

Processo TC/018191/2019

Senhor Assessor Subchefe

Trata-se de 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”.

Em Relatório de Inspeção (Peças 19 e 20), a Auditoria desta E. Corte de Contas concluiu que:

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 irrastráveis os acessos feitos no sistema (item 3.6.2);

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

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);

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);

4.2.3 De objeto: Os acessos e perfis de acessos privilegiados concedidos à Green Plataforms e a falta de transferência efetiva da plataforma CTRE e seu ambiente tecnológico implicam em delegação de atividade imprescindível para o exercício do poder de polícia da Amlurb à empresa privada, proibida pelos art. 199, inciso XXV, entre outros da LM nº 13.478/2002 c/c art. 78 do Código Tributário Nacional c/c art. 4º, inciso III, da LF nº 11.079/2004, o que torna ilegal o objeto da contratação, aplicação do art. 2º, alínea “c” da Lei nº 4.717/65 (item 3.6.3).

Além das nulidades do Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018, constata-se ainda as seguintes irregularidades relacionadas ao descumprimento de normas técnicas:

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);

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);

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);

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);

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);

4.8 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 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);

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);

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);

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);

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).

Diante da nulidade da contratação e da irreversibilidade das vantagens auferidas pela empresa Green Plataforms, em observância ao parágrafo único do art. 20 da LINDB, apresentamos as seguintes recomendações:

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 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).

Após, por ordem do nobre Conselheiro Relator (Peça 21), vieram os autos a esta Assessoria Jurídica de Controle Externo para manifestação.

É o relatório.

O Termo de Doação nº 01/AMLURB/2018 decorreu do Chamamento Público nº 02/2017 - SMG.GAB, visando o "recebimento de doações de bens e serviços necessários para a Prefeitura do Município de São Paulo, cujo objetivo é a melhoria no desempenho das atividades de prestação de serviços ao cidadão, redução dos gastos, aumento da eficiência, transparência e participação social, otimizando os recursos públicos e viabilizando projetos de gestão".

O objeto da referida doação, por parte da empresa Green Plataforms Gerenciamento de Dados Ltda, é 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.

O apontamento principal da Inspeção realizada pela Auditoria desta E. Corte de Contas se refere aos termos estabelecidos no contrato de doação, 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.

Destaca-se que a doação é apenas do direito de uso da plataforma, por tempo determinado, sem a transferência da tecnologia.

Verificou-se 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.

Desse modo, 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.

Cumpre ressaltar a inexistência de 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 sistema.

Evidencia-se, assim, 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.

Em decorrência dos fatos narrados, concluiu a Auditoria, pelo descumprimento a diversas normas relativas às garantias de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade das informações.

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.

É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo, ____/____/____

Rodrigo Pupim Anthero de Oliveira
Agente de Fiscalização
OAB/SP nº 201.125