



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA:
DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. VISÃO GERAL.....	5
2.1. Avaliações Recentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).....	5
2.2. Análise da Evolução da Dívida Ativa	7
2.2.1. Evolução do Estoque da Dívida Ativa.....	8
2.2.2. Comportamento dos Recebimentos Anuais de Créditos da Dívida Ativa.....	9
2.2.3. Perfil da Dívida Ativa.....	12
2.2.3.1. Dívida extrajudicial ou amigável e judicial.....	12
2.2.3.2. Dívida extrajudicial ou amigável e judicial, parceladas e não parceladas.....	15
2.2.3.3. Maiores devedores.	16
3. ASPECTOS GERAIS DO PROCESSO DE GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA.	17
3.1. Estrutura Organizacional do Sistema de Dívida Ativa Municipal.....	17
4. QUADRO RESUMO.....	19
5. PONTOS DE AUDITORIA	19
5.1. Procedimentos Relativos ao Cadastro de Contribuintes.....	19
5.1.1 Dificuldades no processo de higienização do cadastro de contribuintes.....	20
5.2 Procedimentos Relativos à Inscrição e Cobrança Extrajudicial.....	22
5.2.1 Ausência de contador de prazo prescricional no Sistema de Informações Municipais (SIM).....	26
5.2.2 Fragilidades do sistema SIM sobre os processos de inscrição e dos controles das cobranças extrajudiciais.....	27
5.3 Procedimentos Relativos aos Cancelamentos de Créditos Não Pagos inscritos em Dívida Ativa.....	28
5.3.1 Ausência de normatização relativa aos procedimentos de cancelamento de créditos inscritos.....	28
5.3.2. Heterogeneidade no registro dos motivos para cancelamento de créditos inscritos.....	29
5.3.3 Fragilidades na política de segurança do acesso ao sistema SIM relativas aos cancelamentos de créditos de Dívida Ativa.....	31
5.3.4 Prescrição de crédito inscrito em Dívida Ativa.....	34
5.3.5 Fragilidades na rotina de verificações de eventuais inconsistências dos cancelamentos.	35



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

5.3.6 Ausência da identificação do IP do terminal de acesso na funcionalidade “histórico das alterações”.....	36
5.4 Procedimentos Relativos à Contabilização.....	36
5.4.1 Carência de integração completa entre funcionalidades do SIM para a gestão da Dívida Ativa e contabilização.....	36
5.4.2 Não utilização de critério de provisionamento para perdas de créditos de Dívida Ativa até o exercício fiscal de 2013.....	37
6. CONCLUSÃO.....	37
ANEXO I.....	39
ANEXO II.....	41



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório refere-se à auditoria realizada sobre a Dívida Ativa do Município de Campinas junto à Secretaria Municipal de Finanças (SMF), em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna – PAAI 2014, elaborado pelo Departamento de Auditoria da Secretaria Municipal de Gestão e Controle (SMGC), com base em metodologia de mapeamento de riscos.¹

Cabe, inicialmente, registrar que o estudo de mapeamento de riscos das unidades auditáveis elaborado pelo Departamento de Auditoria no exercício de 2013, indicou a Secretaria Municipal de Finanças (SMF) como uma das unidades prioritárias para a realização de auditorias a serem incluídas no Plano Anual de Auditoria Interna.

A partir da avaliação do Departamento sobre assuntos passíveis de auditoria dentro da SMF, identificou-se a evolução do montante do saldo da Dívida Ativa municipal nos últimos exercícios fiscais, cujo saldo em 2013 atingiu quase 5 (cinco) bilhões de reais, bem como foram analisados os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) nos exercícios de 2010 a 2013, decidindo-se desse modo pela instauração da auditoria contemplando o referido tema.

De acordo com o documento técnico² aprovado pela Portaria Federal n.º 564, de 27 de outubro de 2004, “*A Dívida Ativa constitui-se em um conjunto de direitos ou créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, com prazos estabelecidos na legislação pertinente, vencidos e não pagos pelos devedores, por meio de órgão ou unidade específica instituída para fins de cobrança na forma da lei*”. Por se tratar de um ativo, a Dívida Ativa constitui-se em uma importante fonte de receita; seu resgate é de grande relevância frente ao aumento das obrigações a cargo do Município para atendimento das crescentes demandas sociais e impelem os gestores a investirem na adoção de medidas para aumentar a capacidade de recuperação de tais créditos.

A finalidade da auditoria visa a avaliação dos processos de trabalho referentes à inscrição e execução/cobrança extrajudicial da Dívida Ativa sob responsabilidade do Departamento

¹ Ferramenta adotada pela Secretaria Municipal de Gestão e Controle desde 2013 para a definição de auditorias prioritárias, elencando procedimentos e processos administrativos de acordo com o grau de exposição destes ao risco e não por serem em si mesmos um risco à Administração Municipal.

² Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios; elaborado pelo Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional, 1.ª edição / 2004.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

de Cobrança e Controle da Arrecadação (DCCA) , bem como os procedimentos contemplados em cada uma dessas etapas.

Deste modo, os trabalhos de auditoria não abrangeram os processos desenvolvidos pelos órgãos originadores dos créditos, bem como os dos responsáveis pela execução fiscal da Dívida Ativa.

Por sua vez, considerando a amplitude e complexidade do objeto em análise, aliados à necessidade do cumprimento integral do PAAI/2014, as questões a serem abordadas e os respectivos procedimentos desta auditoria foram delimitados conforme constam das Matrizes de Planejamento e de Procedimentos³ elaborados pela equipe de auditores.

A metodologia da auditoria se valeu de técnicas de análise documental e realização de entrevistas com os gestores do DCCA. Para a avaliação dos processos de trabalho do DCCA/SMF foram realizados testes de auditoria utilizando como base o exercício de 2013. Para o estudo da evolução e composição da Dívida Ativa foram utilizadas séries históricas disponíveis.

No presente trabalho, o objetivo é colaborar a partir do resultado da auditoria, para o aperfeiçoamento das ações de recuperação de créditos não pagos, com o intuito de fazer cumprir uma das atribuições constitucionais do controle interno, qual seja, controlar os direitos e haveres do Município, visando assim contribuir com a eficiência e eficácia da gestão pública.

2. VISÃO GERAL

Este tópico tem como objetivo contextualizar a situação da Dívida Ativa Municipal a partir das avaliações do TCESP e através do estudo sobre a evolução do seu estoque a partir da identificação do comportamento de seus componentes (inscrição, recebimentos, cancelamentos e atualização monetária), reafirmando a relevância e a criticidade do assunto.

2.1. Avaliações Recentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)

A análise dos relatórios das inspeções realizadas pelo TCESP nos exercícios fiscais de 2010, 2011, 2012 e 2013 (este último disponibilizado no decorrer dos trabalhos) levou à verificação da ausência de apontamentos sobre os valores de inscrição, recebimentos, cancelamentos e de atualização monetária do estoque da Dívida Ativa, uma vez que nos quadros de

³ Documento integrante dos Papéis de Trabalho de Auditoria.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

avaliação elaborados pelos auditores do Tribunal não há registros de inclusão e de exclusão de valores apresentados pela Prefeitura Municipal de Campinas por parte da fiscalização do TCESP.

Sobre o assunto Dívida Ativa, nos relatórios analisados, o TCESP apontou predominantemente, a manutenção de um baixo nível de arrecadação de créditos de Dívida Ativa com base, principalmente na comparação com o valor total do estoque da Dívida Ativa de Campinas e com o valor da média do percentual de recebimentos frente ao estoque total da Dívida Ativa dos municípios da Região Administrativa de Campinas (UR 03).

Esta situação se repete também no estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), apresentado no Comunicado SDG n.º 40/2013⁴, em que o Município de Campinas possui o mais baixo índice de arrecadação (recebimentos) dentre os municípios jurisdicionados na Região Administrativa de Campinas, com 2,80%, conforme Quadro 1 no anexo I.

Neste mesmo estudo, com base nos dados do exercício de 2012, o Município de Campinas apresenta o maior estoque da Dívida Ativa em termos nominal, bem como per capita, conforme verifica-se nos Quadros 9 e 10 do referido Comunicado, "Ranking dos 50 maiores credores" e "Ranking por faixa populacional dos municípios acima de 200.000 habitantes", respectivamente.

Especificamente no relatório sobre o exercício de 2012, o TCESP expõe uma situação de cancelamento insuficiente (mas não apontada no quadro de inclusões e exclusões da fiscalização) de débito de 03 (três) autos de infração e imposição de multa (AIIM n.º 0797, 0798 e 0799 série C) com valor total de grande monta, por motivo de prescrição devido o transcurso de prazo superior a 05 (cinco) anos. Segundo o referido relatório, até o exercício de 2012 apenas foi cancelado o AIIM 0797, não sendo informado nada acerca dos demais autos de infração. No entanto, durante a realização dos trabalhos a auditoria questionou acerca do cancelamento dos demais AIIMs, sendo informado pelo DCCA, na data de 09/10/2014 que os AIIM n.º 0798 e 0799 foram devidamente cancelados no exercício de 2012.

⁴ O objetivo do Comunicado SDG n.º 040/2013 (Diário Oficial do Estado – Poder Legislativo, em 31 de outubro de 2013, 99-143) foi tornar público o levantamento do endividamento e da posição da Dívida Ativa dos Municípios jurisdicionados naquela Corte.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Um fato positivo a ser ressaltado encontra-se no relatório do exercício de 2012 com a verificação pelo TCESP da convergência entre os dados extraídos do Sistema AUDESP com os do Setor da Dívida Ativa, que por sua vez são também convergentes com os do Balanço Patrimonial, sugerindo melhoria dos procedimentos de contabilização, superando a situação apontada no relatório de 2010, em que foi detectada diferença no saldo do estoque da Dívida Ativa do exercício de 2009 entre os registros do Sistema AUDESP e os do Balanço Patrimonial.

No relatório do exercício de 2013, o apontamento a ser destacado refere-se, segundo o TCESP, ao descumprimento do princípio de contabilidade da prudência (art. 10 da Resolução Conselho Federal de Contabilidade n.º 750/93, com a redação dada pela Resolução CFC n.º 1.282/10), pois não identificou registros contábeis de provisão para perdas na cobrança da Dívida Ativa.

Assim sendo, o questionamento mais frequente do TCESP a respeito do tema verificado nos relatórios analisados relaciona-se à baixa eficiência da arrecadação dos créditos inscritos na Dívida Ativa. Merece destaque o elevado saldo do estoque da dívida, relevante para o TCESP em virtude do estudo contido no Comunicado SDG n.º 40/2013.

2.2. Análise da Evolução da Dívida Ativa

O quadro abaixo apresenta a evolução dos valores referentes aos créditos inscritos em Dívida Ativa nos últimos exercícios até 2013.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Quadro 2. Evolução da Dívida Ativa no Município de Campinas - 2007 a 2013.

