacional z/OS do mainframe e do banco de dados IBM DB2. Contudo, a execução dessas atualizações depende de processos complexos, incluindo a contratação de empresas especializadas e soluções judiciais, como indicado em contratos anteriores com a IBM.

10. A questão da implementação de planos de recuperação de desastres e continuidade de negócios também foi abordada. A PGM reconheceu a importância desses planos, mas enfatizou a necessidade de prazos mais longos devido à complexidade das medidas.

11. Remetida para análise da Auditoria (peça 43), concluiu:

Sobre as propostas de Determinação:

- Mantidos os apontamentos com relação aos itens 2.3, 2.4, 2.5, 2.7 e 2.11, correspondentes aos itens 7.1.3, 7.1.4, 7.1.5, 7.1.7 e 7.1.11 do Relatório;
- Mantidos os 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, correspondentes aos itens 7.1.6, 7.1.8, 7.1.9 e 7.1.10 do Relatório;
- Sanados os apontamentos dos itens 2.1 e 2.2, correspondentes aos itens 7.1.1 e 7.1.2 do Relatório.

E sobre as propostas de Recomendação:

- Atendidas para os itens 2.12, 2.13, 2.14, 2.16 e 2.17, correspondentes aos itens 7.2.1, 7.2.2, 7.2.2, 7.2.4 e 7.2.5 do Relatório;
- Mantidas para os itens 2.15 e 2.18, correspondentes aos itens 7.2.3 e 7.2.6 do Relatório.

12. Em nova defesa, a PGM (peça 54) reiterou a manifestação em todos os itens mantidos, levadas à Auditoria que considerou sanados os

apontamentos 2.1, 2.3 e 2.5 (respectivamente 7.1.1, 7.1.3 e 7.1.5 do Relatório) sobre as propostas de Determinação, e, sobre as propostas de Recomendação, atendidas para os itens 2.9 e 2.10 (respectivamente 7.1.9 e 7.1.10 do Relatório).

13. A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 63) requereu 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." Entre as iniciativas mencionadas estão:

- A revisão da Ordem Interna nº 39/2018-FISC.G, equiparando os procedimentos de negação de créditos tributários e não tributários, promovendo maior segurança contra fraudes e erros.

- O disparo de e-mails automáticos aos órgãos de origem, informando sobre rejeições de créditos para inscrição no SDA, como forma de contribuir para a correção das inconsistências.

14. O Assessor da Secretaria Geral (peça 66) ressaltou a importância estratégica da elaboração de um plano abrangente de reestruturação do processo de gestão de receitas, destacando a necessidade de comprometimento e engajamento dos órgãos envolvidos no processo, incluindo a PGM, para mitigar os riscos identificados e corrigir as inconformidades detectadas, e a relevância das propostas de encaminhamento apresentadas na peça 57, como mecanismos para aprimorar a transparência e eficiência do SDA. Assim, o Assessor da Secretaria Geral concluiu que a auditoria programada alcançou seus objetivos e considerou o relatório pronto para apreciação, registro e deliberação do Tribunal de Contas.

15. Por fim, o Secretário-Geral (peça 67) corroborou as conclusões da Auditoria e do Assessor da Secretaria Geral, enfatizando a necessidade de colaboração estratégica entre a PGM e os demais órgãos

municipais, como a Controladoria Geral do Município (CGM), a Secretaria Municipal da Fazenda (SF), a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (Smit) e a Prodam-SP; e, a importância de implementar soluções tecnológicas indispensáveis para garantir a eficácia do plano de reestruturação; concluiu que a Auditoria de Conformidade cumpriu seus objetivos, recomendou que o Relatório seja submetido ao Pleno para conhecimento e registro, sem prejuízo de eventuais determinações ou recomendações adicionais.

É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento, Auditoria de Conformidade, realizada entre 10 de outubro de 2023 e 19 de abril de 2024, com o objetivo de avaliar se a estrutura do Sistema da Dívida Ativa (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.

2. A Auditoria identificou uma série de questões que comprometem a eficiência e a robustez do SDA. Entre as principais irregularidades, destaca-se a questão das baixas automáticas, que, apesar de haver campos específicos no SDA para registrar informações de cancelamento de créditos, requerem maior monitoramento e controle por parte da Procuradoria Geral do Município de São Paulo - PGM para assegurar eficiência e precisão.

Além disso, foram apontadas inconsistências de dados, tendo a Auditoria acatado os argumentos da PGM de que a correção de dados

inválidos é de responsabilidade dos órgãos de origem, enquanto cabe-lhe impedir a inscrição de dívidas ativas com tais inconsistências.

Outro ponto relevante refere-se à atualização tecnológica, um processo que demanda consultorias especializadas e está sujeito a processos judiciais, sendo essencial a elaboração de um plano de ação claro para mitigar riscos de disrupção.

Também foi ressaltada a necessidade de estabelecer prazos específicos para a implementação de planos de recuperação de desastres e continuidade, reconhecendo as dificuldades enfrentadas pela PGM.

Por outro lado, a Auditoria destacou os esforços e as propostas dos órgãos municipais para enfrentar esses desafios. Entre as ações tomadas, destaca-se a revisão da Ordem Interna nº 39/2018-FISC.G, que promove maior segurança contra fraudes e erros, e o envio de e-mails automáticos aos órgãos de origem para corrigir inconsistências.

3. Com base na análise realizada, conheço da presente Auditoria de Conformidade, para fins de registro, tendo cumprido seus objetivos ao identificar irregularidades significativas e apontar medidas corretivas.

4. No sentido de que a gestão do SDA requer um esforço conjunto e estratégico para superar os desafios identificados, garantindo maior eficiência, transparência e robustez ao sistema municipal de receitas, incorporo ao presente voto as determinações e recomendações remanencentes da Secretaria de Controle Externo, para que a PGM e os órgãos municipais responsáveis adotem práticas específicas em relação ao monitoramento e controle eficiente das baixas automáticas, à correção imediata de dados inconsistentes pelos órgãos de origem, à elaboração e implementação de um plano de ação para atualização tecnológica com mitigação de riscos, e à definição de prazos claros para os planos de recuperação de desastres e continuidade.

Recomenda-se também maior colaboração entre os órgãos envolvidos, incluindo a CGM, SF, Smit e Prodam-SP, com foco em soluções tecnológicas e no aprimoramento da gestão de receitas.

5. Determino à Secretaria de Controle Externo o acompanhamento da adoção das determinações e recomendações, devendo a PGM informar em 90 o andamento das providências alcançadas.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2025.08.01 15:08:22 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro - TCMSP

SMAS/GAN