

TC/018191/2019

OBJETO: Sistema - Solicitação de instauração de procedimento de fiscalização para análise de notícia veiculada no Jornal "Folha de São Paulo" - Sistema de Cadastramento de Grandes Geradores - AMLURB

INTERESSADO(S): Autoridade Municipal de Limpeza Urbana/Fundo Municipal de Limpeza Urbana, Autoridade Municipal de Limpeza Urbana/Fundo Municipal de Limpeza Urbana, Carlos Eduardo Balotta Barros de Oliveira, Evaldo Azevedo, David Tegangno, Green Plataforms Gerenciamento de Dados Ltda.

RELATOR: Roberto Braguim

COMPETÊNCIA: PLENO

Senhor Assessor Subchefe

Retornam para manifestação desta Assessoria Jurídica os autos que tratam da **Inspeção** visando verificar a veracidade das notícias veiculadas no Jornal "Folha de São Paulo" e no sítio eletrônico do "El País - Brasil", cujos títulos são respectivamente: "Empresa que faz cadastro do lixo em SP também vende projetos ambientais para empresários" e; "Promotoria vai investigar Prefeitura de São Paulo por novo cadastro de lixo".

Ao longo da presente instrução processual, manifestou-se esta AJCE às **Peças 22 e 23**, nos seguintes termos:

"(...) Ante o exposto e tendo em vista que os apontamentos constantes do Relatório de Inspeção podem macular o ajuste, sugiro a intimação da Origem e dos responsáveis, de modo a assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa, anteriormente ao parecer conclusivo desta AJCE"

"Acompanho a manifestação expendida nesta AJCE e acrescento à sugestão de intimação da Origem e dos responsáveis, feita pelo ilustre assessor preopinante, também a intimação da Contratada, uma vez que a futura decisão do feito poderá, eventualmente, afetar a sua esfera subjetiva de

direitos, nos termos do artigo 116, § 3º do RITCMSP.”

Desde então, eis os principais atos praticados na instrução processual:

Por determinação do Exmo. Conselheiro Relator foram expedidos ofícios à AMLURB, o Sr. Edson Tomaz de Lima Filho (Presidente da AMLURB), Carlos Eduardo Balotta Barros de Oliveira (Chefe de Gabinete), Evaldo Azevedo (Diretor de Gestão de Serviços – DGS), David Tegango (Gerente de Controle e Monitoramento); e a empresa Green Plataforms Gerenciamento de Dados Ltda para ciência e manifestação (**Peças 24/29**).

Manifestaram-se a AMLURB (tendo assinado a referida manifestação os Srs. Edson Tomaz de Lima Filho e Evaldo Azevedo) e a empresa Green Plataforms Gerenciamento de Dados Ltda, respectivamente às **Peças 49 e 56**, enquanto os demais intimados deixaram transcorrer *in albis* o prazo para se manifestar (**Peça 59**).

Na sequência, o Sr. Conselheiro Relator determinou à Auditoria o exame e manifestação acerca dos esclarecimentos apresentados (**Peça 60**), tendo a especializada assim concluído à **Peça 76**:

“3. CONCLUSÃO

Ficam mantidos todos os apontamentos, com exceção do apontamento 4.2.3, que fica parcialmente mantido.

Ficam também mantidas todas as recomendações efetuadas, inclusive a referente ao encaminhamento de cópia Relatório dos presentes autos à Controladoria Geral do Município – CGM e ao Ministério Público do Estado de São Paulo – MPE/SP, visto que este já está atuando no caso.

Destaca-se que os manifestantes reiteraram a afirmação de que a empresa não pode fazer uso dos dados do sistema por suposta vedação contratual, citando a cláusula 2.4 do contrato, mas tal cláusula veda o acesso apenas a “terceiros”, termo que não se aplica às duas partes contratantes (doadora e donatária) – em sentido contrário ao afirmado, a cláusula

4.2.b garante à empresa doadora acesso aos dados e informações imputados no CTRE. Além disso, como já relatado, ainda que houvesse proibição do uso de dados, não é possível fazer o controle desse uso, uma vez que não há log no sistema para o modo consulta e que os perfis atribuídos à doadora permitem manipulação dos logs, o que tornam irrastráveis os acessos feitos no sistema.

Vale notar, em sintonia com tal constatação e com o objeto avaliado, que a presente inspeção apontou ainda questões referentes à segurança, vulnerabilidade e privacidade das informações inseridas na plataforma doada à Amlurb.”

Após, determinou o Sr. Conselheiro Relator a esta AJCE, o exame e manifestação, considerando os esclarecimentos prestados (**Peça 77**).

