TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

TERCEIRA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 3-C

RELATÓRIO DE AUDITORIA

SECRETARIA DA FAZENDA (SEFAZ)

SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA (SIGAT)

BAHIA – DEZEMBRO/2015

SUMÁRIO

ITEM		PÁG.
I	**INFORMAÇÕES**	**3**
	I.1 NATUREZA DO TRABALHO	3
	I.2 IDENTIFICAÇÃO DAS UNIDADES.	3
II	**INTRODUÇÃO**	**4**
	II.1 OBJETIVO	4
	II.2 PROCEDIMENTOS E ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	4
	II.3 FONTES DE CRITÉRIO	5
	II.4 LIMITAÇÕES	6
III	**RESULTADO DA AUDITORIA**	**6**
	III.1 DÍVIDA ATIVA	6
	III.2 O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA (SIGAT)	9
	III.3 ACHADOS DE AUDITORIA	10
IV	**PRONUNCIAMENTO DO GESTOR**	**26**
V	**CONCLUSÃO**	**27**

RELATÓRIO DE AUDITORIA

I INFORMAÇÕES

I.1 NATUREZA DO TRABALHO

Tipo: Auditoria de Tecnologia da Informação
Exercício: 2015

I.2 IDENTIFICAÇÃO DAS UNIDADES

Denominação:	**Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz)**
Função	Institucional
Gestor:	Manoel Vitório da Silva Filho
Período:	De 01/01/2015 a 10/08/2015
Finalidade	Formular, coordenar e executar as funções de administração tributária, financeira e contábil do Estado.
Denominação:	**Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)**
Gestor:	Hélio Oliveira Queiroz Júnior
Período:	De 01/01/2015 a 10/08/2015
Natureza:	Unidade Administrativa
Finalidade:	Planejar, promover, coordenar, executar, acompanhar e avaliar os programas de modernização administrativa da Sefaz, no que se refere ao emprego da tecnologia da informação e comunicações, definir políticas e diretrizes de segurança da informação e gerir o ambiente de tecnologia da informação e comunicação da Secretaria.
Denominação:	**Diretoria de Arrecadação, Crédito Tributário e Controle (Darc)**
Gestor:	Antônio Félix Macedo Mascarenhas
Período:	De 01/01/2015 a 03/02/2015
Gestor:	Augusto Cezar Guenem da Fonseca
Período:	De 03/02/2015 a 10/08/2015
Natureza:	Unidade Administrativa
Finalidade:	Normatizar o sistema de arrecadação, controlar a propriedade dos valores arrecadados, gerir os valores em cobrança administrativa e judicial e gerenciar e controlar o cadastro de contribuintes e as informações econômico-fiscais.

II INTRODUÇÃO

II.1 OBJETIVO

Em cumprimento ao Plano Operacional relativo ao exercício de 2015, aprovado por este Tribunal de Contas, e de acordo com a Ordem de Serviço Externo n.º 92/2015 da Terceira Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada a Auditoria de Tecnologia de Informação no Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária (Sigat), Módulo de Crédito.

O trabalho realizado teve o objetivo de acompanhar os achados das auditorias realizadas em 2007 e 2011, tendo como base as informações geradas pelo Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária (Sigat), especificamente no seu módulo de Crédito, examinar a segurança, o funcionamento, a disponibilidade e a adequação da documentação do Sistema (técnica e de usuário), o processo de gerenciamento de mudança do Sistema, bem como se suas funcionalidades atendem às necessidades de controle da Dívida Ativa do Estado.

II.2 PROCEDIMENTOS E ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Esta auditoria foi conduzida de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal, aprovado pelo Ato n.º 313/2000, em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria governamental estabelecidos pela Resolução do TCE/Ba n.º 53, de 26/07/2011, que aprovou a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria Governamental (NAGs).

Para a realização desta auditoria foram utilizados, principalmente, os seguintes procedimentos:

- análise da base de dados com referência em 10/08/2015, cujos resultados foram confrontados com os obtidos em agosto/2007 e março/2011;
- exame documental (legislação, relatórios, entre outros);
- consultas ao Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária; e
- acompanhamento da implementação das recomendações das auditorias anteriores.

Para examinar os aspectos de legalidade e segurança da informação relacionados a dados informatizados, foram solicitadas e utilizadas como fontes de informação para os testes de auditoria algumas bases de dados da Sefaz. Estes dados são utilizados pelo sistema Sigat e outros sistemas integrados, todos através do Sistema Gerenciador de Base de Dados (SGBD) *Microsoft SQL Server* 2005. A seguir estão elencadas e descritas as bases de dados consultadas:

1) BD_CREDITO_TRIBUTARIO

Base de dados relativa ao sistema Sigat, módulo crédito, referente à gestão do crédito tributário.

2) BD_ADM_SEFAZ

Base de dados de informações administrativas da Sefaz. Foi utilizada para obtenção de informações sobre processos, trâmites, locais, contratos e cargos.

3) BD_RECURSOS_HUMANOS

Base de dados de informações sobre os recursos humanos da Sefaz, do quadro próprio, cargos comissionados e terceirizados. Foi utilizada para obtenção de informações sobre lotação de pessoal, unidades administrativas, servidores, terceirizados e situação funcional.

4) UNIFW

Base de dados de informações de usuários, grupos, permissões de acesso e auditoria. Foi utilizada para obtenção de informações sobre operações de auditoria, usuários, colaboradores, funções, grupos de trabalho e autorizações.

II.3 FONTES DE CRITÉRIO

Na execução desta auditoria, foram utilizadas, principalmente, as seguintes fontes de critério:

a) Constituição Federal/1988;
b) Constituição Estadual/1991;
c) Lei Complementar Estadual n.º 005/1991 – Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia;
d) Lei Federal n.º 4.320/1964 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
e) Lei Federal nº 5.172/1966 – Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios;
f) Lei Estadual n.º 12.504/2011 – Institui o Plano Plurianual (PPA) do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015;
g) Decreto Estadual n.º 7.629/1999 – Aprova o Regulamento do Processo Administrativo Fiscal (RPAF);
h) Decreto Estadual n.º 16.406/2015 – Aprova o Regimento da Secretaria da Fazenda;
i) Resolução n.º 230/2014 – Aprova o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia para o exercício de 2015;
j) ABNT ISO/IEC 17.799:2005 – Código de prática para a gestão de segurança da

informação; e
k) *Control Objectives for Information and Related Technology* (Cobit) 4.0 – Objetivos de controle para a informação e tecnologias relacionadas.

II.4 LIMITAÇÕES

No transcurso dos trabalhos não foram impostas limitações no tocante ao escopo dos exames.

III RESULTADO DA AUDITORIA

III.1 DÍVIDA ATIVA

A definição legal de Dívida Ativa Tributária, segundo o Código Tributário Nacional (CTN), encontra-se no seu art. 201:

> Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

A Lei n.º 4320/64, por sua vez, conceitua a Dívida Ativa Tributária no seu artigo 39, §2º, como sendo a soma dos créditos, penalidades e adicionais pecuniários. No mesmo parágrafo, o diploma legal conceitua a Dívida Ativa Não-Tributária como sendo:

> Art. 39.
>
> [...]
>
> §2º [...] os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcance dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou outras obrigações legais.

Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, atividade administrativa que é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional, como está disposto no parágrafo único do art. 142 do CTN.

O Regulamento do Processo Administrativo Fiscal (RPAF), aprovado pelo Decreto Estadual n.º 7.629, de 09/07/1999, disciplina o processo administrativo fiscal e os procedimentos não contenciosos visando à aplicação ou a interpretação da legislação tributária estadual.

Por esse Regulamento, tem-se que o lançamento do crédito se inicia com a lavratura de um Auto de Infração ou emissão de uma Notificação Fiscal, da qual se dá obrigatoriamente ciência, na forma regulamentar, intimando o sujeito passivo da obrigação fiscal exigida a efetuar seu pagamento ou apresentar impugnação do lançamento feito, dentro do prazo legal.