Nomenclatura	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo Inicial da Dívida Ativa A	2.518.106.933,52	3.053.464.922,67	3.091.289.715,12	3.402.065.167,06	3.703.782.904,44	4.093.295.006,29	4.507.147.614,13
Recebimentos (-) B	124.105.234,36	75.424.597,48	47.585.790,39	86.712.862,86	166.371.191,79	111.280.738,79	103.268.370,90
Descontos e Remissões (-) C	83.252.823,09	48.450.910,44	56.413.078,52	13.007.242,94	193.821.382,51	4.914.193,00	3.350.854,05
Reincorporação de Descontos (+) D					59.251.315,74	16.744.562,27	20.497.656,02
Cancelamentos (-) E	28.926.301,66	160.675.275,46	170.184.275,17	101.364.484,97	93.484.348,49	125.332.319,12	102.293.986,74
Inscrições (Principal) (+) F	393.125.117,37	119.981.387,74		149.422.683,87	133.440.866,63	121.199.752,25	153.449.025,75
Atualização das Inscrições (+) G	261.610.295,10	37.087.755,89		82.538.833,31	86.981.657,90	70.539.203,55	82.477.091,49
Inscrições (c/ Atualiz.) (+) H	654.735.412,47	157.069.143,63	153.059.614,99	231.961.517,18	220.422.524,53	191.738.955,80	235.926.117,24
Atualização (+) I	116.966.761,11	260.116.991,26	392.406.661,42	297.501.805,31	563.515.184,37	446.896.340,68	439.174.487,27
Dação em pagamento (-) ou recompra da dação (+) J		94.810.559,06	39.492.319,61	26.660.994,34	0,00	0,00	0,00
Saldo Final da Dívida Ativa K	3.053.524.747,99	3.091.289.715,12	3.402.065.167,06	3.703.782.904,44	4.093.295.006,29	4.507.147.614,13	4.993.832.662,97
Variação %	21,26%	1,24%	10,05%	8,87%	10,52%	10,11%	10,80%

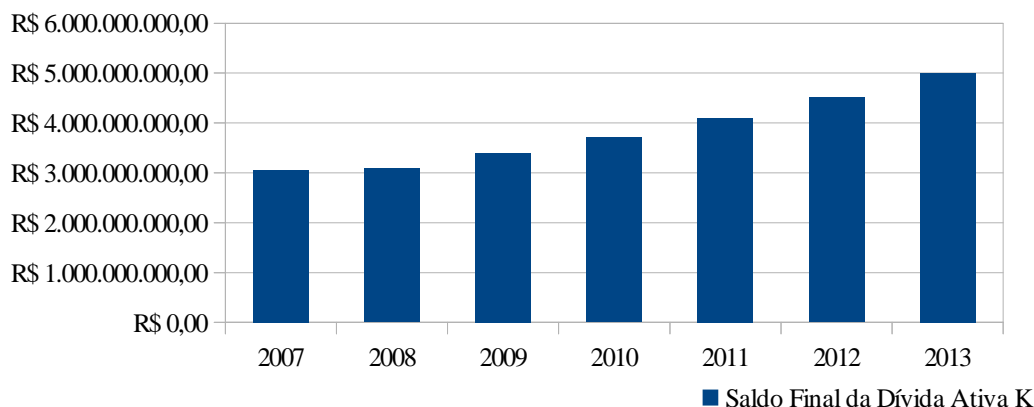
Fonte: Oficinas DCCA/SMF "Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços".

Obs.) Valores em R\$ / A-B-C-E+H+I (+/-) J = K / H = F + G

2.2.1. Evolução do Estoque da Dívida Ativa

A evolução do estoque da Dívida Ativa no período está sintetizado nos gráficos 1 e 2. Conforme demonstrado no gráfico 1, o estoque da Dívida Ativa é crescente no período. De acordo com o gráfico 3 verifica-se um crescimento médio anual de 10,41 %.

Gráfico 1. Evolução do saldo final da Dívida Ativa no Município de Campinas - 2007 a 2013.

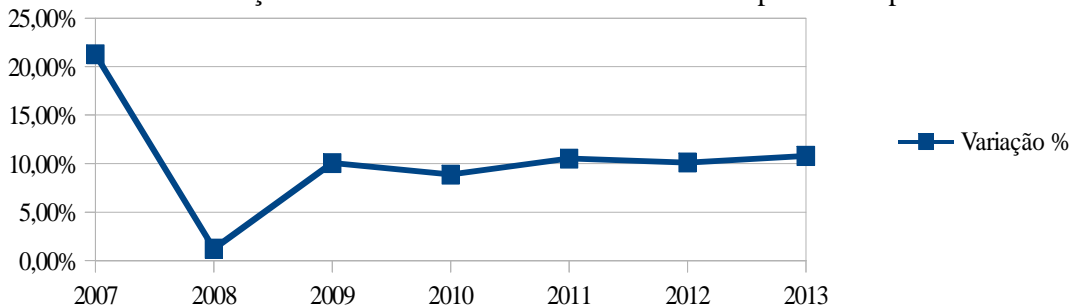


Fonte: Oficinas DCCA/SMF "Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços".



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Gráfico 2. Percentual de variação do saldo anual da Dívida Ativa no Município de Campinas - 2007 a 2013.

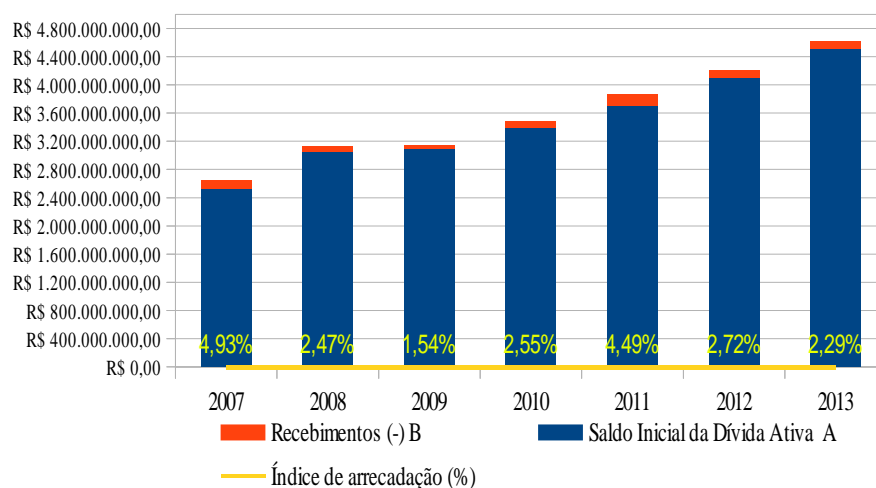


Fonte: Oficinas DCCA/SMF "Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços".

2.2.2. Comportamento dos Recebimentos Anuais de Créditos da Dívida Ativa

Os recebimentos dos créditos, advindos das cobranças efetuadas pela Prefeitura, se estabeleceram no índice percentual médio de 2,99% em relação ao estoque da dívida, conforme gráfico 3.

Gráfico 3. Índice de arrecadação (%), a partir dos recebimentos e saldo inicial da Dívida Ativa no Município de Campinas - 2007 a 2013.



Fonte: Oficinas DCCA/SMF "Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços".

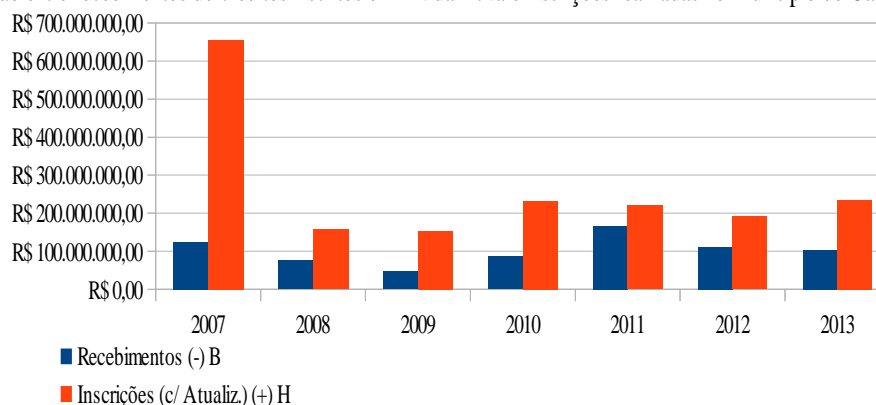


PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

De acordo com os dados e informações disponíveis, os recebimentos superaram o patamar de 3,00% em relação ao estoque da dívida apenas em duas ocasiões: 2007 e 2011. Tais resultados podem ser atribuídos aos programas de regularização fiscal⁵ ocorridos naqueles anos.

O gráfico 4 demonstra que os valores inscritos anualmente sempre se constituem em montantes superiores aos arrecadados, contudo com o intuito de melhor entender esta questão, calculou-se o percentual do Índice Gestão da Dívida Ativa⁶, conforme demonstrado no quadro 3. O índice é calculado a partir da divisão entre os valores inscritos e recebidos com o intuito de apresentar uma outra medida do desempenho da cobrança de créditos inscritos em Dívida Ativa, além da comparação com o estoque total da dívida que incorpora os montantes da dívida de curto e longo prazos.

Gráfico 4. Comparação entre recebimentos de créditos inscritos em Dívida Ativa e inscrições realizadas no Município de Campinas - 2007 a 2013.



Fonte: Escritórios DCCA/SMF "Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços".

Quadro 3. Índice de Gestão da Dívida Ativa – Recebimentos/Inscrições, no Município de Campinas – 2007 a 2013.

Nomenclatura	ÍNDICE DE GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA (%)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recebimentos (-) B	124.105.234,36	75.424.597,48	47.585.790,39	86.712.862,86	166.371.191,79	111.280.738,79	103.268.370,90
Inscrições (c/ Atualiz.) (+) H	654.735.412,47	157.069.143,63	153.059.614,99	231.961.517,18	220.422.524,53	191.738.955,80	235.926.117,24
Índice de Gestão da Dívida (%)	18,96%	48,02%	31,09%	37,38%	75,48%	58,04%	43,77%

Fonte: Escritórios DCCA/SMF "Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços".

⁵ Lei nº 13.016 de 20/07/2007 Programa de Incentivo a Pagamento de Tributos (PIPT) e Lei nº 14.102 de 26/07/2011 Programa de Regularização Fiscal (PRF).

⁶ In: "Vendendo lebre por gato: o caso da Dívida Ativa do Município do Rio de Janeiro", de Mirelli Malaguti; rede mundial de computadores.

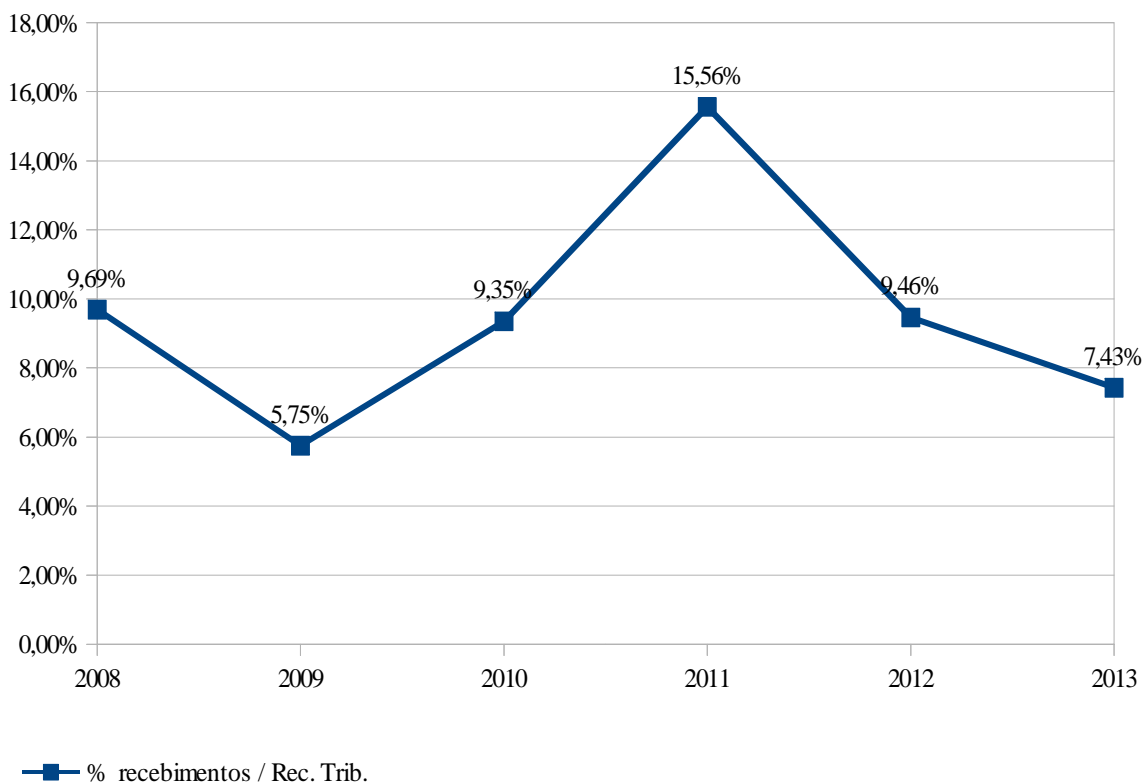


PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

A média de recebimentos no período, segundo o indicador adotado é de 44,68%. Vale ressaltar que esse indicador mede o grau de recebimentos frente as inscrições e não sobre o estoque total, conforme apresentado anteriormente e mais utilizado pelo TCE SP.