É o relatório.

O objeto da presente **Inspeção**, consiste na análise das notícias veiculadas no Jornal “Folha de São Paulo” e no sítio eletrônico do “El País - Brasil”, cujos títulos são respectivamente: “Empresa que faz cadastro do lixo em SP também vende projetos ambientais para empresários” e; “Promotoria vai investigar Prefeitura de São Paulo por novo cadastro de lixo”, bem como, ainda, do Termo de Doação 001/AMLURB/2018, firmado entre a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB e a empresa Green Platforms Gerenciamento de Dados Ltda (**Peça 4**) para a *“implantação de sistema online, plataforma SAAS (Software as a Service) de gerenciamento eletrônico com capacidade de cadastro e controle de geradores, transportadores e receptores de resíduos sólidos urbanos e industriais, no Município de São Paulo, e estruturação de ambiente tecnológico para suporte a administração pública”*.

Após a análise das manifestações apresentadas a título de contraditório, na presente instrução processual, a Auditoria desta E. Corte manteve todos os apontamentos e recomendações veiculados em seu Relatório inicial, à exceção do apontamento **4.2.3.** que restou *parcialmente mantido*.

Destarte, considerando que a questão central da presente Inspeção, gira em torno das cláusulas estabelecidas no Termo de Doação 001/AMLURB/2018, que fixam a Green Plataforms como a única responsável pelo desenvolvimento, customização, administração, manutenção e suporte da plataforma doada, sendo tais serviços prestados exclusivamente por sua equipe técnica, reitero o quanto já ponderado no parecer anterior desta AJCE no sentido de que foi constatado por AUD que os profissionais vinculados à doadora, por assumirem o papel de administradores do sistema, possuem acessos privilegiados à infraestrutura tecnológica que suporta a plataforma, com destaque para os acessos à aplicação e ao banco de dados do sistema.

Em razão disso, os administradores do sistema podem consultar, alterar, excluir e copiar (backups) as informações armazenadas em banco de dados, o que configura fragilidade na segurança dos dados das empresas cadastradas.

Conforme demonstrou AUD no primeiro apontamento relacionado em seu relatório inicial (item **4.1¹**) e reiterado neste momento processual – inexistente vedação contratual ao uso, pela doadora, dos dados do sistema, restando patente, ainda, a inviabilidade de controle desse uso, uma vez que não há log no sistema para o modo consulta, tornando não rastreáveis os acessos feitos ao mesmo, o que configura uma possível vantagem de ordem concorrencial ao doador do serviço, que pode valer-se de informações privilegiadas para o desenvolvimento de seus negócios, já que os cadastrados são clientes em potencial da empresa, o que caracterizaria uma contrapartida indevida, comprometendo a finalidade pública da contratação.

¹ 4.1. Apesar da Green Plataforms e da Amlurb afirmarem em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo que a empresa não pode fazer uso dos dados do sistema por vedação contratual, não foram localizadas cláusulas que proibam que a empresa faça uso dos dados do sistema. No sentido contrário, a cláusula 4.2.b garante à empresa acesso aos dados e informações imputados no CTRE. Ainda que houvesse proibição do uso de dados, não é possível fazer o controle desse uso, uma vez que não há log no sistema para o modo consulta, o que tornam irastreáveis os acessos feitos no sistema (item 3.6.2).

Ainda, como consequência dos fatos narrados acima, concluiu a Auditoria, pelo descumprimento a diversas normas relativas aos princípios da *confidencialidade, integridade, disponibilidade, autenticidade e irretratabilidade das informações*, nos apontamentos veiculados nos itens **4.6.², 4.7.³, 4.8.⁴, 4.9.⁵, 4.10.⁶, 4.11.⁷, 4.12.⁸** e pela nulidade da avença em razão da sua finalidade ter servido “*para atendimento de fins que excedem e diferem dos fins públicos a que se propôs inicialmente, já que gerou contrapartidas em favor da empresa Green Plataforms, dentre as quais se destacam a vantagem concorrencial e o potencial de ganho econômico decorrente da utilização indevida do banco de dados do CTRE*” (**4.2.2.⁹**).