O pagamento da obrigação extingue o crédito tributário da Fazenda Pública, conforme prevê o inciso I do art. 156 do CTN. O direito à impugnação do lançamento está garantido, na forma e prazo previstos no RPAF, em seu art. 123, Capítulo II, do Título IV:

> Art. 123. É assegurado ao sujeito passivo tributário o direito de fazer a impugnação do auto de infração no prazo de sessenta dias, contados da data da intimação.

A respeito das consequências do não pagamento do Auto de Infração ou da Notificação Fiscal ou ainda da não apresentação de defesa no prazo legal, o artigo 111 do RPAF dispõe que:

> Art. 111. Não sendo efetuado o pagamento do Auto de Infração ou da Notificação Fiscal nem apresentada defesa no prazo legal, **o sujeito passivo será considerado revel e confesso, ficando definitivamente constituído o crédito tributário,** ressalvado o controle de legalidade.
>
> Parágrafo único. Verificada a situação de que cuida este artigo, a autoridade preparadora certificará o fato, lavrando o Termo de Revelia e **encaminhando o processo para ser inscrito na Dívida Ativa**, na forma prevista no artigo 113. (grifos nossos)

O art. 113 do RPAF dispõe sobre a competência da Procuradoria Geral do Estado (PGE) para o exercício do controle da legalidade dos créditos tributários, bem assim sobre a competência da Sefaz para a inscrição dos créditos tributários na Dívida Ativa:

> Art. 113 – Compete à Procuradoria Geral do Estado – PGE proceder ao Controle da legalidade e à Secretaria da Fazenda, através da Diretoria de Arrecadação, Crédito Tributário e Controle – Darc, a inscrição dos créditos tributários na Dívida Ativa.

O Processo Administrativo Fiscal (PAF) é instaurado para solução de litígios entre o fisco e os sujeitos passivos tributários quando da apresentação da defesa destes, por escrito, impugnando o lançamento de crédito tributário efetuado mediante Auto de Infração e quando da petição escrita, pelo contribuinte ou responsável, impugnando qualquer medida ou exigência fiscal imposta, nos termos dos incisos I e II, do art. 121 do RPAF.

O órgão competente para julgar os processos administrativos fiscais é o Conselho de Fazenda Estadual (Consef), conforme dispõe o RPAF no art. 176:

> Art. 176. Compete ao Conselho de Fazenda Estadual (CONSEF):

> I – **através das Juntas de Julgamento Fiscal, julgar em primeira instância** os processos administrativos fiscais em que haja exigência de tributo e multa ou exclusivamente de multa;
>
> **II – através de suas Câmaras de Julgamento, julgar em segunda instância:**
> a) recurso de ofício, recurso voluntário e pedido de reconsideração de decisão em processo administrativo fiscal, de acordo com o art. 169, I;
>
> **III – através da Câmara Superior, julgar:**
>
> a) recurso extraordinário, de acordo com o art. 169, II;
> c) em instância única, pedidos de dispensa ou de redução de multa por infração de obrigação principal ao apelo de equidade (grifos nossos).

Além dos recursos mencionados no art. 176, o rito administrativo também prevê a possibilidade de ocorrer solicitação de prova ou da realização de diligência ou perícia, desde que atendidas as regras previstas nos arts. 140 a 150.

No art. 122 do RPAF estão estabelecidas as condições para que seja considerado extinto o processo administrativo fiscal:

> Art. 122 – Extingue-se o processo administrativo fiscal:
>
> I – com a extinção do crédito tributário exigido;
>
> II – em face de decisão judicial transitada em julgado contrária à exigência fiscal;
>
> III – pela transação;
>
> IV – com a desistência da defesa ou do recurso, inclusive em decorrência de ingresso do sujeito passivo em juízo relativamente à matéria objeto da lide antes de proferida ou de tornada irrecorrível a decisão administrativa;
>
> **V – com a decisão administrativa irrecorrível;**
>
> VI – por outros meios previstos em lei **(grifo nosso)**.

Dentre as possibilidades de extinção, foi destacada a decisão administrativa irrecorrível, que, se contrária ao sujeito passivo, no todo ou em parte, encerra o julgamento da matéria em litígio na esfera administrativa e, à semelhança do que ocorre com a situação de revelia (art. 111 do RPAF), caracteriza a constituição definitiva do crédito tributário, devendo o PAF ser remetido para que se proceda à devida inscrição na Dívida Ativa Tributária.

Nos termos do art. 174 do CTN, "a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva".

Após a inscrição na Dívida Ativa, cabe à Procuradoria Fiscal (Profis), órgão da PGE, ingressar com a ação de execução fiscal na Vara de Fazenda Pública.

Vale ressaltar que a propositura de medida judicial pelo sujeito passivo importa a renúncia de recorrer na esfera administrativa ou a desistência da impugnação ou recurso porventura interposto, conforme prevê o art. 117 do RPAF.

III.2 O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA (SIGAT)

O sistema Sigat é composto pelos módulos de crédito tributário, cobrança, arrecadação e controle de contas, tendo como objetivos principais automatizar, simplificar e garantir maior confiabilidade das informações tratadas, mantendo uma visão integrada e interdependente desses processos.

O módulo de crédito tributário tem como objetivo principal controlar o Processo Administrativo Fiscal – Auto de Infração, Denúncia Espontânea ou Notificação Fiscal – durante todas as etapas do processo de cobrança administrativa, considerando dentre outros aspectos: cálculos financeiros dos valores devidos, acompanhamento do fluxo processual, pagamentos efetuados, parcelamentos de débitos, julgamentos, inscrição em Dívida Ativa.

O módulo de cobrança tem o objetivo principal de recuperar, com maior rapidez e eficiência, débitos declarados pelo contribuinte e não pagos, bem como acompanhar o cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias, com a verificação do pagamento espontâneo do imposto devido.

O módulo de arrecadação e controle de contas visa a centralização do controle da emissão dos documentos para a arrecadação de receitas tributárias e não tributárias, com relação às unidades que demandam e interagem com a Gerência de Arrecadação.

O módulo Crédito do Sigat, objeto de exame desta auditoria, encontra-se em funcionamento desde 07/08/2006. Este módulo possui integração com o Sistema de Protocolo (Sipro), que fornece a localização física do Processo Administrativo Fiscal (PAF) e com o Sistema de Acompanhamento Processual (SAP), que dá conhecimento sobre o estágio em que se encontra a execução fiscal. Além desses sistemas, esse módulo interage com alguns outros sistemas da Sefaz.

Além do acesso à base do Sigat, módulo Crédito, esta auditoria obteve senha para consulta (com restrições), no mesmo módulo. As consultas ao sistema direcionaram-se à opção PAF, que permite pesquisar cada processo administrativo fiscal.

Vale ressaltar que o Sigat, módulo Crédito, permite o particionamento dos autos, ou seja, determinado Processo Administrativo Fiscal (PAF) pode ser particionado em A e B, sendo A o auto matriz que não foi parcelado e B o que foi parcelado. A e B são chamados partes do PAF.

O Sigat é vital para a contabilização e controle da Dívida Ativa. Vislumbre-se que,

conforme o Balanço Patrimonial do exercício de 2014, a conta do Ativo Realizável a Longo Prazo denominada Dívida Ativa Tributária (DAT) teve como saldo final um montante próximo a 12 bilhões de reais, embora a provisão para perdas da DAT calculada pela Sefaz represente 99,85% desse saldo no mesmo período, o que indica baixa expectativa de recebimento.

Apesar da importância do sistema, que é a fonte primária para a contabilização do expressivo valor da DAT estadual, contatou-se, nos trabalhos de auditoria das Contas Consolidadas da Sefaz, exercício 2014, que não havia integração entre o Sigat e o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Fiplan). Os dados do primeiro sistema precisavam ser extraídos para depois serem lançados no segundo, gerando divergências entre os valores registrados como DAT nos dois sistemas controlados pela Sefaz.