Uma outra forma de avaliar o desempenho da arrecadação da Dívida Ativa é a comparação de seu montante com a receita tributária do Município, conforme pesquisa realizada por Bremaeker ⁷. Segundo o estudo com base em dados de 2010, na região Sudeste o melhor desempenho está com o grupo de Municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes: 14,09%. Ao utilizarmos este critério em Campinas, obtivemos a média de 9,54% para o período de 2008 a 2013. No exercício de 2010, a comparação supracitada apresentou percentual de 9,35%. Em 2013, levando-se em consideração a metodologia escolhida para testes, conforme abordado na introdução deste relatório, o percentual obtido foi de 7,43%.

Gráfico 5. Percentual de recebimentos em relação à Receita Tributária no Município de Campinas - 2008 2013



Fontes : Ofícios DCCA/SMF “Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços” (Recebimentos) e <http://www.campinas.sp.gov.br/servico-ao-cidadao/portal-da-transparencia/prestacao-contas.php> (Receita Tributária)

⁷ In: “Dívida Ativa: uma importante receita”; www.oim.tmunicipal.org.br

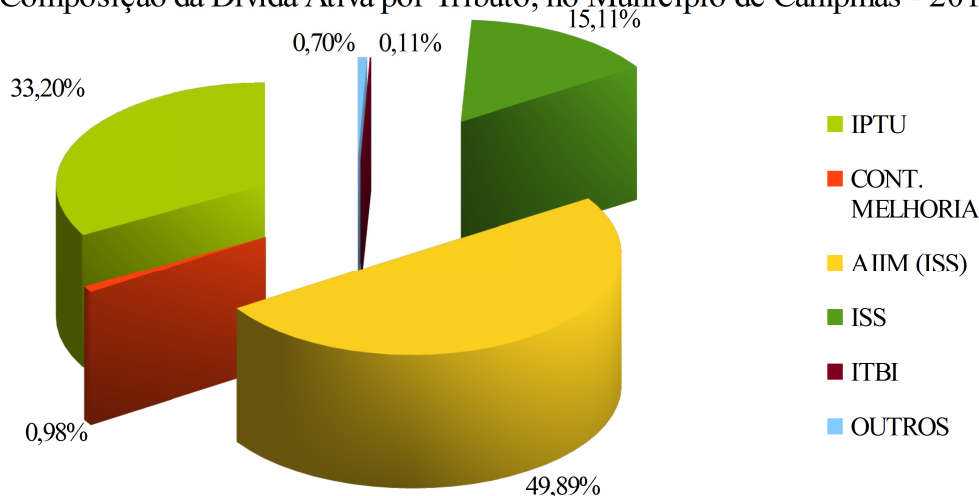


PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

2.2.3. Perfil da Dívida Ativa

De acordo com o exposto no art. 39, §2º, da Lei Federal n.º 4.320/64, a Dívida Ativa é classificada segundo sua origem. Assim sendo, divide-se em tributária e não tributária⁸. Em 2013, por exemplo, a Dívida tributária correspondeu a 97,62% e a não tributária 2,38%. A composição da Dívida Ativa por tributo está exposta no gráfico abaixo.

Gráfico 6. Composição da Dívida Ativa por Tributo, no Município de Campinas - 2013.



Fonte: Ofício DCCA/SMF “Evolução da Dívida Ativa durante o exercício fiscal de 2013 para o fechamento do balanço/2013”.

2.2.3.1. Dívida extrajudicial ou amigável e judicial.

Outras formas de classificação da Dívida Ativa podem ser realizadas para melhor definir o seu perfil e com isso obter mais informações acerca de seu comportamento, principalmente no caso da presente auditoria.

A Dívida Ativa, pode ser classificada de acordo com o estágio da cobrança do crédito não pago, sendo extrajudicial ou amigável e judicial. A parte da dívida extrajudicial refere-se aos créditos não pagos inscritos em Dívida Ativa que estão na fase de cobrança amigável. A dívida judicial se constitui quando as opções de cobrança amigável se esgotam, levando a cobrança ao estágio da execução fiscal.

Cada componente da Dívida, por sua vez, é dividido entre parcelada e não parcelada. O componente não parcelado no estágio da cobrança amigável significa o não estabelecimento de

⁸“Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

acordo entre as partes, elevando as possibilidades do não recebimento de créditos não pagos pelos contribuintes, com impacto negativo direto sobre a arrecadação desta rubrica orçamentária. Este fato faz com que aumente a probabilidade de se estabelecer a execução fiscal no âmbito judiciário e, com isso, elevar novamente a probabilidade do não recebimento de créditos não pagos, principalmente a curto e a médio prazos, face a característica do setor judiciário, em que as ações demandam grande tempo.

A outra parcela da Dívida Ativa ilustra o montante para o qual já foram estabelecidos acordos com os contribuintes inadimplentes, elevando a probabilidade de recebimento dos créditos não pagos. Quando se trata de dívida parcelada no estágio da cobrança amigável, pode-se concluir que reduzem-se as chances do envio do débito para ajuizamento fazendo aumentar a probabilidade do recebimento.

Quadro 4. Evolução da Dívida Ativa, judicial e amigável, no Município de Campinas – 2007 a 2013.

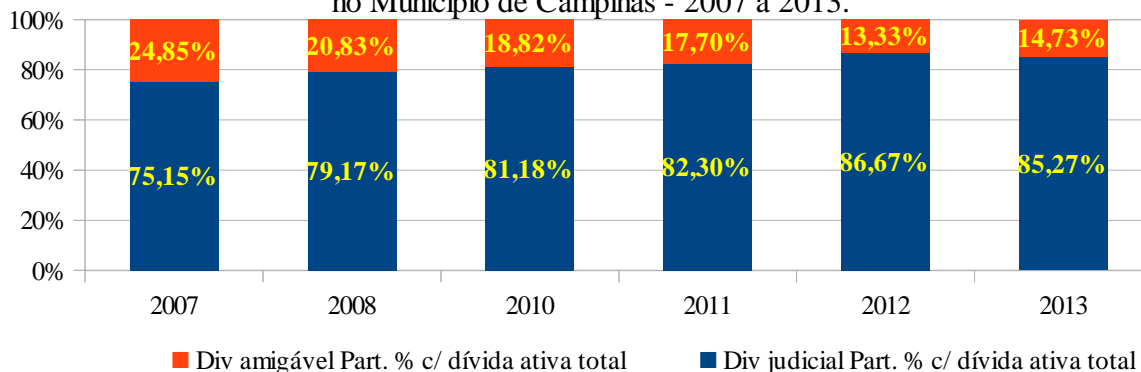
Nomenclatura/Ano	2007	2008	2010	2011	2012	2013
Saldo Final da Dívida Ativa	3.053.524.747,99	3.091.289.715,12	3.703.782.904,44	4.093.295.006,29	4.507.147.614,13	4.993.832.662,97
Div ativa Judicial	2.294.678.222,92	2.447.365.813,72	3.006.905.346,42	3.368.734.663,16	3.906.318.943,16	4.258.385.667,81
Div judicial Part. % c/ dívida ativa total	75,15%	79,17%	81,18%	82,30%	86,67%	85,27%
Var. % ano		6,65%		12,03%	15,96%	9,01%
Dívida Judicial parcelada	113.221.085,99	111.526.075,20	145.474.224,35	173.821.825,62	185.033.879,55	216.339.190,02
Part. % c/ total dívida judicial	4,93%	4,56%	4,84%	5,16%	4,74%	5,08%
Dívida judicial não parcelada	2.181.397.311,59	2.430.650.297,58	2.888.072.294,38	3.194.912.837,54	3.721.285.063,61	4.042.046.477,79
Part. % c/ total dívida judicial	95,06%	99,32%	96,05%	94,84%	95,26%	94,92%
Div ativa amigável	758.846.525,07	643.923.901,40	696.877.558,02	724.560.343,13	600.828.670,97	735.446.995,16
Div amigável Part. % c/ dívida ativa total	24,85%	20,83%	18,82%	17,70%	13,33%	14,73%
Var. % ano		-15,14%		3,97%	-17,08%	22,41%
Div ativa amigável parcelada	174.052.171,14	151.078.817,57	160.147.518,79	203.599.087,66	242.502.326,92	246.045.693,09
Part. % c/ total dívida ativa amigável	22,94%	23,46%	22,98%	28,10%	40,36%	33,46%
Dvida ativa amigável não parcelada	584.794.353,93	492.845.083,83	536.730.039,23	520.961.255,47	358.326.344,05	489.401.302,07
Part. % c/ total dívida cobrança amigável	77,06%	76,54%	77,02%	71,90%	59,64%	66,54%

Fonte: Oficinas DCCA/SMF “Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços”.
O relatório de 2009 não foi elaborado com o nível de detalhamento que permitisse incluir os dados na tabela.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

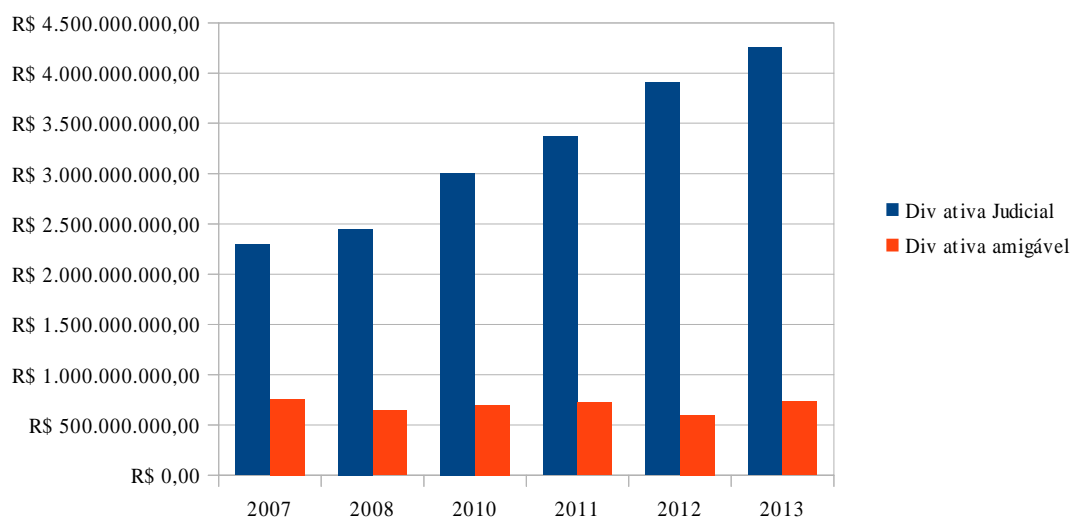
Gráfico 7. Percentuais da Dívida Ativa amigável e judicial, em relação ao estoque, no Município de Campinas - 2007 a 2013.



Fonte: Ofícios DCCA/SMF "Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços".

O relatório de 2009 não foi elaborado com o nível de detalhamento que permitisse incluir os dados no gráfico.

Gráfico 8. Evolução da Dívida Ativa judicial e amigável, no município de Campinas - 2007 a 2013.



Fonte: Ofícios DCCA/SMF "Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços".

O relatório de 2009 não foi elaborado com o nível de detalhamento que permitisse incluir os dados no gráfico.

Segundo o quadro e o gráfico acima, a Dívida Ativa judicial elevou sua participação sobre o total da dívida de 75% para 85%. A dívida amigável se comportou de modo inverso: diminuiu sua participação sobre o total da dívida de 25% para 15%. Estes comportamentos inversos são explicados pelo crescimento percentual, também de forma inversa, de cada parcela da Dívida Ativa. Enquanto a judicial variou nominalmente 85,57%, a amigável variou negativamente 3,08%.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

A situação descrita indica que a parte referente à dívida judicial cresce mais que a da amigável devido às dificuldades de recebimento inerentes ao setor judiciário, aliada à aplicação da correção monetária, juros e multas em prazos longos sobre um montante superior.