² 4.6 A disponibilização de acessos privilegiados à infraestrutura tecnológica que suporta o CTRE, inclusive privilégios administrativos no banco de dados, que permitem consultas, alterações, exclusões e cópias das informações ali armazenadas, além da alteração e exclusão dos rastros de violação de segurança registrados, a profissionais vinculados à empresa doadora, não observam os princípios da confidencialidade, integridade, disponibilidade, autenticidade e irretratabilidade, todos previstos na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013, bem como afronta recomendações da OT 009, infringindo o art. 4º, inciso II, do DM nº 53.623/2012 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (item 3.5.1);

³ 4.7 A liberação para acesso externo ao sistema CTRE do IP da Green Plataforms sem monitoramento e controle, afronta diretamente a exigência de limitação de acesso às informações inseridas nos módulos administrativos de interesse da Amlurb, disposta na cláusula 3.8 do Termo de Doação, criando brechas de segurança e possibilitando a liberação de novos acessos externos indevidos. Soma-se a isso a ausência de monitoramento e controle por parte da Amlurb dos acessos externos ao sistema, em dissonância com o princípio da confidencialidade, disposto na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 e com as recomendações da OT 009, infringindo, por conseguinte, o art. 4º, inciso II, do DM nº 53.623/2012 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (item 3.5.2);

⁴ 4.8 A disponibilização de acessos externos à Green Plataforms, com IP liberado e sem qualquer tipo identificação de nome e perfil do usuário, listados no Quadro 7, e a permissão de acesso privilegiado aos

Nesse passo, vale destacar que, além desse subitem **4.2.2.** supracitado, há ainda no bojo do apontamento **4.2.¹⁰**, o subitem **4.2.1.¹¹**, apontado em função do Termo de Doação objeto da presente Inspeção tratar apenas do direito de uso da plataforma, por tempo determinado, sem a transferência da

cadastros de geradores de resíduos e demais funcionalidades do sistema (ex: transportadores, destino final, fiscalização) a colaboradores da empresa doadora, não ligados à municipalidade, através de link externo, com IP liberado e sem qualquer tipo de identificação de nome e perfil de usuário, inclusive dentro das dependências da Amlurb, constitui vulnerabilidade e afronta aos princípios da disponibilidade, da integridade, da autenticidade e, principalmente, da confidencialidade das informações armazenadas e administradas dentro do sistema CTRE, em dissonância com a norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013, infringindo, por conseguinte, o art. 4º, inciso II, art. 4º, inciso II, do DM nº 53.623/2012 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (item 3.5.3);

⁵ 4.9 O Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 não contempla boas práticas de adoção de garantias mínimas relacionadas ao encerramento do serviço, tais como a fixação de prazo para que a Donatária possa readquirir/exportar os dados, após fim do contrato; a previsão de que a exclusão ou inutilização definitiva dos dados ocorra somente após esse período e que a exportação dos dados ao final do contrato se dê, preferencialmente, por meio de formatos abertos e/ou padronizados, conforme recomendado pela OT 009. Ademais, isenta a Doadora de responsabilidade por quaisquer atos e/ou fatos relacionados à infraestrutura de terceiros, da qual se declara dependente (item 3.5.5);

⁶ 4.10 O Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 não contempla boas práticas de adoção de garantias mínimas relacionadas às cláusulas de segurança, sendo que não faz alusão às normas da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 e às garantias de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade das informações hospedadas na nuvem e não impõe à empresa doadora ou à fornecedora do data center a adoção de medidas de proteção contra os eventos de perda, acesso ou divulgação dos dados privados submetidos à guarda da Amlurb (item 3.5.5);

⁷ 4.11 O Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 não contempla boas práticas de adoção de garantias mínimas de proteção à privacidade, tais como previsão de possibilidade ou impossibilidade de transferência de dados de jurisdição, seja dentro ou fora do Brasil, considerando que novas jurisdições podem submeter os dados a regras de privacidade menos abrangentes ou não equivalentes àquelas vigentes na jurisdição original, em afronta às recomendações da OT 009 (item 3.5.5);

⁸ 4.12 A empresa proprietária do sistema, Green Plataforms, transferiu, de forma irregular, já que sem expressa autorização contratual para tanto, os dados privados cadastrados na CTRE à empresa Amazon, prestadora de serviço de data center em jurisdição estrangeira, por ela escolhida e contratada (itens 3.5.4 e 3.5.5).