A esse respeito, mediante o Ofício nº 42/2015, a Diretoria do Tesouro (Depat) assim se manifestou:

> [...]
>
> **O FIPLAN não registra a arrecadação de forma integrada com o SIGAT.** Assim sendo, a receita arrecadada decorrente da dívida ativa tributária, recolhida em espécie, é contabilizada no FIPLAN diariamente por meio da ferramenta DAC (documento de aviso de crédito). **Os dados são obtidos de relatório gerencial do SIGAT e digitados manualmente no FIPLAN.**
>
> Outro fato cabe registrar que impacta na apuração do valor destas receitas arrecadadas. **O FIPLAN não dispõe de funcionalidade que permita compensar do valor contabilizado as alterações da receita decorrentes de reclassificação de receita** e restituições de tributos **(Grifos nossos).**
>
> [...]

Também no mesmo trabalho de auditoria, mediante o Ofício Gasec nº 101/2015, a Sefaz informou que esperava implementar uma solução que cuidaria de corrigir e tornar tempestivos todos os lançamentos, especialmente os referentes à DAT.

Mais que isso, diante do que ficou evidenciado naquela auditoria, seria necessário que a Sefaz adotasse uma rotina automática de integração dos dois sistemas de tal forma que, quando houver baixas nos processos inscritos registrados no Sigat, estas se reflitam no Fiplan, sem a necessidade de intervenção manual, salvo em situações específicas, devidamente justificadas. Portanto, a Sefaz deveria estudar uma integração mais ampla, haja vista que toda a receita tributária, que responde com maior peso orçamentário, é registrada pelo Sigat.

III.3 ACHADOS DE AUDITORIA

Em 15/05/2008, foi apreciada pelo Plenário do TCE a auditoria realizada no Sigat, especificamente no seu Módulo de Crédito, com o objetivo de verificar a disponibilidade e

a confiabilidade das informações. Foram abordados, dentre outros, os aspectos de segurança do Sistema e a disponibilidade e adequação da documentação técnica e do usuário. Os exames foram realizados utilizando-se a base de dados de agosto de 2007.

No exercício de 2009, a Sefaz encaminhou o Plano de Ação com as providências adotadas e a adotar, destinadas a sanar os pontos destacados pela auditoria. O andamento das ações contidas nesse plano de ação foi informado nas Contas da Sefaz de 2009 e 2010.

Em 19/04/2012, foi apreciada pelo Plenário do TCE uma nova auditoria de Tecnologia de Informação, realizada no Sigat – Módulo de Crédito, destinado ao gerenciamento dos créditos da Dívida Ativa – com o objetivo de acompanhar o saneamento de fatos observados em auditoria semelhante realizada em 2007. Foram realizadas análises na base de dados referente a março de 2011, cujos resultados foram confrontados com os obtidos em agosto de 2007, além de exame documental (legislação, relatórios, entre outros) e consultas ao próprio sistema.

Após a comparação entre as bases de dados de 2007 e de 2011, foram solicitadas informações sobre as providências adotadas a fim de solucionar as constatações apontadas pela auditoria. A Sefaz, em suas comunicações ao Tribunal, reportou-se ao avanço na implantação de medidas pactuadas no Plano de Ação encaminhado em 2009.

Ocorre que, embora a Secretaria tenha informado a adoção de providências para solucionar as fragilidades do Sigat, nos exames realizados em 2011 verificou-se a recorrência de 13 dos 17 pontos constatados na auditoria de 2007.

Em 29/10/2012, mediante o Ofício Gasec n.º 254, a Sefaz prestou esclarecimentos referentes às Contas do exercício de 2011. Sobre as deficiências relacionadas ao Controle da Dívida não foram apresentadas evidências documentais das providências que vinham sendo adotadas. Quanto aos achados relacionados à Segurança de Informação, naquela oportunidade, a Secretaria encaminhou um Plano de Ação elaborado pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), fixando metas e prazos para a solução das fragilidades remanescentes.

Nas Contas da Sefaz de 2012, por meio do Ofício Gasec n.º 132 de 01/04/2013, a Secretaria informou o andamento dessas ações. Considerando que as ações de resolução estavam em curso, dentro do prazo apresentado, não foi possível confirmar a solução das questões.

Na auditoria atual, a Sefaz, por intermédio do Ofício Darc n.º 04/2015, prestou esclarecimentos sobre os achados de auditoria e encaminhou o Plano de Ação supramencionado com as respostas que foram elaboradas quando da última auditoria, atualizado com a posição de 22/09/2015.

Esta auditoria acompanhou as constatações verificadas em 2007 e 2011, comparando-as

com as informações obtidas na base de dados de 10/08/2015 e com o referido Plano de Ação.

Algumas fragilidades são renitentes, e, por esse motivo, expõem a risco a recuperação de créditos tributários e ainda demonstram falta de controle ou não tiveram mudança significativa, mesmo após as recomendações feitas nas auditorias de 2007 e 2011, como se verá a seguir.

Em metodologia semelhante às utilizadas nas auditorias de 2007 e 2011, os achados, neste relatório, foram divididos em dois grupos. No primeiro, constam os pertinentes à área de controle do negócio, ou seja, diretamente relacionados com a dívida ativa. No segundo grupo, os relativos à segurança da informação.

III.3.1 DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS AO CONTROLE DA DÍVIDA ATIVA

III.3.1.1 Morosidade na Inscrição da Dívida Ativa e Risco de Prescrição de Processos Administrativos Fiscais em Situação de Revelia

Conforme inciso VII do art. 39 e art. 123 do RPAF, o autuado (sujeito passivo) é intimado para pagamento ou impugnação administrativa no prazo de 60 dias. Uma vez transcorrido esse prazo sem pagamento ou apresentação da defesa, conforme o art. 111 do RPAF, o sujeito passivo será considerado revel e confesso, ficando definitivamente constituído o crédito tributário. Conforme parágrafo único deste artigo, a autoridade preparadora lavrará o Termo de Revelia e encaminhará para ser inscrito na dívida ativa, na forma prevista no art. 113 do RPAF.

As condições para suspensão da exigibilidade do crédito são aquelas previstas no art. 151 do Código Tributário Nacional (CTN):

> Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:
> I – moratória;
> II – o depósito do seu montante integral;
> III – as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;
> IV – a concessão de medida liminar em mandado de segurança.
> V – a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial;
> VI – o parcelamento.

Conforme consulta à base de dados do Sigat de 10/08/2015, havia 79.902 partes de PAFs em situação de revelia. Na comparação com o que foi constatado nas auditorias anteriores, houve um crescimento de 358,97% em relação à 2007 e queda de 12,06% em relação à 2011. Do total constante na base de dados de 10/08/2015, 79.866 partes de PAFs não estavam com a exigibilidade de crédito suspensa, totalizando um saldo de R$359.308.211,88.

Em 79.812 partes de PAFs, que representam um total de R$358.447.419,18, a cientificação ao contribuinte ocorreu a partir de agosto de 2006, mês no qual o Sigat-Crédito entrou em funcionamento, sendo que em 78.450 partes a cientificação ao contribuinte ocorreu há mais de 60 dias. Dessa forma, revela-se uma lentidão para a inscrição na DA.

Em 212 partes de PAFs, o que representa um saldo de R$17.654.190,65, a cientificação ao contribuinte ocorreu há mais de cinco anos, ocasionando risco de prescrição da ação para cobrança do crédito tributário, conforme prevê o art. 174 do CTN.

Ressalte-se também que na base de dados de 10/08/2015 havia 447 partes PAFs em situação de revelia referentes a infração de trânsito, assim como 757 partes com saldo inferior a 200 reais, para os quais é dispensada a inscrição em Dívida Ativa conforme disposto no art. 107-C do Código Tributário do Estado da Bahia (Coteb).