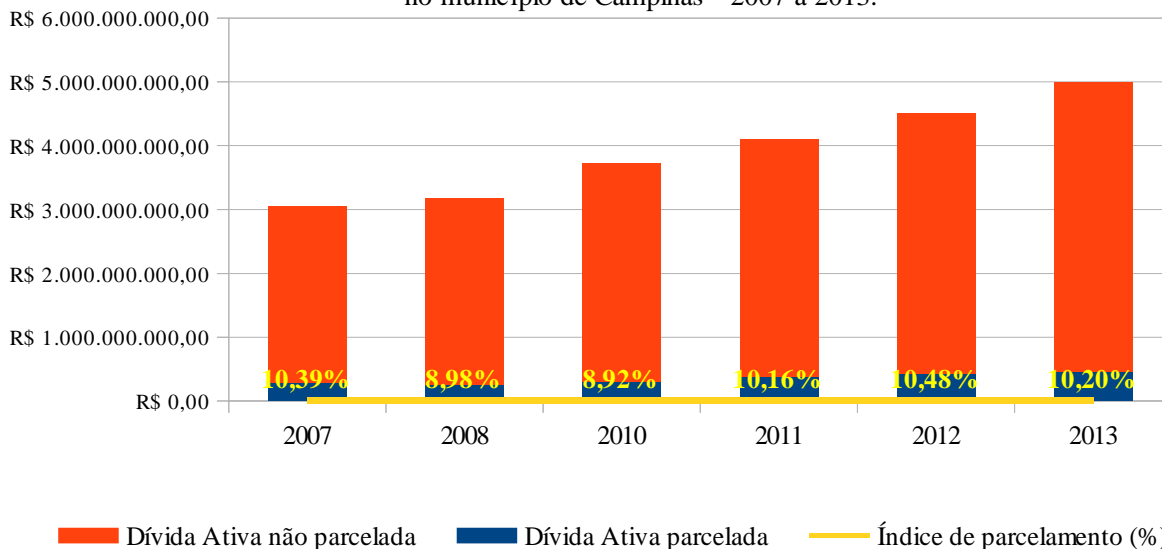
2.2.3.2. Dívida extrajudicial ou amigável e judicial, parceladas e não parceladas.

Quadro 5. Evolução da Dívida Ativa parcelada e não parcelada, no município de Campinas – 2007 a 2013.

Nomenclatura/ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dívida Ativa parcelada	287.273.257,13	262.604.892,77		305.621.743,14	377.420.913,28	427.536.206,47	462.384.883,11
Dívida Ativa não parcelada	2.766.191.665,52	2.923.495.381,41		3.424.802.333,61	3.715.874.093,01	4.079.611.407,66	4.531.447.779,79
Índice de parcelamento (%)	10,39%	8,98%		8,92%	10,16%	10,48%	10,20%

Fonte: Oficinas DCCA/SMF “Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços”
O relatório de 2009 não foi elaborado com o nível de detalhamento que permitisse incluir os dados na tabela.

Gráfico 9. Índice de parcelamento (%) - créditos parcelados e não parcelados da Dívida Ativa, no município de Campinas - 2007 a 2013.

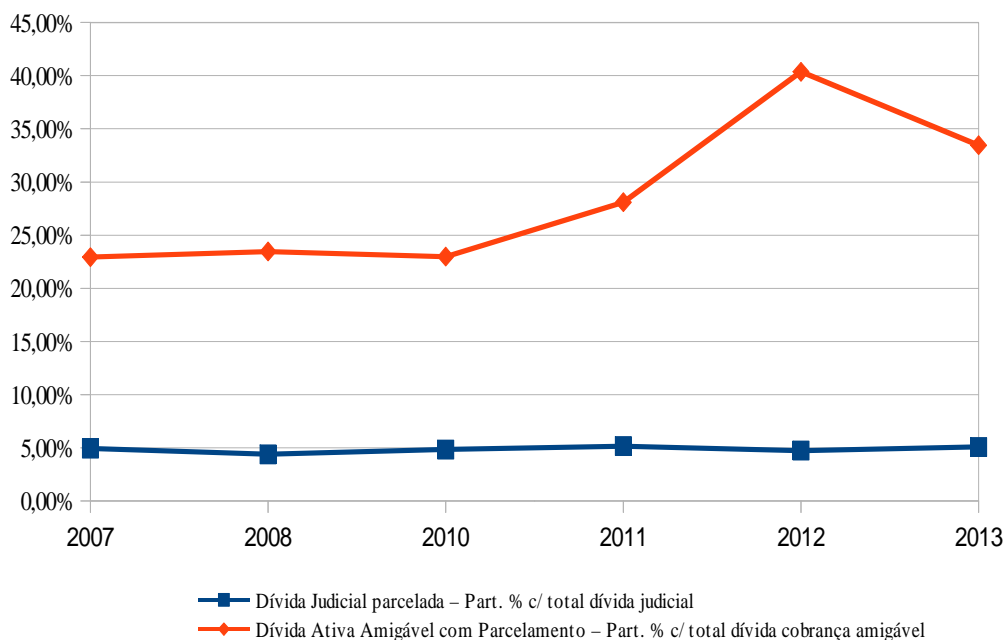


Fonte: Oficinas DCCA/SMF “Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços”.
O relatório de 2009 não foi elaborado com o nível de detalhamento que permitisse incluir os dados no gráfico.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Gráfico 10. Índices de parcelamentos da Dívida Ativa amigável e judicial em relação aos respectivos saldos



Fonte: Oficinas DCCA/SMF “Evolução da Dívida Ativa durante os exercícios fiscais do período 2007 a 2013 para o fechamento dos respectivos balanços”.

O relatório de 2009 não foi elaborado com o nível de detalhamento que permitisse incluir os dados no gráfico.

O gráfico 11 demonstra que os parcelamentos da Dívida Ativa judicial se mantiveram estáveis no patamar de 5,00% em relação ao seu respectivo saldo, ou seja, em relação ao saldo da Dívida Ativa judicial. A comparação dos parcelamentos da dívida amigável revelam um comportamento diferente, uma vez que indicam elevação do percentual de parcelamentos em relação ao seu respectivo saldo, ou seja, em relação ao saldo da Dívida Ativa amigável.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

2.2.3.3. Maiores devedores.

Gráfico 11. Percentual dos Maiores Devedores da Dívida Ativa Amigável e Judicial, no Município de Campinas - 2014.



O gráfico acima, referente a listagem dos grandes devedores inscritos em Dívida Ativa com o Município enviada pelo DCCA/SMF, praticamente repete a maior participação da dívida judicial (longo prazo) em relação ao montante total da dívida, devido ao seu valor expressivo de quase 2,3 bilhões de reais de um total de R\$ 2.491.187.577,02 (dois bilhões, quatrocentos e noventa e um milhões, cento e oitenta e sete mil, quinhentos e setenta e sete reais e dois centavos).

3. ASPECTOS GERAIS DO PROCESSO DE GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA.

3.1. Estrutura Organizacional do Sistema de Dívida Ativa Municipal.

Os créditos inscritos em Dívida Ativa, sendo de natureza tributária ou não tributária, têm sua origem em diversos órgãos da Municipalidade e portanto, são denominados órgãos de origem (do crédito) ou ainda órgãos originadores do crédito, a partir de suas respectivas Secretarias, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 6. Estrutura administrativa referente aos órgãos originadores/lançadores de créditos da Municipalidade.

SECRETARIA	ÓRGÃO ORIGINADOR DO CRÉDITO
<u>1 - Secretaria Municipal de Finanças:</u> - lançamentos de créditos referentes a IPTU, ITBI, ISS, taxas de anúncio, dentre outros.	1.1. Departamento de Receitas Mobiliárias (DRM) 1.2. Departamento de Receitas Imobiliárias (DRI)
<u>2 - Secretaria Municipal de Serviços Públicos:</u> - autuações oriundas da falta de limpeza de terrenos, obstrução de calçadas e ausência de muros.	2.1. Coordenadoria de Fiscalização de Terrenos (COFIT)



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

<p>- preço público cobrado pela utilização dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos de saúde gerados pelos estabelecimentos (hospitais) do município.</p>	2.2.. Departamento de Limpeza Urbana (DLU)
<p><u>3 - Secretaria Municipal de Saúde:</u></p> <p>- autuações promovidas pela Vigilância Sanitária e outras referentes ao Programas de Fiscalização Anti-Álcool e Antifumo.</p>	3.1. Vigilância em Saúde (VISA)
<p><u>4 - Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos:</u></p> <p>- trata-se de penalidades referentes a contratos administrativos gerenciados pelas Secretarias Municipais. As multas são arbitradas pela SMAJ, que encaminha ao DCCA o protocolo para realização do cadastramento do débito, inscrição na Dívida Ativa do Município e respectiva cobrança;</p> <p>- multas impostas pela Vara da Infância e Juventude, face ao descumprimento das determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente. O DPG encaminha o protocolo da Vara da Infância para a inscrição do débito na Dívida Ativa do Município;</p> <p>- engloba as decisões administrativas e autuações do órgão, sendo cadastrados no SIM, que envia o protocolo para a inscrição em Dívida Ativa e cobrança.</p>	4.1. Departamento de Assuntos Jurídicos 4.2. Departamento de Procuradoria Geral (DPG) 4.3. Departamento de Proteção ao Consumidor (PROCON)
<p><u>5 - Secretaria Municipal de Urbanismo:</u></p> <p>- autos de infração lavrados, cadastrados no SIM pelo próprio DUOS, que nos envia apenas uma via do AIM para que façamos a inscrição em DA e cobrança.</p>	5.1. Departamento de Uso e Ocupação do Solo
<p><u>6 - Secretaria Municipal de Infraestrutura</u></p> <p>- preço público para aprovação de planta apurado pelo Departamento de Projetos e Obras de Viação da Secretaria Municipal de Infraestrutura.</p>	6.1. Departamento de Obras e Viação
<p><u>7. Secretaria Municipal de Recursos Humanos:</u></p> <p>- valores oriundos de aposentadoria e rescisões de contratos de ex-servidores.</p>	7.1. Departamento de Administração de Recursos Humanos
<p><u>8. Secretaria Municipal do Verde e do Desenvolvimento Sustentável:</u></p> <p>- lavratura de AIIM lavrado por agentes da Coordenadoria.</p>	8.1. Coordenadoria de Fiscalização Ambiental

Após a identificação do crédito não pago, cabe ao órgão de origem proceder o encaminhamento do processo administrativo ao Departamento de Cobrança e Controle da Arrecadação (DCCA/SMF), órgão responsável pela inscrição, cobrança (amigável/extrajudicial) e cancelamento de créditos. Frente ao não pagamento de tais créditos, se dá o encaminhamento do



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

processo à Coordenadoria Setorial de Ações da Dívida Ativa (DPG/SMAJ), órgão responsável pela execução judicial dos créditos. O fluxo da Dívida Ativa está representado no fluxograma em anexo.

De acordo com a estrutura organizacional e o fluxograma em anexo, conclui-se que o sistema de Dívida Ativa do Município de Campinas contempla o critério de controle de segregação de funções, uma vez que os procedimentos de lançamento, registros das inscrições, cobrança (amigável e judicial), cancelamentos, bem como seus respectivos responsáveis se apresentam bem definidos.