⁹ 4.2.2 De finalidade: a contratação serviu para atendimento de fins que excedem e diferem dos fins públicos a que se propôs inicialmente, já que gerou contrapartidas em favor da empresa Green Plataforms, dentre as quais se destacam a vantagem concorrencial e o potencial de ganho econômico decorrente da utilização indevida do banco de dados do CTRE, aplicação do art. 2º, alínea “e” da Lei nº 4.717/65 (item 3.6.2);

¹⁰ 4.2.O instrumento denominado Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 é nulo em razão da existência dos seguintes vícios (item 3.6):

¹¹ 4.2.1 De forma: não há intuito de doação por parte da Green Plataforms, mas mera licença de uso de sistema por prazo determinado, já que o contrato expressamente prevê a não transferência do sistema CTRE e do ambiente tecnológico que lhe dá suporte ao final da vigência de 7 (sete) anos, vício substancial no ato, aplicação do art. 2º, alínea “b” da Lei nº 4.717/65 (item 3.6.1);

tecnologia, AUD apontou tratar-se na verdade de contrato de cessão de uso por entender que não há intuito de doação por parte da Green Plataforms, mas mera licença de uso de sistema por prazo determinado, já que o contrato expressamente prevê a não transferência do sistema CTRE e do ambiente tecnológico que lhe dá suporte ao final da vigência de 7 (sete) anos.

Acerca desse ponto, tanto a AMLURB quanto a empresa doadora esclarecem, resumidamente que a doação é para uso, acesso e controle do sistema, o que se justificaria por se tratar de software e, por esse motivo, (tratar-se de software), a doação do código fonte não seria desejável, por conta das necessidades de atualização e manutenção (**p. 2/7 da Peça 49 e p. 2/3 da Peça 56**) o que foi refutado pela AUD, entendimento este que destacamos face tratar-se de conteúdo da matéria eminentemente técnico, no qual abordou-se, inclusive, a vantajosidade dos modelos de avença discutidos:

“Não se tratou, portanto, de negar a possibilidade de licença e cessão de uso para uso de software, nem de desconsiderar que se tratava de licença. Tratou-se, justamente a partir desta constatação de que se tratava de licença de uso de software, nos termos da Lei 9.609/98, de concluir que não houve doação propriamente dita, mas sim cessão de uso, especialmente considerando o caráter temporário da licença. Não afirmou a Auditoria, nesse sentido, que não poderia ser feita cessão de uso do software, mas apenas constatou que tal instituto (cessão) não se confunde com o da doação, o que tornou viciados o contrato e o ato administrativo correspondente já que se realizou, formalmente, de um contrato de doação, mas com conteúdo de cessão de uso:

Doação e cessão são institutos jurídicos distintos e exigem cláusulas contratuais diversas. A subcláusula 2.3, por exemplo, dispõe que “a licença de uso aqui doada não representa, em qualquer hipótese, uma transferência de tecnologia da Doadora para a Donatária, permanecendo a Doadora a única e exclusiva proprietária de CTRE em toda a sua integralidade”. Tal disposição contraria a ideia de transferência de titularidade do bem ou das vantagens dele decorrentes da doadora para a donatária. (...)

As disposições acima transcritas descaracterizam o intuito de doar a plataforma SaaS (Software as a Service) manifestado na subcláusula 1.2, prevalecendo, nitidamente, a vontade de ceder à Amlurb apenas o direito de uso do CTRe, conforme disposto na subcláusula 1.1. (fls. 26/27 da peça 19)

A informação trazida pelos manifestantes, assim, já havia sido considerada pela Auditoria, não acrescentando ao conjunto informacional avaliado e nem refutando diretamente a conclusão alcançada (a qual partiu do fato alegado pelos manifestantes).

O fato de que teria havido outras doações de uso de software (fl. 6 da peça 49) não tem o condão de modificar a constatação feita pela Auditoria. Primeiramente, haveria que se se analisar as particularidades de cada caso concreto elencado para aferir sua validade. Em segundo lugar, ainda que eventualmente confirmado que a PMSP já aceitou outras doações “de uso” de software, não decorreria que estas doações tenham sido legais, ou que a presente doação também o seja. A irregularidade apontada se centra nos fundamentos expostos no texto, não sendo infirmada pela existência de outras doações com possíveis irregularidades da mesma natureza.

Por fim, quanto à suposta obsolescência e/ou impossibilidade de o Poder Público municipal gerir e atualizar o software, constata-se que a argumentação trazida por ambos os manifestantes se centra em suposta vantajosidade do modelo de cessão temporária de uso, no lugar da efetiva doação e incorporação da tecnologia. No entanto, em primeiro lugar, ressalta-se que a cessão de uso também torna o Poder Público, ao final do prazo da doação, desprovido de qualquer tecnologia ou ativo que permita continuar a realização do serviço, fazendo-o igualmente dependente de terceiros ao final do contrato, assim como o faria a suposta obsolescência do software ao final dos sete anos, em caso de efetiva doação. Em segundo lugar, trata-se, aqui, de apontamento referente à forma adotada no contrato (doação), não se questionando (neste ponto 4.2.1), o modelo que seria mais vantajoso (ainda que a cessão de uso seja eventualmente mais vantajosa, não se altera a constatação de que um contrato de cessão de uso não pode ter forma de um contrato de doação, porque são institutos diferentes).