No Plano de Ação encaminhado pela Sefaz, por intermédio do Ofício Darc n.º 04 de 22/09/2015, consta a informação de que mais de 95% dos PAFs nesta situação correspondem ao IPVA e que as respectivas Notificações Fiscais lavradas em 2014 não foram inscritas em Dívida Ativa, uma vez que a intimação ocorreu através de carta simples sem o aviso de recebimento (AR). Menciona-se ainda que conforme decisão judicial e parecer da PGE, os contribuintes serão intimados para tomarem ciência da lavratura com AR. Caso o contribuinte não pague ou defenda o PAF no prazo legal, será realizada a inscrição na Dívida Ativa do respectivo processo.

Apesar dos esclarecimentos apresentados pela Sefaz e a análise comparativa 2015/2011 demonstrar que a quantidade de partes de PAFs em situação de revelia sem exigibilidade de crédito suspensa apresentou queda de 12,08%, recomenda-se que a Darc/Sefaz verifique os controles do Sigat-Crédito, a fim de que PAFs na situação de revelia sejam remetidos para inscrição em Dívida Ativa.

O benefício esperado é a maior agilidade na cobrança do crédito, uma vez que, com a inscrição na dívida ativa, o Estado pode fazer o ajuizamento da execução fiscal.

III.3.1.2 Processos Fiscais Extraviados com Risco de Prescrição

Em 2003, através de Portaria conjunta PGE/Sefaz n.º 001, criou-se a Comissão Especial de Reconstituição de Processos Extraviados (CER). Consta no relatório da auditoria no Sigat 2007 que esta Comissão visava à reconstituição de processos administrativos fiscais extraviados, tendo por objeto os ditos "processos extraviados ativos", aqueles que ainda podiam gerar crédito para o Estado.

A referida comissão foi extinta pela Portaria Conjunta Sefaz/PGE n.º 001/2010, passando para o Grupo de Trabalho constituído pela Portaria PGE n.º 006/2009 a competência quanto aos processos de reconstituição pendentes de parecer final.

Foi verificada, em 2007 e em 2011, a existência de 848 e 153 processos fiscais extraviados, respectivamente.

Conforme consulta à base de dados do Sigat de 10/08/2015, ainda existiam 38 PAFs extraviados aos cuidados da PGE, o que representa uma redução de 75,16% em relação ao que foi verificado em 2011, que se apresentavam na forma descrita a seguir:

a) cinco se encontravam na situação "Baixado por Pagamento";

b) 33 PAFs, totalizando R$11.623.943,11, encontravam-se em outras situações, em que se destacam: seis em fase e situação "Inscrito na Dívida Ativa" e 21 em fase e situação "Ajuizado".

A cientificação ao contribuinte dos PAFs que se encontravam nas situações "Inscrito na Dívida Ativa" (seis) ocorreu há mais de cinco anos, ocasionando risco de prescrição da ação para cobrança do crédito tributário, conforme prevê o art. 174 do CTN.

Vale ressaltar que todos os 38 PAFs extraviados, ainda presentes na base de 10/08/2015, têm datas de lavratura anteriores à implantação do Sigat – Crédito.

Portanto, recomenda-se que a Procuradoria Fiscal continue a reconstituição dos processos, priorizando aqueles que ainda podem gerar crédito para o Estado, especialmente os de maior valor monetário.

III.3.1.3 Morosidade no Atendimento de Diligências

Conforme o disposto no § 3º do art. 149 do RPAF, "quando não estipulado de forma expressa pela autoridade julgadora ou pela repartição, o prazo para cumprimento de diligência ou perícia será de 30 (trinta) dias."

Nas auditorias de 2007 e 2011, foi verificado que havia 699 e 317 PAFs, respectivamente, em situação de "Diligência".

Nas contas da Sefaz do exercício de 2008, a Secretaria informou ter sido encaminhada a relação de PAFs na situação "Diligência" às unidades responsáveis para adoção de providências conforme Orientação Técnica Darc n.º 2018.

Nas contas relativas aos exercícios de 2010 e 2011, a Secretaria salientou as providências administrativas já adotadas para agilizar os procedimentos e diligências fiscais, bem como informou que continua atuando junto às unidades subordinadas, monitorando e apontando os PAFs que se encontram na situação de diligência, solicitando o pronto atendimento e o célere encaminhamento destes processos ao órgão solicitante da referida diligência.

Conforme consulta à base de dados do Sigat de 10/08/2015, existiam 336 PAFs em situação de diligência, perfazendo um saldo de R$1.714.416.138,54, o que representa um aumento de 5,99% em comparação com o que havia em 2011 (317 processos). Entre os PAFs que se encontravam com esse status em 10/08/2015, destacam-se:

1) 287 PAFs que estavam há mais de 60 dias na situação de diligência, representando um saldo de R$929.817.167,24;

2) 322 PAFs que entraram em diligência a partir de agosto de 2006, mês no qual o Sigat - Crédito entrou em funcionamento, sendo que 273 destes estavam há mais de 60 dias em diligência, o que representa um saldo de R$929.182.657,46.

Por meio do Ofício Darc n.º 04, de 22/09/2015, a Sefaz esclareceu que as diligências dependem das informações solicitadas e da disponibilização dos dados. Além disso, informou que são elaborados relatórios de controle e realizado acompanhamento dessas diligências.

Recomenda-se que a Darc/Sefaz continue envidando esforços para agilizar o atendimento de diligências, verificando os PAFs que ainda se encontram na condição descrita, a fim de que os processos administrativos tenham andamento e que sejam inscritos na dívida ativa, aumentando o grau de eficiência administrativa. O benefício esperado é a maior agilidade na cobrança do crédito, uma vez que o Estado poderá fazer o ajuizamento da execução fiscal.

III.3.1.4 Processos Administrativos Fiscais sem Identificação do Contribuinte pelo não Preenchimento no Campo Específico do CPF ou CNPJ e Inscrição Estadual

O inciso I do art. 39 do Regulamento do Processo Administrativo Fiscal (RPAF) estabelece que o auto de infração conterá a identificação, o endereço e a qualificação fiscal do autuado.

Conforme consulta à base de dados do Sigat de 10/08/2015, verificou-se que existiam 216 PAFs (R$2.915.560,14) sem CPF ou CNPJ e Inscrição Estadual, o que significa uma queda de 88,89% em relação ao apurado na auditoria feita em 2011, confirmando o empenho da Sefaz para reduzir essas ocorrências, as quais, em 2015, podem ser descritas da seguinte forma:

1) havia 216 PAFs com razão social, mas sem o preenchimento do CPF ou CNPJ e Inscrição Estadual;

2) existiam oito PAFs com a razão social "Contribuinte Não Identificado" e sem preenchimento de CPF ou CNPJ e Inscrição Estadual; e

3) 187 são autos de infração de trânsito, 25 são autos de infração em estabelecimentos e quatro denúncias espontâneas.

Vale salientar que todos os PAFs que apresentam a ausência das informações cadastrais apontadas têm datas de lavratura anteriores à implantação do Sigat – Crédito.

Cabe registrar, entretanto, que no Plano de Ação encaminhado pela Sefaz, através do Ofício Darc n.º 04 de 22/09/2015, consta a informação de que conforme levantamento efetuado em 22/09/2015, restam apenas 79 PAFS ativos nesta situação e que todos são oriundos do sistema de crédito antigo – Sicred.

Recomenda-se que a Darc/Sefaz continue envidando esforços para realizar a identificação dos contribuintes a fim de que os campos CPF, CNPJ, Inscrição Estadual e razão social sejam preenchidos corretamente.