4. QUADRO RESUMO.

<u>TEMA/ PROCESSO</u>	<u>PONTO DE AUDITORIA</u>	<u>ITEM</u>
5.1 Cadastro de Contribuintes	Dificuldades no processo de higienização do cadastro de contribuintes.	5.1.1
5.2 Inscrição e Cobrança Extrajudicial	Ausência de contador de prazo prescricional no Sistema de Informações Municipais (SIM).	5.2.1
	Fragilidades do sistema SIM sobre os processos de inscrição e dos controles das cobranças extrajudiciais.	5.2.2
5.3 Cancelamentos	Ausência de normatização relativa aos procedimentos de cancelamento de créditos inscritos.	5.3.1
	Heterogeneidade no registro dos motivos para cancelamento de créditos inscritos.	5.3.2
	Fragilidades na política de segurança do acesso ao sistema SIM relativas aos cancelamentos de créditos de Dívida Ativa.	5.3.3
	Prescrição de crédito inscrito em Dívida Ativa.	5.3.4
	Fragilidades na rotina de verificações de eventuais inconsistências dos cancelamentos.	5.3.5
	Ausência da identificação do IP do terminal de acesso na funcionalidade “histórico das alterações”.	5.3.6
5.4 Contabilização da Dívida Ativa	Carência de integração completa entre funcionalidades do SIM para a gestão da Dívida Ativa e contabilização.	5.4.1
	Não utilização de critério de provisionamento para perdas de créditos de Dívida Ativa até o exercício fiscal de 2013.	5.4.2



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

5. PONTOS DE AUDITORIA

5.1. Procedimentos Relativos ao Cadastro de Contribuintes.

O cadastro municipal de contribuintes é importante ferramenta utilizada dentro do processo de cobrança de créditos inscritos em Dívida Ativa.

Tal ferramenta, quando devidamente atualizada com os dados pertinentes dos contribuintes, permite melhores condições para localização e identificação do devedor, evitando o insucesso da cobrança.

Com relação ao cadastro de contribuintes do Município, a partir de agosto de 2010 foi iniciada uma política mais focada em um adequado tratamento das informações cadastrais, uma vez que possuem inconsistências que estavam prejudicando os trabalhos de cobrança de tributos e a identificação dos débitos para o contribuinte.

A principal inconsistência era a possibilidade de serem realizados cadastramentos sem informações imprescindíveis à emissão da Certidão de Dívida Ativa (CDA), tais como o CNPJ ou CPF dos contribuintes. Além disso, havia um passivo de inconsistências decorrente do processo de migração da plataforma de grande porte (*mainframe*) para a plataforma baixa (sistema SIM) ocorrido em 2002.

Segundo análise realizada por profissionais do Setor, em agosto de 2010 os registros de cadastros de contribuintes sem os respectivos números de CNPJ/CPF totalizavam 53% do total e com a adoção de ferramentas de bloqueio de cadastros sem as informações suficientes para se realizarem os registros, este item foi sendo aprimorado. Ainda dentro dos aspectos apresentados como avanço do sistema, foi desenvolvida uma política de unificação do cadastro a partir da realização de pesquisas em diversas bases de dados cadastrais.

A análise da auditoria constatou a relevância do cadastro de contribuintes dada pelo DCCA/SMF como item importante no desenvolvimento das ações de cobrança de créditos não pagos ao Município. No entanto, em vistas ao aprimoramento do serviço a auditoria destacou os pontos a seguir.

5.1.1 Dificuldades no processo de higienização do cadastro de contribuintes.

Durante os trabalhos de auditoria verificou-se a existência de um fluxo de unificação do cadastro que se inicia no momento do atendimento, onde é realizada uma pesquisa pelo nome;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

ao identificar-se mais de um cadastro referente ao mesmo contribuinte, procede-se a unificação dos dados buscando manter um único registro por contribuinte, permitindo inclusive a emissão de relatórios com tais informações.

Na sequência das ações de unificação, o setor de atendimento passou a realizar procedimentos no sentido da higienização dos registros cadastrais dos contribuintes já com CPF identificados, ao utilizar a base de dados da Receita Federal que consideram fonte bastante confiável, o que permite dar melhores condições de localização dos contribuintes para os envios dos tributos correntes, bem como das notificações, e quando necessário, protestos por débitos inscritos na Dívida Ativa.

Como resultado destas ações, segundo informação dos gestores, mediante análise realizada em 10/08/2014, 32% dos cadastros ainda encontravam-se sem CPF/CNPJ, totalizando aproximadamente 321.000 registros de um total de 1.009.000 registros cadastrais, denotando uma queda de 21 pontos percentuais em relação a 2010.

Muito embora a verificação do avanço no processo de higienização cadastral, ainda é expressivo o percentual de cadastros sem CPF/CNPJ, informação esta imprescindível para a emissão da Certidão de Dívida Ativa (CDA), com vistas a necessidade de eventual protesto em cartório, uma vez que constitui-se como título executivo extrajudicial, cuja medida de cobrança passou ser intensificada a partir de agosto de 2013.

Em entrevista à coordenação dos serviços, foi informado a auditoria que atualmente a equipe de profissionais corresponde a 134 servidores, agentes IMA e estagiários, sendo que as atividades específicas do Setor de Cadastro são realizadas por 03 (três) funcionários.

Frente a importância de um cadastro adequadamente atualizado, aumentando desse modo a eficiência do processo de cobrança de créditos não pagos, **recomenda-se** a realização de um estudo da estrutura atual de recursos humanos da área, com vistas a permitir maior celeridade no processo de higienização do cadastro de contribuintes.

A legislação municipal prevê que o contribuinte proceda a atualização de seus dados cadastrais⁹. No entanto, verificou-se que uma das dificuldades na unificação do cadastro de um contribuinte, refere-se aos casos em que as empresas sofrem incorporações. De um modo geral, tal fato não é informado à Prefeitura no momento de inscrição cadastral, o que segundo os

⁹ Lei 12.392/2005 (ISSQN) , Art. 20 : “**Art. 20.** A inscrição de que trata o artigo anterior será promovida para tantos quantos forem os estabelecimentos ou locais de atividade, e cada inscrição terá um documento comprobatório que é intransferível, **devendo ser substituído sempre que venha a ocorrer modificação em seus dados**”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

entrevistados, reflete no cadastro de contribuintes com a finalidade de cobrança de créditos não pagos, fazendo com que o Setor de Cadastro do DCCA realize, manualmente, a associação dos nomes das empresas envolvidas, caracterizando um trabalho adicional e despendendo um tempo significativo para a realização desse procedimento. No entanto, devido ao fato da inscrição cadastral ocorrer no âmbito do Departamento de Receitas Mobiliárias (DRM), e sendo este um assunto fora do escopo delimitado na presente auditoria, tal aspecto deverá ser avaliado posteriormente, por ocasião de auditoria a ser realizada em órgãos lançadores de créditos tributários.

5.2 Procedimentos Relativos à Inscrição e Cobrança Extrajudicial.

A inscrição dos créditos vencidos e não pagos é realizada pela Coordenadoria Setorial de Cobrança Amigável CSCA/DCCA. Além disso, é também responsável pelo cadastramento e cobrança extrajudicial destes créditos.

Esse procedimento tem início com o lançamento dos créditos pelos órgãos de origem frente a identificação do não pagamento por parte do munícipe que após esta constatação procede o seu envio à CSCA.

As solicitações de inscrição na Dívida Ativa são enviadas pelos órgãos originadores dos créditos por meio eletrônico (SIM) e/ou processo administrativo. Após, a CSCA/DCCA procede a verificação da liquidez e certeza do mesmo, permitindo emitir a Certidão de Dívida Ativa (CDA), documento imprescindível para a efetividade da inscrição do crédito e início do processo de cobrança.

Por vezes, não é possível proceder a inscrição do crédito, devido à ausência de algumas informações, sendo assim necessário retornar o processo ao órgão de origem, a fim de que tais lacunas sejam supridas, viabilizando o processo de inscrição. No entanto, o controle sobre os processos que por algum motivo (em elaboração de processo administrativo, ou ainda pendentes de outras providências) retornaram ao órgão originador do crédito, não é realizado pelo DCCA, uma vez não ser possível visualizar essa informação pelo sistema, já que o crédito ainda não foi cadastrado no SIM. Portanto, mediante análise dos entrevistados, cabe ao órgão que origina o crédito, proceder as adequações necessárias e na sequência devolver ao DCCA, possibilitando assim a correta inscrição em Dívida.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Neste ponto da avaliação a auditoria identificou a implementação de um controle realizado pela CSCA/DCCA quanto ao fluxo de solicitações de cadastramento de créditos no SIM e de envio para inscrição em Dívida Ativa. Isso ocorre devido ao envio de créditos não pagos, cadastrados no SIM, no entanto não enviados para inscrição, o que impede sua efetiva inscrição em Dívida Ativa. Por isso, o CSCA/DCCA mantém servidores responsáveis, na tentativa de receber tais créditos o mais rápido possível, a fim de diminuir o tempo de retardamento na inscrição. Neste sentido, salienta-se a importância e necessidade de cada órgão lançador proceder o cadastro dos créditos no SIM e enviá-los imediatamente para a devida inscrição em Dívida Ativa.

Os créditos são inscritos a partir do cadastramento no sistema SIM em aplicação específica (07.03.03.09.08 – Inscrição em Dívida Ativa). As inscrições podem ocorrer de forma coletiva e individual, sendo que as coletivas se referem principalmente aos tributos de grande volume, como IPTU e ISS ofício/sociedades profissionais/estimativa/construção civil da denominada dívida corrente (que abarca os tributos não pagos do ano corrente), cujos dados de inadimplência são “remetidos” ao aplicativo suprarreferido, numa operação intrassistema.

As inscrições de forma individual são predominantemente as não tributárias, tais como os Autos de Infração da SEMURB, dentre outros. Porém, as AIIM (tributos) também têm esta característica de serem pontuais e de diversas origens. Assim, estas inscrições dependem do envio das informações do órgão responsável pelo crédito.

Ressalta-se que são abertos livros, sendo um para cada tributo, de registro dos créditos vencidos e não pagos com seus respectivos termos de abertura e de encerramento, numerados sequencialmente. São inscritos como créditos em Dívida Ativa ao final do ano vigente apenas os que estiverem registrados em dívida corrente. São inscritos no sistema ao final do exercício financeiro, para que sejam realizadas as verificações para as inscrições em Dívida Ativa ainda no exercício em curso, contribuindo para que as inscrições ocorram dentro do prazo necessário a se evitar a prescrição.

No âmbito da cobrança amigável e extrajudicial, cabe destacar que o Departamento vem utilizando uma ferramenta interna de planejamento e execução, de forma contínua e programada, da cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, denominada **Régua de Cobrança**. São estabelecidos prazos para as ações de acordo com a característica do crédito, classificado em protestável e não protestável. Por protestável entende-se o crédito que possui maior certeza de que a cobrança anterior (tributo, taxa, multa, etc) realmente chegou ao contribuinte. Assim sendo, por exemplo, um tributo em que ao menos uma parcela tenha sido paga, configura-se situação de maior



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

garantia de que o endereço cadastrado é válido e atualizado, diminuindo o risco de recursos ou outras ações que retardem ou anulem o protesto.

A utilização da ferramenta iniciou-se no final de agosto de 2013 face a publicação da Lei Federal nº 12.767/12 que incluiu o § único do artigo 1º na Lei Federal nº 9.492/97¹⁰. A base da Régua de Cobrança são os dados cadastrados no SIM os quais são adaptados a uma planilha eletrônica que possibilita a transformação dos dados em informações importantes para o acompanhamento do processo de cobrança dos créditos.

Segundo informado, atualmente são realizados em cartório cerca de 750 protestos por semana, sendo que até então ocorriam cerca de 350 protestos por ano. Estes números podem ser confirmados mediante verificação dos relatórios denominados “Relatório de Acompanhamento de Rotina de Protesto” relativos aos anos de 2013 e 2014, através dos quais extrai-se a situação das quantidades de títulos protestados, pagos e parcelados, bem como seus respectivos valores.

Os procedimentos adotados na rotina de cobrança sem protesto em cartório são distribuídos em cinco ciclos, com prazo total de até 2 anos e 10 meses.

A rotina da cobrança é iniciada frente a notificação do não pagamento de determinado tributo, onde o contribuinte tem 15 (quinze) dias para apresentar manifestação e comprovar que o seu débito é indevido, sendo este o caso, ou no caso de débito devido, efetuar o pagamento. Após este prazo, o DCCA aguarda 7 (sete) dias relativos ao tempo da conciliação bancária.

A rotina de cobrança com protesto em cartório adota procedimentos distribuídos também em 05 ciclos, porém com prazo total de até 3 anos. Caso o débito não tenha sido quitado, são iniciados os procedimentos para a cobrança através do protesto em cartório. Após, o contribuinte ainda poderá quitar a sua pendência no prazo de 3 (três) dias antes do protesto, arcando com as custas do cartório.