Do exposto, o apontamento é mantido.”

Por fim, destaco, também em razão de sua natureza fática, as constatações feitas por AUD das seguintes irregularidades relacionadas ao descumprimento de normas técnicas: apontamentos **4.3.¹², 4.4.¹³ e 4.5.¹⁴**.

Ante o exposto, entendo que a presente Inspeção cumpriu seus objetivos, bem como reúne condições de ser conhecida, sem prejuízo das determinações que o E. Pleno desta Colenda Corte entender pertinentes, inclusive as recomendações mantidas pela Auditoria¹⁵.

¹² 4.3 A equipe técnica da AMLURB desconhece a estruturação e o funcionamento da solução tecnológica por ela utilizada, uma vez que não detém em sua posse documento técnico sobre o software ou documento referente ao projeto de implantação e customização do sistema, o que denota vulnerabilidade de segurança das informações inseridas na plataforma (item 3.3.2);

¹³ 4.4 Não consta do processo administrativo SEI 6013.2017.0001583-1 qualquer indício de que a aceitação do sistema cedido pela Green Plataforms tenha sido previamente avaliada sob a luz do Plano Diretor Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDSTIC da Amlurb ou que esse plano, pelo menos, tenha sido efetivamente elaborado e mantido atualizado, com periodicidade anual, em infringência ao art. 13, III do DM nº 57.653/2017, decreto municipal que regulamenta a Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação - PMGTIC no âmbito da Administração Pública Municipal (item 3.4);

¹⁴ 4.5 A justificativa da Amlurb (documento SEI 5300672) para aceitação da doação do sistema em nuvem despreza diretrizes técnicas de observância obrigatória para os órgãos e entidades da Administração Municipal, dispostas na OT 009 - CMTIC, dentre as quais a necessidade de elaboração do plano de adoção de computação em nuvem que subsidie a decisão por esse tipo de produto (item 3.4);

¹⁵ 1. Em razão da atual dependência da Amlurb do CTRE e de seu banco de dados, gerando a necessidade das funcionalidades do sistema permanecerem ativas, por prazo razoável, para o processo regular de fiscalização e controle, recomendamos que seja elaborado um plano de transição que contemple a criação de um sistema em ambiente próprio onde seja recebida a aplicação, suas configurações e, especialmente, o banco de dados, evitando acessos externos por terceiros e de forma a internalizar o efetivo gerenciamento e controle de todo o processo de fiscalização iniciado com o cadastramento, podendo, inclusive, valer-se da relação já existente com a Prodam.

2. Seja providenciada pela AMLURB, junto à Doadora, a entrega de toda a documentação técnica resultante dos trabalhos efetuados no projeto de implantação do CTRE (“entregáveis de projeto”), de forma a propiciar o aprimoramento da maturidade e do conhecimento técnico da entidade no desenvolvimento e customização de softwares, assim como aprimorar o conhecimento dos processos de trabalho utilizados e implementados no sistema que ela mesma utiliza e ainda preservar o interesse público e a salvaguarda da integridade, autenticidade e confidencialidade das informações de terceiros, administradas pela autarquia (item 3.3);

3. Enquanto não for efetivada a transição dos dados do CTRE para sistema próprio, seja realizada, imediatamente, a revisão do cadastro de usuários habilitados no CTRE e, em especial, a revisão dos perfis de acesso privilegiado atribuídos aos profissionais ligados à empresa Green, devidamente identificados ou não (item 3.5.3);

4. Em razão das irregularidades e dos vícios apontados neste Relatório e para a devida apuração de condutas e de responsabilidades, seja encaminhada cópia deste Relatório de Auditoria à Controladoria Geral do Município – CGM e ao Ministério Público do Estado de São Paulo – MPE/SP, visto que este já está atuando no caso conforme anunciado no título da reportagem veiculada pelo El País (item 3.6.2);

5. Seja oficiada a SMG para adotar como prática, a submissão dos editais de aquisição de sistemas ou

É o que submeto à deliberação de Vossa Senhoria.

São Paulo, 24 de fevereiro de 2023

Karina Houat Harb
Assessora de Controle Externo
OAB/SP nº 161.900

KHH/

softwares, seja por meio de doações ou compras, ao Decreto Municipal nº 57.653/2017, que regulamenta a política municipal de governança de tecnologia da informação e comunicação e dispõe sobre as orientações técnicas voltadas ao setor (item 3.4).