III.3.1.5 Processos Administrativos Fiscais sem data de Ciência ao Contribuinte da Lavratura do Auto

Conforme os incisos VII e X do art. 39 do RPAF, o Auto de Infração conterá a intimação para pagamento ou impugnação administrativa e a assinatura do autuado ou de seu representante ou preposto, com a data de ciência, ou a declaração de sua recusa. A Notificação Fiscal conterá a intimação para a apresentação da justificativa, de acordo com o inciso IV do art. 51 do RPAF.

O art. 108 do RPAF, no capítulo XI – Da Intimação do Sujeito Passivo – prevê que a intimação seja feita "pessoalmente, via postal ou por meio eletrônico, independentemente da ordem".

Sobre a efetivação da intimação, o art. 109 do RPAF dispõe que:

> Art. 109. Considera-se efetivada a intimação:
>
> I – quando pessoal, na data da aposição da ciência do sujeito passivo ou do interessado, seu representante ou preposto, no instrumento ou expediente;
>
> II – quando por remessa via postal:
>
> a) tratando-se de correspondência com "Aviso de Recebimento" (AR), na data de entrega consignada no AR;
>
> b) tratando-se de correspondência registrada, 10 (dez) dias após a data da expedição da correspondência.
>
> III – se efetuada por edital, 3 (três) dias após a sua publicação.

Nas auditorias realizadas em 2007 e 2011, foi verificada a existência de 1.402 e 1.594 PAFs, respectivamente, sem a informação da ciência do contribuinte.

Na base de dados de 10/08/2015, existiam 1.182 PAFs (R$125.366.141,11) que não possuíam data de ciência ao contribuinte, o que representa uma queda de 25,85% em relação ao total verificado em 2011. Da análise feita, cabe destacar:

1) 278 PAFs cujos autos foram lavrados há mais de 60 dias e 25 que foram lavrados há mais de um ano;

2) 1.167 PAFs sem data de ciência ao contribuinte, cujos autos foram lavrados a partir de agosto/2006, mês no qual o Sigat - Crédito começou a funcionar, sendo que destes, 263 PAFs tinham mais de 60 dias de lavrados;

3) 1.040 referem-se a notificações fiscais (87,99%) e apenas 51 PAFs (4,31%) resultam de infrações de trânsito.

Por meio do já mencionado Plano de Ação, a Sefaz informou que, conforme levantamento realizado em 22/09/2015, foram encontrados 123 PAFs sem data de ciência do contribuinte que foram lavrados há mais de 60 dias. Esclareceu também que para 65% desses PAFs seria dada ciência por rotina automática.

Embora tenha sido verificada uma diminuição dessa ocorrência, recomenda-se que a Darc/Sefaz regularize a situação, agilizando a cientificação da lavratura do auto ao contribuinte.

III.3.1.6 Operações Realizadas sem a Identificação do Usuário, quais sejam: Inscrição na Dívida Ativa, Etapas do Julgamento e Controle da Legalidade

O art. 113 do RPAF estabelece que compete à Procuradoria Geral do Estado (PGE) proceder ao controle da legalidade, e à Diretoria de Arrecadação, Crédito Tributário e Controle (Darc) a inscrição dos créditos tributários na Dívida Ativa. O art. 151 prevê que cabe ao Conselho de Fazenda Estadual (Consef) o julgamento do processo administrativo fiscal.

Conforme consulta à base de dados do Sigat de 10/08/2015, foram identificadas as seguintes operações realizadas sem identificação do usuário, ou seja, do responsável pelo lançamento no sistema, a partir da implantação do Sigat - Crédito:

a) 359.375 partes de PAFs, nas quais foi feita "Inscrição na Dívida Ativa". Até 2011 essas operações tinham sido realizadas em 141.106 partes. Dessa forma, na auditoria atual verifica-se um aumento de 154,68%;

b) 3.791 partes de PAFs em que foi feito "Controle da Legalidade". Em 2011, foram detectadas 2.740 ocorrências, o que significa que houve um crescimento de 38,36% nesse tipo de operação;

c) 1.472 partes de PAFs em que foram feitas "Etapas de Julgamento". Até 2011 foram registradas 303, ou seja, houve acréscimo de 385,81% em relação ao verificado anteriormente.

A realização de operações sem a identificação do usuário responsável gera dúvidas quanto à origem da operação, fragilizando a confiabilidade das informações fornecidas pelo sistema.

Foi informado nas contas da Sefaz, exercício de 2008, que a inscrição em Dívida Ativa pela opção automática não preenche campo de usuário, enquanto as etapas de julgamento e controle de legalidade são ações de atualização via *script*[1], autorizadas pelo grupo gestor. O registro na guia de ocorrências (tela detalhe do PAF) está sendo feito em campos distintos, onde são apontadas as datas de processamento e da efetiva ocorrência do evento.

Nas contas do exercício de 2009, a Sefaz informou que já estava sendo registrado no campo usuário o *login*[2] do gestor demandante da ação do *script*.

Para as contas da Sefaz, exercício de 2010, a Secretaria esclareceu que foram desenvolvidas e implantadas melhorias no módulo de controle do contencioso administrativo do Sigat Crédito, para que não ocorra a falta de identificação do usuário nas operações realizadas.

No plano de ação encaminhado pela Sefaz consta a informação que, nas ações executadas por rotinas automáticas, foram implantadas no dia 18/09/2015 rotinas no Sigat registrando a expressão "Rotina Automática SIGAT" ou Integração xxxx/DSCRE".

Esta implementação não foi confirmada, em função de a base disponibilizada para a auditoria ter sido gerada em data anterior (10/08/2015) ao Plano de Ação. Dessa forma, a avaliação da medida depende de futuros exames auditoriais. Entretanto, na análise realizada pela área de TI, foram feitas consultas ao Sigat, cujas observações encontram-se no item III.3.2.4.

III.3.1.7 Morosidade no Ajuizamento de Execuções Fiscais e Risco de Prescrição

Em relatórios de auditoria de Contas da Sefaz de exercícios anteriores, foi constatado que havia morosidade no ajuizamento de execuções e risco de prescrição de Processos Administrativos Fiscais (PAFs) inscritos na Dívida Ativa.

Conforme consulta à base de dados do Sigat de 10/08/2015, havia 180.436 partes de 180.413 PAFs em fase e situação "inscrito na dívida ativa", sem que fosse ajuizada a

[1] Programa externo ao sistema, que é executado pela área de Tecnologia da Informação, para atualização de dados nos casos onde tal recurso não foi disponibilizado para realização pelo usuário final, através das telas de operação regular do sistema.

[2] Código ou nome de identificação única do usuário de um sistema.

execução fiscal. Destes, 178.072 (99,23%) partes de PAFs inscritos na dívida ativa não estavam com a exigibilidade de crédito suspensa, totalizando um saldo de R$593.930.709,74. As condições para suspensão da exigibilidade do crédito estão previstas no art. 151 do CTN, transcrito no item III.3.1.1 deste relatório.

Verificou-se, ainda, que 179.939 partes de PAFs, cujo saldo é de R$1.043.570.059,96, foram inscritos na dívida ativa a partir de agosto/2006. Em 178.567 destas (99,23%), a inscrição na dívida ativa ocorreu há mais de 60 dias, sem que o Estado tivesse ajuizado ação de execução fiscal. O mesmo ocorreu com 46.317 partes de PAFs que estavam inscritas na dívida ativa há até 4 anos e que equivalem a um saldo de R$236.784.485,06.

O quantitativo de 32.994 partes de PAFs inscritos na dívida ativa há mais de cinco anos, sem o ajuizamento das execuções fiscais, cujo saldo atinge R$207.733.842,12, representava risco de prescrição da ação para cobrança do crédito tributário, conforme prevê o art. 174 do CTN.

Nas contas da Sefaz referentes ao exercício de 2010, a Procuradoria Fiscal (Profis) informou que existiam problemas relativos ao lançamento dos dados do ajuizamento, pois havia muitas execuções já ajuizadas, sem que as informações correspondentes tivessem sido inseridas no Sigat.