Com relação a segmentação da cobrança de créditos não pagos, O DCCA explicou, por ocasião das reuniões para a construção do Plano de Providências, que a adoção do encaminhamento para protesto de créditos iguais ou maiores a R\$ 100,00 (cem reais) é uma forma de segmentação. Anteriormente, o procedimento previa enviar para protesto apenas débitos de grandes devedores, ou seja, com dívidas acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

¹⁰ Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012\).](#)



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Segundo informado, a régua de cobrança tem um potencial a ser explorado no sentido da segmentação da cobrança, que ainda não é utilizado devido ao pouco tempo de uso desta ferramenta. Frente a existência de uma série histórica mais significativa, novos tipos de segmentação poderão ser desenvolvidos e utilizados.

A régua de cobrança é revista, de forma geral ou específica em relação a um grupo de créditos, em função da disponibilidade de instrumentos de cobrança e em função do acompanhamento e análise da eficiência de cada fluxo. Como exemplos dessa rotina de revisão e aperfeiçoamento da rotina, foram citados a atualização do fluxo de cobrança de AIIM's de ISSQN efetuada em função da averiguação do baixo retorno do fluxo, o projeto piloto em andamento quanto à introdução no fluxo da cobrança por meio eletrônico e ainda, o aperfeiçoamento dos filtros utilizados na seleção de créditos de IPTU, com o objetivo de aumentar o rol de créditos a serem protestados. Finalmente, o DCCA ressalta o aumento esperado na eficiência da atual régua de cobrança com a implantação das providências elencadas no item 5.1.1. que possibilitará uma comunicação mais eficaz com o contribuinte.

Quanto ao procedimento de atualização monetária do crédito não pago, utiliza-se para o cálculo o indexador UFIC o qual baseia-se na variação do INPC do IBGE. O critério de cálculo considera o período de dezembro do ano anterior até o mês de novembro do ano em curso. Os juros e multas são calculados por tipo do tributo. Nos créditos não tributários não há incidência de juros. Os cálculos são efetuados integralmente pelo Sistema SIM e a periodicidade de atualização monetária é anual e a incidência de juros varia de acordo com o tipo do tributo, sendo diária para IPTU e mensal para o ISSQN.

A ferramenta régua de cobrança do sistema SIM é utilizada apenas para os créditos não pagos extrajudiciais. Os judiciais são acompanhados pelo sistema informatizado denominado Process, que está a cargo da Secretaria de Assuntos Jurídicos (SMAJ).

Cabe destacar que o DCCA realiza a “pré-montagem” da ação de execução fiscal quando do envio à SMAJ dos créditos a serem ajuizados. Tal atividade ocorre por solicitação da SMAJ a fim de auxiliar os trabalhos da Coordenadoria Setorial de Ações da Dívida Ativa. Este procedimento tem como relevância dar possibilidade ao DCCA de verificar a existência de créditos não pagos de contribuintes referentes a anos anteriores, informações que poderão ser incluídas numa única CDA a ser encaminhada a SMAJ.

Atualmente, não há uma integração entre o sistema Process e o SIM, porém, vale ressaltar que a presente auditoria não contemplou em suas análises os aspectos relativos à execução



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

fiscal de créditos não pagos e inscritos em Dívida Ativa, uma vez não constar em seu escopo e de outro modo não poderia ser, já que tal atribuição cabe à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e não à Secretaria Municipal de Finanças, órgão este ora auditado. Por tratar-se de um processo de trabalho que integra a gestão da Dívida Ativa, faz-se desse modo indispensável uma avaliação posterior à presente auditoria, visando analisar os procedimentos pertinentes.

5.2.1 Ausência de contador de prazo prescricional no Sistema de Informações Municipais (SIM).

Conforme mencionado anteriormente, os créditos vencidos e não pagos pelos contribuintes, após serem identificados pelos seus respectivos órgãos lançadores, devem ser encaminhados para inscrição em Dívida Ativa junto ao DCCA, para que esta ocorra dentro do respectivo exercício financeiro e do prazo necessário a se evitar a prescrição.

No entanto, outras situações ocorrem, como nos casos em que o contribuinte formaliza a impugnação do lançamento de tributo, que atendendo às condições apresentadas no artigo 33 da Lei Municipal n.º 13.104, de 17 de outubro de 2007¹¹, confere ao crédito tributário a suspensão de sua exigibilidade. Configurada tal situação, os recursos referentes às impugnações necessitam de julgamento e manifestação administrativa. Esta análise de recurso e manifestação são de responsabilidade deste mesmo órgão, inclusive para acompanhamento dos prazos até a decisão final pelo deferimento ou indeferimento do requerido. Após a decisão final o órgão lançador deve proceder a liberação do crédito.

Todavia, o processo pode sofrer demora a dar entrada no DCCA, o que pode elevar o risco de prescrição, pois, neste estágio, o controle do prazo prescricional fica a cargo do órgão lançador.

O sistema SIM não permite o controle de prazo por parte do DCCA antes de receber as informações do crédito não pago, uma vez que, atualmente, não dispõe de um contador de prazo prescricional.

A CSCA apenas pode realizar controle prescricional quando o órgão lançador “libera” o crédito e informa ao DCCA, encaminhando o processo para continuidade dos procedimentos referentes à cobrança ou execução fiscal. Somente assim é possível identificar

¹¹**Art. 33** - A impugnação do lançamento de tributo ou multa de natureza tributária, tempestiva e conhecida, instaura o processo administrativo tributário e suspende a exigibilidade do crédito tributário, nos limites da matéria impugnada.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

créditos fora do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, possibilitando a realização de pesquisa, denominada pela CSCA/DCCA de pesquisa de créditos residuais, para a verificação da situação fática do crédito, permitindo saber se pode cobrar o crédito dentro da rotina estabelecida na Régua de Cobrança, ferramenta desenvolvida pelo DCCA descrita mais adiante.

Face a ausência no SIM de um contador de prazo prescricional a auditoria **recomenda** sejam avaliados os meios necessários à implantação deste aplicativo ao SIM acessível aos órgãos integrantes do sistema de gestão da Dívida Ativa. Tal ferramenta pode minimizar o risco de prescrição de créditos e conseqüentemente de danos ao erário.

5.2.2 Fragilidades do sistema SIM sobre os processos de inscrição e dos controles das cobranças extrajudiciais.

No que se refere à responsabilidade do DCCA, o SIM é o sistema oficial onde são cadastrados todos os créditos não pagos, tributários e não tributários, a serem inscritos em Dívida Ativa. Não há sistemas alternativos, porém são utilizados meios de registros externos ao sistema (BD System) para inscrição e controle das cobranças extrajudiciais.

Os meios de registros são, basicamente, planilhas eletrônicas criadas pelo próprio DCCA com finalidade de suprir lacunas atualmente existentes no SIM, de determinadas aplicações que ainda não foram desenvolvidas pela IMA, em função do cronograma de prioridades definidas entre as partes.

Tratam-se de planilhas que auxiliam no controle de créditos residuais (“Planilha SAC”) e no controle de créditos não pagos cadastrados no SIM, porém não enviados para inscrição em Dívida Ativa. Uma outra planilha trata-se da própria “Régua de Cobrança” que produz relatórios de acompanhamento da rotina de protesto e o monitoramento das datas de vencimento das cobranças (por mês).

A despeito da auditoria não ter observado falhas quanto à sua utilização, cumpre apontar que se tratam-se de ferramentas de gestão e controle das inscrições e das cobranças extrajudiciais não integradas ao sistema de informação oficial (SIM), o que corrobora a fragilidade do SIM de tais controles, podendo inclusive comprometer a fidedignidade das informações, pois estas deixam de ser primárias e autênticas.

Sendo assim, a auditoria **recomenda** que as ferramentas supracitadas sejam incorporadas ao Sistema SIM, sendo incluídas na agenda de prioridades de serviços a serem prestados pela IMA.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Apesar da recomendação apresentada, a auditoria verificou como fator positivo a Coordenadoria de Cobrança Amigável lançar mão de ações informatizadas de apoio para incrementar sua capacidade de controle e gestão das inscrições e cobranças devido ao Sistema SIM não ter sido atualizado de modo a atender as demandas do DCCA.

5.3 Procedimentos Relativos aos Cancelamentos de Créditos Não Pagos inscritos em Dívida Ativa.

As modalidades de cancelamento de crédito tributário estão previstas no artigo 156 da Lei nº 5.172, de 25/10/1966¹².

O objeto da análise da auditoria focou os procedimentos de cancelamento créditos não pagos inscritos em Dívida Ativa e no sistema de informação de operacionalização da atividade realizada pela Coordenadoria Setorial de Atendimento, Controle e Programação Tributária (CSACPT/DCCA).

5.3.1 Ausência de normatização relativa aos procedimentos de cancelamento de créditos inscritos.

Os cancelamentos e baixas de créditos inscritos em Dívida Ativa podem se dar apenas justificados por decisão administrativa (através da Junta de Recursos Tributários do município, diretores e/ou Secretários das áreas de origem), por substituição do lançamento pelos órgãos de origem (justificados por manifestação do órgão competente) ou ainda por decisão judicial (Poder Judiciário), embasados em pareceres da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos - SMAJ.

A auditoria verificou que a solicitação de cancelamento de créditos inicia-se com a chegada à CSACPT/DCCA através de processo administrativo devidamente instruído pela área demandante. A Coordenadoria, por sua vez, verifica se a decisão pelo cancelamento foi proferida pelo Diretor e/ou Secretário responsável pelo lançamento do crédito e se houve publicação no Diário Oficial do Município, ou se consta manifestação do órgão responsável solicitando o

¹²Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

I - o pagamento; II - a compensação; III - a transação; IV - remissão; V - a prescrição e a decadência; VI - a conversão de depósito em renda; VII - o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º; VIII - a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164; IX - a decisão administrativa irrevogável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória; X - a decisão judicial passada em julgado. XI - a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\).](#)



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

cancelamento (para os casos de substituição de lançamento e/ou cadastramento equivocado), conforme o caso.

A auditoria verificou que apesar dos critérios de cancelamentos instituídos não há normatização destes. Além disso, verificou-se ausência de padronização de procedimentos, principalmente no caso da necessidade de publicação em Diário Oficial das decisões administrativas, pois segundo até mesmo informado pela CSACPT/DCCA, nem todos os casos são publicados, embora o percentual de publicação no DOM seja de 90%.

Nos casos de manifestação pelo “deferimento” ou “indeferimento” de Secretário ou Diretor, a CSACPT/DCCA solicita procedimentos de publicação pelo órgão lançador, caso ainda não tenham ocorrido. Porém, foi relatado que em alguns casos, como por exemplo, de substituição de créditos, há um parecer documentado pela SMAJ, com a orientação de que a publicação não se faz necessária; os casos de prescrição de créditos também não seguem um padrão quanto à publicação, ora sendo procedidos, ora não.

Não há normatização oficial dos procedimentos internos relativos aos cancelamentos, bem como aos demais procedimentos da Coordenadoria. No entanto, segundo mencionado pelo coordenador existem alguns procedimentos de orientação aos servidores através da criação de uma sistemática de alimentação de um diretório virtual junto a IMA (Lothar) com textos, leis, modelos de manifestações e decisões, cópias de manifestações em protocolos similares e respostas de consultas realizadas, referentes aos procedimentos da área junto a SMAJ, dentre outros órgãos e instituições.

As consultas junto a SMAJ ocorrem via ofício ou processo administrativo, os quais são posteriormente digitalizados e disponibilizados no diretório virtual (Lothar), o qual possui Backup regularmente realizado pela IMA.