Acrescentou que, quanto aos créditos relativos ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cobrança estava sendo postergada ao máximo, para não prejudicar a tramitação de execuções cujos valores cobrados são maiores.

Informou, ainda, que estava sendo implementado o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDAs), haja vista o permissivo da Lei Estadual n.º 9.159/2004, e que, para diminuir o risco de prescrição, seria necessária a adoção do ajuizamento e processo eletrônicos.

A Profis também afirmou que vários fatores inibem a propositura da execução fiscal, como parcelamentos em curso, decisões judiciais que suspendem a exigibilidade do crédito, pendência de procedimento de quitação de autos de infração através de dação em pagamento ou crédito fiscal acumulado, entre outras, que inviabilizam o aforamento da execução forçada.

Em 24/10/2011, a Procuradoria Fiscal apresentou a este Tribunal o Sistema de Protesto de Títulos da Dívida Ativa da PGE (Sisprot), implantado em março de 2011, destinado a agilizar a cobrança de créditos do Estado e reduzir o volume de execuções fiscais ajuizadas, gerando restrição de créditos para contribuintes que não pagarem seus débitos, segundo as hipóteses previstas no CTN.

Na auditoria atual, a Profis, por meio do despacho exarado no Processo PGE/2015352055-0, esclareceu que a Lei n.º 12.617, de 28/12/2012, autoriza a PGE a não ajuizar execuções fiscais tributárias relativas a ICMS com valor inferior a R$10.000,00 (dez mil reais).

De fato, na análise da base de 10/08/2015, observou-se que, das 180.436 partes de PAFs em fase e situação "inscrito na dívida ativa" sem que fosse ajuizada a execução, 176.758 partes apresentavam saldo menor ou igual a R$10.000,00, ou seja, aproximadamente 98% das partes de PAFs não ultrapassavam esse valor.

Diante do exposto, recomenda-se que a Profis/PGE continue envidando esforços para agilizar a cobrança judicial de processos fiscais, mas não olvide de atender ao disposto no art. 2º da mesma Lei 12.617/2012, que determina a cobrança extrajudicial dos créditos tributários de pequeno valor.

III.3.2 DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS À SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

III.3.2.1 Números de PAFs Existentes em Tabelas Periféricas sem Correspondências nas Tabelas Centrais ('auto_infracao' e 'hist_auto_infracao')

Conforme a NBR ISO27.002, os controles abaixo descritos devem ser considerados:

> Cláusula 12.2.1 – Validação dos dados de entrada: convém que os dados de entrada de aplicações sejam validados para garantir que são corretos e apropriados. Entrada duplicada ou outros tipos de verificação, tais como checagem de limites ou campos limitando as faixas específicas de dados de entrada, para detectar erros:
>
> [...]
>
> b) verificação periódica de campos-chave ou arquivos de dados para confirmar sua validade e integridade.

Conforme consulta à base de dados do Sigat, base 10/08/2015, havia números de PAF inexistentes nas tabelas centrais 'auto_infracao' e 'hist_auto_infracao', e existentes nas tabelas periféricas 'aud_pagamento_pendente' (235 PAFs no exercício de 2014 e 817 em 2015) e 'pagamento_pendente' (206 PAFs em 2014 e 807 PAFs em 2015).

Esse tipo de ocorrência provém da ausência de integridade referencial entre as tabelas, que permite o desaparecimento de PAFs referenciados em tabelas externas, não sendo possível a obtenção de informações detalhadas desses processos (contribuinte, saldo, situação etc.), uma vez que eles inexistem nas tabelas centrais 'auto_infracao' e 'hist_auto_infracao'.

Comparando-se a situação atual com a constatada na auditoria realizada em 2011, nota-se uma redução de 75,90% em relação ao exercício de 2014 e de apenas 16,21% em relação a 2015, no que se refere à tabela 'aud_pagamento_pendente'. Para a tabela 'pagamento_pendente', a redução foi de 78,63% e 16,29%, respectivamente.

No Ofício n.º 04, de 22/09/2015, a Darc informou que tomou as seguintes providências, na tentativa de minimizar o problema:

•PAFs identificados e apagados;
•Implantação de versão do Sigat que automatiza a limpeza dos PAFs não recepcionados há mais de dez dias;
•Implantação de versão do Sigat para automatizar a apropriação de pagamentos anteriormente rejeitados pelo motivo "Ciência de lavratura não informada";
•Limpeza da tabela 'pagamento_pendente', excluindo documentos de arrecadação, com os critérios: a) que não possuíam PAFs nem Parcelamento correspondente na tabela central e pagos a mais de 180 dias da data da execução da rotina; b) de PAFs e parcelamentos inativos; c) de PAFs sem saldo.

Mesmo com todas essas ações, na base de dados utilizadas pela auditoria em relação aos PAFs de 2015, constavam, na tabela 'aud_pagamento_pendente', 817 PAFs sem correspondências nas tabelas centrais. Nessa situação se encontravam 975 PAFs em 2011 e 235 em 2014.

Em relação à tabela 'pagamento_pendente', restavam 807 PAFs em 2015, apenas 206, em 2014 e 964, em 2011.

Esses números demonstram que, embora a situação tenha sido bastante reduzida em 2014, voltou a apresentar, em 2015, números próximos aos de 2011.

As tabelas 'tmp_auto_auditor_geracao', 'tmp_auto_infracao_geracao', 'tmp_debito_auto_geracao', 'tmp_debito_auto_ocorrencia_geracao' foram desconsideradas por se tratarem de estruturas temporárias, utilizadas no processo de geração de um novo PAF durante seu processo de criação.

A constatação da auditoria revela que, embora se verifique uma redução geral no número de PAFs existentes em tabelas periféricas sem correspondências nas tabelas centrais ('auto_infracao' e 'hist_auto_infracao'), os números atuais ainda são bastante elevados.

Assim, necessário se faz que o gestor informe o motivo da redução significativa obtida para os PAFs de 2014 não permanecer para os processos de 2015, uma vez que o montante observado no presente exercício retornou a patamar próximo do quantitativo constatado em 2011.

III.3.2.2 Ocorrências Realizadas em PAFs por Usuários sem Identificação (*Login* de Acesso ao Sistema)

Conforme NBR ISO27.002, o controle abaixo descrito deve ser considerado:

> Cláusula 11.5.2 – Identificação e autenticação de usuário: convém que todos os usuários tenham um identificador único (ID de usuário) para uso pessoal e exclusivo, e convém que uma técnica adequada de autenticação seja escolhida para validar a identidade alegada por um usuário.

Na consulta feita à base de dados do Sigat em 2011, foram identificados 37 tipos de ocorrências associadas a servidores sem *login*. O problema envolvia, à época, 4.604 partes de 4.484 PAFs, cujos saldos totalizavam R$1.137.339.939,15.

A causa para esse tipo da falha era a existência de servidores e terceiros na base de dados de recursos humanos, que ficavam invisíveis aos usuários finais do Sistema Sigat, devido à informação de *login* constar vazia (campos 'servidor.nom_login' e 'terceiro.nom_login').

Como consequência, as operações realizadas no Sistema Sigat relacionadas a esses usuários eram apresentadas sem a devida identificação do responsável na rotina de ocorrências em PAFs, levando à falsa impressão de se tratarem, sempre, de operações automáticas do sistema.

No plano de ação encaminhado mediante o Ofício n.º 04, de 22/09/2015, a Darc informou que, na tentativa de solucionar esse problema, realizou, em 03/09/2012, ajuste no Sigat para utilização de tabela de histórico de *logins* e também fez o levantamento de evidências da efetivação da ação de não reutilização de *logins*.

A auditoria atual confirmou a implementação do controle de histórico de *logins*. Ademais, foi observado, em acesso ao Sigat, que a rotina de visualização das ocorrências em PAFs passou a apresentar o número do CPF do usuário responsável, o que permite tanto o esclarecimento de operação não automática quanto a obtenção de maiores detalhes sobre o responsável pela realização.

III.3.2.3 Usuários Afastados ou Demitidos, Porém Ativos no Sistema de Segurança

Conforme a NBR ISO27.002, os controles abaixo descritos devem ser considerados:

> Cláusula 8.3.3 – Retirada de direitos de acesso: convém que os direitos de acesso de todos os funcionários, fornecedores e terceiros às informações e aos recursos de processamento da informação sejam retirados após o encerramento de suas atividades, contratos ou acordos, ou ajustado após a mudança dessas atividades.

Em consulta aos dados do Sigat (base 10/08/2015), constatou-se que existiam 17 usuários afastados ou demitidos, porém ativos no sistema de segurança. Em 2011, a mesma situação ocorria para 85 usuários. Assim, verificou-se uma redução de 80% nesse tipo de ocorrência.

Os testes realizados em 2015 não encontraram ocorrências de operações realizadas por usuários afastados em data posterior ao seu desligamento.

No Ofício n.º 04, de 22/09/2015, a Darc informou os procedimentos implementados com o propósito de tratar dessa fragilidade:

1) Realização de batimentos com os usuários ativos no sistema de segurança com a base de dados do SERV, com o intuito de desativar usuários afastados ou demitidos e eventualmente ativos;
2) Revisão das rotinas de suspensão de direitos de acesso que sensibilizam o sistema de segurança no SERV, bem como a integração entre o SIRH e o SERV;
3) Implementação de registros de log nas rotinas do SERV para que sejam possíveis futuras análises de problemas;
4) Sistematização de rotinas periódicas de verificação das bases do SIRH, SERV e sistema de segurança, para levantamento de inconsistências em direito de acesso;
5) Suspensão de acesso à rede, correio eletrônico e sistemas, para servidores afastados por interesse particular e acesso a sistemas para servidores afastados por licença médica superior a 12 meses ou à disposição de outros órgãos.

Pelo que se observou, as ações realizadas promoveram uma queda substancial no número de ocorrências. Entretanto, como ainda existem casos residuais, recomenda-se a inativação imediata dos usuários identificados nessa situação e a revisão dos controles implementados para inativação de usuários e suspensão dos direitos de acesso.

III.3.2.4 Realização de Operações (Ocorrências) em PAFs sem a Identificação do Usuário

Segundo a NBR ISO27.002, deve-se adotar o seguinte procedimento:

> Cláusula 10.10.2 – Monitoramento do uso do sistema: convém que sejam estabelecidos procedimentos para o monitoramento do uso dos recursos de processamento da informação e os resultados das atividades de monitoramento sejam analisadas criticamente, de forma regular. Convém que as seguintes áreas sejam consideradas:
> a) Acessos autorizados, incluindo detalhes do tipo:
> 1) o identificador do usuário (ID de usuário).

Na consulta feita à base de dados do Sigat, referência março/2011, detectaram-se 37 tipos de operações em PAFs realizadas sem a identificação do usuário responsável, configurando-se como operações automáticas do sistema. Em 2007, foram 36 ocorrências. Contudo, na comparação feita entre os resultados de 2007 e os de 2011 percebeu-se que a quantidade de PAFs saltou de 104.688 partes de 103.059 PAFs para 299.026 partes de 298.141 PAFs. O saldo correspondente, que era de R$3.102.530.041,45, na primeira auditoria, alcançou R$6.405.764.095,22, na segunda.

Auditando a base de dados do Sigat (base 10/08/2015), observou-se que as ocorrências do tipo "Defesa – Apresentada", considerada resolvida pela Sefaz no Plano de Ação encaminhado em 07/05/2013, apresentou crescimento da quantidade de ocorrências de registro sem a identificação do usuário responsável, visto que, em 2011 eram 21 casos e a base atual registra 23 ocorrências. Embora em termos de número de ocorrências o crescimento não tenha sido expressivo, verificou-se que, em termos de saldo, houve um crescimento de R$1.375.527,09 para R$10.017.691,22, portanto bastante significativo.

Conforme já tratado no item III.3.1.6, convém observar que a forma de registro das ocorrências, sem a identificação do usuário responsável ou sem a indicação de operação automática, gera dúvidas quanto à natureza e origem da operação: (i) automática – realizada pelo sistema, (ii) critério estabelecido na carga de implantação do Sigat ou (iii) dados originários do sistema Sicred, no qual não havia identificação do usuário de forma estruturada.

No Ofício n.º 04, de 22/09/2015, a Darc informou que adotou as seguintes providências em relação a esses achados:

1) Implantação de versão do Sigat, em 06/09/2012, que recuperou o *login* a partir da tabela de histórico de *logins*;
2) Associação de usuários para a ocorrência do tipo "Defesa - apresentada", em 07/05/2013;
3) Implantação de versão do Sigat, em 28/07/2015, para exibição do CPF do usuário para os casos onde não mais existe o *login* associado;
4) Implantação de versão do Sigat, em 18/09/2015, em que as expressões "Rotina Automática SIGAT" e "Integração xxxx/DSCRE" são registradas para oito tipos de ocorrências automáticas, que representam 90% do universo dos registros desse tipo. E que os 10% restantes, seriam tratados em versões futuras do Sistema Sigat.

Foi informado ainda que, em 18/09/2015, foi implantada versão do Sigat que registrava as expressões "Rotina automática SIGAT" ou "Integração xxxx/DSCRE" para as ocorrências automáticas. Não foi possível confirmar essa implementação através de testes na base de dados porque a base disponibilizada para a auditoria foi gerada em data anterior à da implantação de versão corretiva.

Entretanto, com o fito de checar a veracidade dessa afirmação, foram realizadas consultas no próprio Sistema Sigat, por amostragem, e, de fato, foi observada a implementação de um campo contendo as referidas descrições na coluna 'Detalhes'.

Recomenda-se, no entanto, que a DTI e a Darc verifiquem:

• a associação de usuários para a ocorrência do tipo "Defesa - apresentada", tida como realizada em 07/05/2013, em função do aumento do número de casos identificados na base de dados usada na auditoria atual;
• a implementação de atributo que especifique se o tipo de ocorrência (informação genérica de domínio) é manual e/ou automática (recomendação já apresentada em 2011); e
• a criação de coluna que explicitamente indique se a ocorrência é do tipo automática, considerando que continuam a existir registros de ocorrências sem identificação do usuário, seja pelo *login* ou pelo CPF.

III.3.2.5 Usuários que Utilizaram Diversas Estações de Trabalho

A NBR ISO27.002 recomenda que sejam utilizados os controles descritos a seguir:

> Cláusula 1.3.1 – Uso de senhas: convém que os usuários sejam solicitados a seguir as boas práticas de segurança da informação na seleção e uso de senhas. Convém que todos os usuários sejam informados para: [...] h) não compartilhar senhas de usuários individuais.

Em consulta à base de dados de auditoria de acessos (10/08/2015), observou-se que a quantidade de usuários que realizaram operações no Sigat utilizando entre 10 e 35 estações de trabalho distintas, desde a implantação do sistema, subiu de 26, em 2011, para 241, na auditoria atual.

Ademais, na auditoria atual constatou-se ainda que existem 20 usuários que utilizaram entre 36 e 290 estações distintas.

Esse elevado quantitativo de estações de trabalho utilizadas pelo mesmo usuário pode indicar que *login* e senha individuais estejam sendo compartilhados entre diversos colaboradores.