Face ao exposto a auditoria **recomenda** a normatização oficial dos procedimentos a fim de proporcionar celeridade, segurança e transparência das decisões administrativas acerca dos cancelamentos de créditos em Dívida Ativa, considerando na análise dos atos os casos específicos em questão.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

5.3.2. Heterogeneidade no registro dos motivos para cancelamento de créditos inscritos.

A responsabilidade pelo registro dos cancelamentos e extinções manuais de créditos em Dívida Ativa no Sistema SIM é do Departamento de Cobrança e Controle de Arrecadação e são realizados, em sua maioria, pela CSACPT/DCCA. Os órgãos lançadores podem realizar cancelamentos de créditos nos casos de substituição de lançamento, cujo sistema realiza o recálculo e o cancelamento automaticamente, inclusive de créditos em Dívida Ativa amigável e judicial, uma vez que é o órgão responsável pela análise e operacionalização no Sistema da referida atividade.

A operação e a descrição dos motivos dos cancelamentos são realizadas pelo usuário em um campo texto denominado “Observações” no sistema SIM vinculado a cada crédito. Trata-se de um campo aberto onde as informações são inseridas manualmente no sistema ficando gravadas as informações relativas ao nome do usuário responsável e a data.

A auditoria neste ponto, verificou a ausência de homogeneidade nas informações inseridas, embora tenha sido relatado pelo gestor que há orientação no sentido de inserir o número do protocolo responsável pelo cancelamento e o motivo.

Além disto, verificou-se a ocorrência de cancelamentos automáticos pelo sistema, como no caso de substituição do lançamento devido a recálculo retroativo. Nestas situações a informação inserida é padronizada, porém apresenta-se de forma genérica com ausência de diversas informações necessárias ao adequado rastreamento do crédito, tais como, nome e matrícula do servidor que realizou o procedimento, seguidos das ações referentes ao cancelamento, bem como o respectivo número do protocolado.

Tais observações foram obtidas a partir de análises concentradas no exercício de 2013, a partir do total de cancelamentos realizados de 9.619 registros, num montante de R\$ 102.293.986,74; destes registros, verifica-se que 52,82% refere-se a créditos não pagos de IPTU; 25,63% a ISS (AIIM principal) e 21,55% (outros).

Com a aplicação do intervalo de confiança de 90%, segundo modelo de tabela de amostragem adotado, definiu-se uma amostra de 99 registros para análise, sendo 14 registros referentes ao AIIM Principal e o restante, 85, referentes ao IPTU. A análise se concentra nesses dois tributos em função da relevância destes em termos de valor monetário, frente aos cancelamentos realizados em 2013.

A análise da auditoria verificou que dos 14 registros relativos a cancelamentos de ISS – AIIM principal, a totalidade apontou a decisão judicial como o motivo do cancelamento, no



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

entanto não constou para nenhum dos procedimentos realizados a respectiva publicação em DOM, justificado pela CSACPT/DCCA pela decisão judicial cumprir o quesito de publicidade das decisões.

Quanto aos registros de cancelamentos efetuados entre os tributos relativos a IPTU (total de 85 registros), foi verificado que em 62 registros (72,94%) não consta a publicação do cancelamento no DOM e destes, em 15 registros (24,19%) não constam nem ao menos o número do protocolado de cancelamento, nem o servidor responsável por tal procedimento referente ao crédito. Esta situação é justificada pela CSACPT/DCCA por tratar-se da modalidade de cancelamento por recálculo retroativo realizado pelo órgão lançador, conforme mencionado anteriormente.

Constata-se do teste realizado que não há uma padronização quanto ao registro efetuado em sistema, uma vez que verifica-se casos em que no campo observação constam informações necessárias à identificação do procedimento, que denotam informações claras e precisas quanto à identificação e rastreabilidade do crédito cancelado, como: data e horário em que o crédito foi cancelado, número de matrícula e nome do servidor que realizou o procedimento, seguidos das ações referentes ao cancelamento, bem como o respectivo número do protocolado. E por outro lado, vale destacar que em outros procedimentos realizados, igualmente visando o cancelamento de créditos inscritos em Dívida Ativa consta apenas a informação “cancelado por recálculo retroativo” e a respectiva data.

Além disso, o relatório do SIM referente aos cancelamentos não permite visualizar com maior precisão todos os motivos que levaram à necessidade de realizarem os cancelamentos pelo fato de estarem inseridos no campo “observação”, um campo de texto cuja heterogeneidade de registros não permite realizar uma classificação dos motivos dos cancelamentos e com isso dificulta análises estatísticas destes que seriam relevantes para a gestão do processo de trabalho ora avaliado.

Por vezes, estão apresentados no campo “Situação Fiscal”, mas não em sua totalidade, pois há casos que a situação fiscal é apresentada como “cancelamento de débito” e o motivo somente aparece inserido nos textos do campo “Observação”, como é o caso do crédito cancelado em 2013 relativo ao protocolado n.º 2012/10/23783 por razão de prescrição, assunto a abordado no item 5.3.4.

Neste sentido a auditoria **recomenda** a normatização visando homogeneizar as informações no campo “observações” de modo que todas incluam registros que facilitem a rastreabilidade do crédito cancelado e que seja desenvolvido um novo campo de informação para serem inseridos os motivos dos cancelamento devidamente classificados. Ressalte-se a importância



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

destes procedimentos serem adotados por todos os servidores usuários do sistema SIM que processem cancelamentos de créditos inscritos em Dívida Ativa.

5.3.3 Fragilidades na política de segurança do acesso ao sistema SIM relativas aos cancelamentos de créditos de Dívida Ativa.

Quanto aos mecanismos de controle de acesso ao(s) sistema(s) de informação, segundo informações prestadas, os aplicativos do Sistema SIM são acessados pelos servidores conforme nível de competência/acesso fornecidos individualmente. Existe uma “*relação dos usuários que possuem a senha de cancelamento e extinção de débitos*” apresentada pela CSACPT/DCCA na forma de arquivo eletrônico enviado via e-mail.

Via de regra são os gestores das áreas solicitantes que definem a necessidade das senhas, serviços e quais os integrantes de suas equipes que as utilizarão. Os pedidos são realizados por e-mail para a CSACPT/DCCA, centralizadora das demandas quando se trata do DCCA desde 2009. Quando as solicitações se tratam de órgãos de fora do DCCA e para outros tipos de serviços, são encaminhadas diretamente à Central de Serviços da IMA, também via e-mail.

Ao proceder a análise do arquivo enviado pela CSACPT/DCCA a auditoria verificou um total de 226 usuários habilitados a realizar cancelamentos com níveis de acesso distintos, de vários órgãos, além da Coordenadoria supracitada.

Verificou-se a existência de logins que não apresentam um padrão único, sendo por vezes a matrícula do servidor relacionada ao nome respectivo, por outras pelo nome/sobrenome correlacionado ao nome do servidor enquanto usuário. Na referida relação de usuários ainda constam logins de servidores da empresa contratada para a manutenção do sistema SIM, como por exemplo, “*ima_número*”. Uma última categoria de logins apresenta identificações genéricas que não trazem uma relação direta com nome do usuário, tais como login “*fatec*” e usuário “*FATEC*”, login “*IPTU2006*” e “*usuário para lançamento de IPTU*”, dentre outros quatro casos identificados.

Um outro ponto a ser destacado refere-se à permanência de 27 (vinte e sete) registros de usuários apresentando senhas de acessos com data de validade expirada. Tal situação demonstra não haver ações efetivas de atualização da lista de usuários.

A partir da relação apresentada pela CSACPT/DCCA, em 13/11/2014, foram solicitadas informações ao Departamento de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Recursos Humanos sobre a situação funcional dos usuários do sistema SIM para a operação de cancelamentos de créditos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Com base na resposta apresentada pelo Departamento acima mencionado em 05/12/2014, a auditoria identificou que 13 (treze) servidores encontravam-se desligados do quadro funcional. No entanto, 2 (dois) ainda permaneciam com senhas de acesso aos sistemas vigentes à época.

Considerando a magnitude do Sistema de Informações Municipais – SIM, bem como as diversas funcionalidades e aplicativos do SIM, as quais podem ser utilizadas para diversos procedimentos, segundo o entendimento do gestor da CSACPT/DCCA, a responsabilidade quanto a utilização do mesmo (inclusive sobre eventual uso indevido) é exclusivamente do usuário do Sistema, não cabendo a CSACPT/DCCA qualquer responsabilidade, razão pela qual restringe sua atuação ao orientar os usuários do sistema SIM da área tributária da Secretaria de Finanças no âmbito da segurança das senhas de acesso, tais como alteração periódica da senha de acesso, criação de senhas “*fortes contra ataques*”, fechar as aplicações do SIM e bloquear a área de trabalho do Windows quando ausente no local.

Além disso, o Coordenador apresentou cópia de ofício 51/2013 do DCCA sob o nº de protocolo 13/10/19217, endereçada ao DEINFO, alertando para a necessidade da exclusão definitiva de todos logins de rede genéricos, uma vez que os mesmos não identificam individualmente cada usuário logado na rede da Prefeitura, bem como a adoção de políticas de segurança do acesso à rede em razão da permanência de compartilhamento de logins de rede e manutenção de senhas fracas por parte de usuários.

Em análise ao protocolado em questão a auditoria verificou que em 07/05/2013 o DEINFO solicita ao DCCA/SMF a “*lista de sistemas e nomes de usuários que devam ser excluídos das bases de dados*”. Salaria que “*atualmente não é mais possível a criação de logins genéricos de uso comum e compartilhado, uma vez que os mesmos são vinculados ao número de matrícula de cada servidor*”. Na sequência, em 15/05/2013, o DCCA solicita à central de Serviços IMA o que foi demandado pelo DEINFO. Na mesma data a Central manifesta-se que o “*chamado foi encerrado no sistema de atendimento*”, no entanto “*ainda existem alguns usuários genéricos no domínio PMC e que a lista 'estará sendo' encaminhada para o DEINFO*”. No referido protocolado não há documento de encaminhamento da referida lista, mas sim uma solicitação do DCCA ao DEINFO, de 23/12/2014, “*para análise e providências que se fizerem necessárias quanto a exclusão de logins genéricos em todos os sistemas e acessos da Prefeitura Municipal de Campinas, em especial, mas não somente, aqueles relativos ao SIM*”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Em contato com o DEINFO em 24/02/2015, foi explicado à Auditoria que a relação constando os logins genéricos não foi enviada pela IMA para as devidas providências.

Frente ao questionamento da auditoria acerca da relevância de dotar o sistema com maior segurança, principalmente em relação ao acesso, foram solicitadas informações referentes aos procedimentos instituídos para os casos de desligamentos e afastamentos temporários de servidores. O coordenador manifestou que no DCCA, nesses casos, está pactuado que o gestor da área onde o servidor atua deve comunicar o evento à CSACPT/DCCA solicitando o cancelamento do acesso para tais casos, contudo não há normatização reguladora de tal situação.

Muito embora o gestor do CSACPT/DCCA tenha ponderado sobre suas responsabilidades quanto ao acesso do sistema SIM, a auditoria constatou a ausência de uma política oficial neste quesito em que as atribuições entre os partícipes (DEINFO e CSACPT/DCCA) não se encontram claramente definidas, uma vez que mesmo com as orientações realizadas os achados da auditoria não foram sanados, permanecendo a situação de senhas “fracas”, logins de rede genéricos do Windows, senhas vigentes para usuários desligados, conforme citado.

Face ao exposto, a auditoria constatou que o DCCA, mesmo tomando as iniciativas supracitadas, ainda necessita sanar as fragilidades de senhas “fracas”, de logins genéricos de acesso ao sistema SIM para a realização de cancelamento de créditos na Dívida Ativa e de senhas em vigência com servidores desligados do quadro da prefeitura. Assim sendo, a auditoria **recomenda** a articulação do DCCA junto ao DEINFO e demais órgãos pertinentes, procedendo esforços para a revisão da política oficial da segurança de acesso ao sistema relacionado a Dívida Ativa, no intuito de definir mais claramente as atribuições e competências entre os partícipes, isto é, estabelecer as respectivas áreas de responsabilidades, através de normatização pertinente. Isto contribuirá para a redução das fragilidades anteriormente apontadas no que tange aos procedimentos de cancelamentos de Dívida Ativa.