No Plano de Ação encaminhado por intermédio do Ofício n.º 04, de 22/09/2015, a Darc informou que, para solucionar essa fragilidade, implementou as seguintes ações:

1) Campanha de conscientização de segurança da informação;
2) Palestra sobre segurança da informação em videoconferência, realizada em 21/03/2012;
3) Disponibilização de imagens de proteção de tela dos computadores; e
4) Processo contínuo de conscientização de usuários, utilizando canais de comunicação da Diretoria de Tecnologia da Informação (blog, e-mail e intranet).

Objetivando minimizar os riscos de mau uso de informações ou de fraudes no sistema devido a sua utilização por usuários com identificação no sistema diferente de sua real identidade, cabe ainda recomendar à Sefaz:

- a implementação de sessão exclusiva, como já ocorre no Fiplan, de forma a impossibilitar que uma nova sessão com o mesmo *login* de acesso seja realizada de forma concomitante; e
- o monitoramento regular dessas informações para a descoberta tempestiva de compartilhamento de usuários e senhas individuais.

III.3.2.6 Estruturas de Dados sem Uso na Base de Dados do Sigat

A NBR ISO27.002 orienta que sejam criados procedimentos de monitoramento do uso das bases de dados, como descrito a seguir:

> Cláusula 10.10.2 – Monitoramento do uso do sistema: convém que sejam estabelecidos procedimentos para o monitoramento do uso dos recursos de processamento da informação e os resultados das atividades de monitoramento sejam analisadas criticamente, de forma regular.

Em consulta à base de dados do Sigat realizada em 2011, módulo de Crédito Tributário, foram identificadas 30 tabelas vazias, aparentemente sem uso, devido ao tempo de implantação do sistema. Na presente auditoria, foram identificadas 27 estruturas do mesmo tipo.

Com relação às tabelas à época identificadas, quando da auditoria das Contas da Sefaz do exercício de 2012, via Ofício Gasec n.º 132/2013, foi justificado que havia a utilidade e a necessidade de 12 tabelas. Dessa forma, restavam ainda 15 tabelas vazias e sem informações de sua necessidade e utilidade. Assim, constatou-se uma diminuição de 50% das estruturas de dados sem uso em relação ao que foi verificado em 2011.

Na consulta feita à base de dados do Sigat, referência março/2011, observou-se ainda a existência de 48 colunas vazias nas tabelas do Sigat. Na auditoria ora em curso, o número passou para 90, revelando um aumento de 87,50%.

Recomenda-se que a Sefaz informe quais tabelas e colunas se referem à funcionalidade implantada, porém ainda sem ocorrências, ou situações esperadas de acordo com a regra de negócio do sistema. As demais estruturas, consideradas inapropriadas ou inúteis, devem ser removidas.

III.3. 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a comparação dos achados de 2015 com os de 2011 e 2007, foram analisadas as informações da Secretaria sobre as providências que foram ou vêm sendo adotadas a fim de solucionar as constatações apontadas pela auditoria e descritas neste Relatório.

Ocorre que, embora a Secretaria tenha informado as ações implementadas para solucionar as fragilidades encontradas, dos 13 pontos constatados na auditoria de 2011, verificou-se que apenas um foi resolvido – o que tratava de ocorrências realizadas em PAFs por usuários sem identificação (*login* de acesso ao sistema).

Desse modo, conclui-se que os outros 12 pontos persistem, sendo que houve redução do número de ocorrências em sete casos.

IV PRONUNCIAMENTO DO GESTOR

Na auditoria atual, a Sefaz, por intermédio do Ofício Darc n.º 04/2015, prestou esclarecimentos sobre os achados de auditoria e encaminhou o Plano de Ação supramencionado com as respostas que foram elaboradas quando da última auditoria, atualizado com a posição de 22/09/2015. Já a Profis apresentou justificativas quanto aos achados relacionados com a sua competência, por intermédio do despacho exarado no

Processo PGE/2015352055-0.

As justificativas e esclarecimentos apresentados pela Secretaria e pela Profis foram considerados no **item III Resultado da Auditoria**.

V CONCLUSÃO

Foi realizada a Auditoria de Tecnologia da Informação no Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária, módulo Crédito, pelo qual a Sefaz efetua o controle da Dívida Ativa Tributária, abordando aspectos relacionados à disponibilidade e confiabilidade das informações, segurança, disponibilidade e adequação da documentação do Sigat, entre outros.

A fim de contribuir para o aperfeiçoamento do referido sistema, foram propostas recomendações técnicas de TI que estão detalhadas no corpo deste Relatório.

No que concerne à Darc/Sefaz, destaca-se a necessidade de aprimoramento nos controles do Sigat, módulo Crédito, de modo a promover maior celeridade no fluxo do processo administrativo fiscal para a inscrição na dívida ativa.

Recomenda-se também que a PGE/Profis continue envidando esforços para agilizar a cobrança judicial de processos fiscais, mas não olvide de atender ao disposto no art. 2º da mesma Lei 12.617/2012, que determina a cobrança extrajudicial dos créditos tributários de pequeno valor.

Com relação às constatações pertinentes à segurança da informação, as justificativas apresentadas pela Sefaz informam que soluções serão adotadas ou já estão sendo tomadas.

No entanto, algumas fragilidades permanecem, expondo, portanto, a recuperação de créditos tributários a risco. Os achados demonstram, ainda, falta de controle ou que não foram realizadas mudanças significativas, mesmo após as recomendações feitas nas auditorias de 2007 e 2011.

Concluído o exame auditorial no Sigat, módulo crédito, relativo a 10/08/2015, foi verificada a permanência dos seguintes achados:

A) CONTROLE DA DÍVIDA ATIVA

A.1) Morosidade na Inscrição da Dívida Ativa e Risco de Prescrição de Processos Administrativos Fiscais em Situação de Revelia (item III.3.1.1);
A.2) Processos Fiscais Extraviados com Risco de Prescrição (item III.3.1.2);
A.3) Morosidade no Atendimento de Diligências (item III.3.1.3);

A.4) Processos Administrativos Fiscais sem Identificação do Contribuinte pelo não Preenchimento no Campo Específico do CPF ou CNPJ e Inscrição Estadual (item III.3.1.4);
A.5) Processos Administrativos Fiscais sem data de Ciência ao Contribuinte da Lavratura do Auto (item III.3.1.5);
A.6) Operações Realizadas sem a Identificação do Usuário, quais sejam: Inscrição na Dívida Ativa, Etapas do Julgamento e Controle da Legalidade (item III.3.1.6);
A.7) Morosidade no Ajuizamento de Execuções Fiscais e Risco de Prescrição (item III.3.1.7).

B) SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

B.1) Números de PAFs Existentes em Tabelas Periféricas sem Correspondências nas Tabelas Centrais ('auto_infracao' e 'hist_auto_infracao') - (item III.3.2.1);
B.2) Usuários Afastados ou Demitidos, Porém Ativos no Sistema de Segurança (item III.3.2.3);
B.3) Realização de Operações (Ocorrências) em PAFs sem a Identificação do Usuário (item III.3.2.4);
B.4) Usuários que Utilizaram Diversas Estações de Trabalho (item III.3.2.5);
B.5) Estruturas de Dados sem Uso na Base de Dados do Sigat (item III.3.2.6).

Gerência de Auditoria 3C, 23 de dezembro de 2015.

Juliana Rocha Santiago
Coordenadora da 3ª CCE

Osvaldo do Rosário do Vale
Gerente de Auditoria 3C

Augusto Gonçalves de Sousa
Gerente de Informações Estratégicas e Apoio à Auditoria

Euler Vicente Lessa de Almeida
Analista de Sistemas

Karla Maldonado de Oliveira
Analista de Sistemas

Renane Márcia Costa Casqueiro
Auditora de Controle Externo

Participou dos trabalhos, na condição de especialista, e na forma prevista no art. 5º, § 2º, da Lei Estadual n.º 13.192/2014, o signatário abaixo, servidor da Gerência de Informações Estratégicas e Apoio à Auditoria.

Sérgio Lima Andrade
Graduado em Ciência da Computação