5.3.4 Prescrição de crédito inscrito em Dívida Ativa.

Mediante análise da relação de cancelamentos de créditos inscritos em Dívida Ativa realizados em 2013, a auditoria identificou a ocorrência de um crédito referente ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ano de exercício 2006, no valor de R\$ 245.137,06 (duzentos e quarenta e cinco mil, cento e trinta e sete reais e seis centavos), cancelado na data de 21/01/2013 e sob protocolado n.º 2012/10/23783, autorizado pelo Secretário Municipal de Receitas e Diretor do DCCA à época, conforme manifestações às fls. 11v e 12.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Esta decisão foi consubstanciada a partir da manifestação do Diretor do Departamento de Receitas Imobiliárias à época, às fls. 185/186 no protocolado n.º 2006/10/16490 onde é apontado que além da impugnação ter sido apresentada intempestivamente, a suspensão de ofício do crédito tributário de 2006 não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no artigo 154 da Lei Federal n.º 5.172/666 (CTN), devendo portanto ser cancelada por falta de amparo legal, publicada no Diário Oficial do Município em 04/05/2012.

Face ao exposto a auditoria **recomenda** que sejam empreendidos meios necessários para revisão dos procedimentos com a finalidade de evitar a ocorrência de prescrições de créditos em função do esgotamento do quinquênio legal para cobrança, de modo a impedir dano ao erário, bem como reforçar os controles internos.

Ressalte-se ainda que a análise da auditoria relativa ao cancelamento de créditos prescritos em função do esgotamento do quinquênio, restringiu-se ao ano de 2013. No entanto, faz-se imprescindível à auditoria **recomendar** que seja verificada a ocorrência de créditos prescritos, inscritos em Dívida Ativa, porém ainda não extintos/cancelados, anteriores ao período analisado; sendo identificada tal situação, que se procedam os respectivos cancelamentos de tais créditos prescritos.

Por fim, cumpre a esta auditoria **recomendar** que seja averiguada, a necessidade de encaminhamento para apuração de responsabilidades administrativas frente a prescrição do crédito ocorrida que causou o cancelamento de R\$ 245.137,06 (duzentos e quarenta e cinco mil, cento e trinta e sete reais e seis centavos).

5.3.5 Fragilidades na rotina de verificações de eventuais inconsistências dos cancelamentos.

Segundo a CSAPCT/DCCA existe um procedimento instituído que se dá nos processos administrativos através de 2 (duas) checagens. A primeira, realizada pelo assessor técnico que confere os cálculos realizados pelo solicitante bem como verifica se as cópias da tela do sistema constam do processo de forma a garantir o registro do procedimento realizado. A segunda checagem é realizada pelo próprio coordenador que confere todos os procedimentos realizados, e estando em conformidade assina a decisão final em conjunto com a assessoria técnica. No entanto, muito embora seja salutar a existência do controle acima exposto, atualmente, tal rotina ainda não se encontra instituída no sistema de informação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

A auditoria **recomenda** que tal tipo de rotina de validação de procedimentos seja ampliada inclusive para o sistema de informação, uma vez que seria uma forma de ampliar o escopo de controle da segurança dos procedimentos de cancelamentos que, atualmente, se restringem na atuação de servidores na análise direta dos processos administrativos.

5.3.6 Ausência da identificação do IP do terminal de acesso na funcionalidade “histórico das alterações”.

Os cancelamentos dos créditos em Dívida Ativa são efetuados no aplicativo no sistema SIM “Conta Corrente Fiscal”. Como meio de obter mais controle sobre este procedimento e os demais da CSCA/DCCA, foi implantada uma funcionalidade denominada – “Histórico das alterações”, junto aos aplicativos já existentes durante o último mês de novembro.

Através dessa ferramenta é possível a visualização dos registros de alterações (inclusive dos usuários responsáveis e a aplicação originária), a partir dos créditos selecionados, mesmo que o usuário não tenha informado a alteração. Esse procedimento visa controlar as informações inseridas no sistema pelos diversos usuários habilitados, o que denota maior proteção dos procedimentos, inclusive minimizando riscos de fraudes.

Apesar do evidente avanço com o advento da ferramenta supracitada e muito embora o acesso ao sistema SIM permita a identificação do usuário, ainda não é possível a identificação do registro do IP do computador nos casos de cancelamentos de Dívida Ativa.

A auditoria **recomenda** que tal informação seja incluída na ferramenta implantada para garantir maior capacidade de identificação dos usuários do sistema, implantando um controle mais incisivo sobre a segurança na atividade de cancelamento de créditos.

5.4 Procedimentos Relativos à Contabilização.

A Dívida Ativa do município é contabilizada pelo Departamento de Contabilidade e Orçamento (DECOR) da Secretaria Municipal de Finanças.

A análise da auditoria focou nos critérios de contabilização da Dívida Ativa e na integração entre as informações geradas pelo sistema de gestão da Dívida e a contabilidade destas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

5.4.1 Carência de integração completa entre funcionalidades do SIM para a gestão da Dívida Ativa e contabilização.

O sistema de informação utilizado é o SIM, o mesmo utilizado para realizar as operações de gestão da Dívida Ativa pelo DCCA. Contudo, ainda não há uma integração completa entre estas duas funcionalidades: gestão da Dívida Ativa e contabilização. Isto porque apenas as baixas por recebimentos são realizadas contabilmente de forma *on line*, possibilitando assim, que a arrecadação da Dívida Ativa seja contabilizada tempestivamente. Os demais registros da Dívida Ativa, tais como os valores inscritos, cancelamentos e atualização monetária apenas são contabilizados no final do exercício quando o DCCA consolida os resultados e os envia em forma de relatório ao DECOR através de ofícios denominados “Evolução da Dívida Ativa durante o exercício fiscal de 20XX para o fechamento do balanço”.

Face o exposto a auditoria **recomenda** que sejam verificados os meios necessários para a completa e tempestiva contabilização dos registros.

5.4.2 Não utilização de critério de provisionamento para perdas de créditos de Dívida Ativa até o exercício fiscal de 2013.

Até o exercício de 2013 não foi estabelecido critério de provisionamento para perdas de créditos de Dívida Ativa, nem de curto nem de longo prazo. Este fato aponta para a constatação do descumprimento do princípio de contabilidade da prudência (art. 10º da Resolução CFC 750/93, com a redação dada pela Resolução CFC nº 1.282/10), pois não identificou registros contábeis de provisão para perdas na cobrança da Dívida Ativa. Porém, segundo o Diretor do DECOR, já está a cargo do DCCA a implantação do critério de provisionamento para perdas de Dívida Ativa com o intuito de cumprir o determinado no cronograma da STN um dos itens de alteração da Contabilidade Pública do Setor Público. Os cálculos se basearão pela média histórica dos recebimentos.

A auditoria **recomenda** que os critérios de provisão para perdas de Dívida Ativa sejam adotados pela contabilidade municipal a fim de se adequar às normas e resoluções pertinentes, mais especificamente a nova contabilidade aplicada ao setor público (NCAPS), desenvolvida pela Secretaria do Tesouro Nacional, com a definição de regras e cronograma de implantação na União, Estados e Municípios até 2014.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

6. CONCLUSÃO

Registre-se, em primeiro lugar, que os apontamentos constantes deste relatório se propõem ao fortalecimento dos controles existentes, bem como à correção de vulnerabilidades, visando contribuir para o incremento da eficiência e efetividade das ações da Municipalidade.

Muitas operações para a gestão da Dívida Ativa Municipal dependem de um sistema informatizado e, evidentemente, devem ser cercadas de diversos controles. O sistema é a principal ferramenta de apoio à gestão e operação das atividades ligadas à Dívida Ativa do Município, auxiliando nas fases de inscrição, cobrança, cancelamentos, entre outras.

Boa parte das informações e operações registradas no sistema são sensíveis. O registro de pagamentos, o cancelamento de dívidas e a atualização dos dados cadastrais dos contribuintes devedores são apenas alguns exemplos de operações que podem resultar em danos ao erário, ou mesmo aos devedores, caso sejam indevidamente utilizadas.

A implantação de controles insuficientes ou ainda a ausência dos controles pode denotar fragilidades que apontam para um risco maior da ocorrência de fraudes. Daí a necessidade de maior atenção às operações de cancelamento de dívidas por meio de alteração ou exclusão de débitos, bem como a utilização de meios de registros externos ao sistema SIM para inscrição e controle das cobranças extrajudiciais, como verifica-se no uso da ferramenta BD System.

A segurança do acesso ao sistema SIM também foi um aspecto abordado pela auditoria e igualmente necessita de uma grande atenção dos gestores do DCCA, razão pela qual foi recomendada a revisão da política de acesso.

Um outro aspecto reside na importância da regulamentação normativa dos processos de trabalho, em especial os procedimentos internos oficiais relativos aos cancelamentos.

Mesmo com os apontamentos efetuados, de uma forma geral, a auditoria percebeu na análise, que o DCCA/SMF demonstrou realizar procedimentos relacionados à gestão da Dívida Ativa com preocupação no incremento dos meios de controles internos, a fim de acrescentar aos mesmos segurança, eficiência e eficácia nos resultados, bem como reduzir falhas, impropriedades e irregularidades.

A auditoria percebeu também que, em relação ao montante total da Dívida Ativa Municipal, os esforços não estão surtindo o efeito esperado para a redução do crescimento do seu estoque, com média anual de crescimento apurada permanece no patamar de 10%, muito relacionada ao grande estoque da Dívida Ativa ajuizada cuja execução fiscal é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, representando 85% de seu total. Desta forma, a



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

incidência de correção monetária, juros e multas são determinantes para este elevado crescimento, o que faz com que os resultados obtidos com a arrecadação mantenham-se em patamares baixos se comparados ao estoque total da Dívida Ativa, conforme constantemente apontado nos últimos relatórios do TCESP.

Por fim, recomendamos, após a conclusão do “Plano de Providências” com os gestores envolvidos, a expedição de ofício ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, encaminhando as cópias do presente relatório e respectivo Plano de Providências firmado, nos termos no disposto no § 1º, do art. 61 da Lei Orgânica do Município de Campinas.

Campinas, 15 de setembro de 2015.

Matrícula n.º 63.116-7

Matrícula n.º 103.372-7



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

ANEXO I

Quadro 1. Relação dos Municípios da Região Administrativa de Campinas e seus respectivos recebimentos (%) - 2012.

Ordem	Município	Dívida Ativa	Recebimentos %
1	Campinas	3.880.039.425,81	2,80%
2	Indaiatuba	323.157.439,78	4,19%
3	Vinhedo	109.400.989,47	5,04%
4	Sumaré	308.376.311,44	5,24%
5	Jaguariúna	28.792.734,53	5,32%
6	Paulínia	83.042.568,68	5,52%
7	Vargem	1.331.375,54	5,70%
8	Louveira	43.068.376,61	5,98%
9	Morungaba	4.466.840,77	6,00%
10	Santa Bárbara D'oeste	110.061.994,83	7,27%
11	Campo Limpo Paulista	27.765.971,22	8,65%
12	Itatiba	33.207.012,02	8,95%
13	Atibaia	47.304.174,09	9,41%
14	Nova Odessa	15.805.649,11	9,47%
15	Itupeva	23.384.211,96	10,13%
16	Monte Mor	18.613.636,07	10,16%
17	Várzea Paulista	37.652.279,90	10,56%
18	Elias Fausto	2.965.195,61	12,66%
19	Jundiaí	79.964.129,63	12,75%
20	Valinhos	79.682.287,90	14,68%
21	Mombuca	410.843,64	16,25%
22	Pinhalzinho	1.857.132,05	19,22%
23	Pedra bela	310.741,60	20,14%
24	Bragança Paulista	110.263.752,17	22,67%
25	Americana	154.270.933,69	24,83%
26	Jarinu	12.780.241,20	25,96%
27	Araras	98.699.086,42	28,66%
28	Tuiuti	192.704,03	32,43%
29	Hortolândia	19.868.846,79	38,56%
30	Pedreira	254.558,46	45,68%
31	Capivari	2.151.023,04	85,54%
32	Sorocaba	15.826.343,64	1291,48%



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

ANEXO II

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS - DCCA
FLUXOGRAMA - DÍVIDA ATIVA

