ACO-UTR-150/2025

Processo - TC/008500/2018

Interessadas - Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A. e Consórcio Ziva – América Net

Acompanhamento da execução do Contrato 06.01/2014 (TAs 17.08/2014, 06.11/2014, 03.01/2017, 01.08/2017 e 02.01/2018)

Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviços para provimento de acesso internet via rede sem fio, a qualquer equipamento que atenda aos protocolos que especifica, inclusive celulares, netbooks, notebooks, smartphones e desktops, com qualidade, estabilidade e disponibilidade, incluindo instalação, manutenção, suporte, mão de obra, cabeamento, link internet e demais equipamentos necessários, doravante denominada "Prestação de Serviços", em áreas externas pré-determinadas dentro dos limites geográficos do Município de São Paulo, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

61ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. PRODAM SP. ACESSO. INTERNET. REDE SEM FIO. 1. A prestação do serviço de provimento de acesso via internet deve dispor de solução de autenticação e registro de usuários. L 12.965/2014. 2. A ferramenta de medição deve mostrar-se eficiente como parâmetro de controle para a avaliação contratual. 3. Devem ser anexados ao processo de pagamento os documentos que comprovam a regularidade fiscal das empresas do consórcio. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato 06.01/14 e de seus Termos Aditivos 17.08/14, 06.11/14, 03.01/17, 01.08/17 e 02.01/18, firmados entre a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo S.A. – Prodam-SP S.A. e o Consórcio Ziva – America Net.

ACORDAM, à unanimidade, diante da ausência, nos autos, de indícios de prejuízos ao erário, dolo ou má-fé por parte dos agentes responsáveis, tratando-se de situação já consolidada, em nome do princípio da segurança jurídica e com base nos argumentos retromencionados, em aceitar os efeitos financeiros no período e valores auditados, à exceção dos valores glosados, multas e demais penalidades aplicadas, arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 18 de dezembro 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/lsr

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 26/03/2025 16:33:19 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 26/03/2025 17:03:40 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

61ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL
Item 62 – Pleno

TC 8.500/2018 – Acompanhamento
Objeto: Execução Contratual - Prestação de serviços para provimento de acesso internet via rede sem fio, incluindo instalação, manutenção, suporte, mão de obra, cabeamento, link internet e demais equipamentos necessários, em áreas externas dentro dos limites geográficos do Município de São Paulo (Lote III e Lote IV).
Interessados: Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo S.A. – PRODAM e o Consórcio Ziva - America Net
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida o presente TC de acompanhamento da execução do Contrato nº 06.01/14 e de seus Termos Aditivos nº 17.08/14, nº 06.11/14, nº 03.01/17, nº 01.08/17 e nº 02.01/18, firmados entre a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo S.A. – PRODAM e o Consórcio Ziva - America Net para a prestação de serviços de provimento de acesso internet via rede sem fio, a qualquer equipamento que atenda aos protocolos que especifica, inclusive celulares, netbooks, notebooks, smartphones e desktops, com qualidade, estabilidade e disponibilidade, incluindo instalação, manutenção, suporte, mão de obra, cabeamento, link internet e demais equipamentos necessários, em áreas externas pré-determinadas dentro dos limites geográficos do Município de São Paulo, com valor inicial de **R$ 15.164.000,00** (quinze milhões, cento e sessenta mil reais).

Em seu relatório de peça 20, a **Secretaria de Controle Externo - SCE** apresentou os seguintes dados envolvendo a contratação em análise, com a conclusão final:

> ***"4. CONCLUSÃO***
> *Com base na documentação fornecida, no trabalho de campo da equipe de auditoria, no parecer técnico do GTI/TCM e nas análises efetuadas, concluímos:*
>
> *4.1. A prestação do serviço de provimento de acesso via internet encontra-se em desacordo com a LF nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet) por não dispor de solução de autenticação e registro de usuários (item 3.2.1);*
>
> *4.2. Conforme parecer técnico elaborado pelo GTI/TCM, 33,33% das praças digitais que compuseram a amostra relativa ao lote 3 tiveram a qualidade do serviço classificada como "insatisfatória". Para o lote 4, o percentual de "insatisfatório" foi de 50,00% da amostra. O índice combinado de praças consideradas insatisfatórias, para ambos os lotes, foi de 41,17% do espaço amostral (item 3.4.2);*

4.3. A ferramenta de medição SimetBox mostrou-se ineficiente como parâmetro de controle para a avaliação contratual, uma vez que foram constatadas divergências relevantes entre os seus resultados e os resultados obtidos em trabalho de campo pela equipe de auditoria (item 3.6.1);

4.4. O monitoramento efetuado pelo NOC Prodam foi efetivo para o controle da disponibilidade dos serviços prestados, pois ele não detectou indisponibilidades na prestação que foram constatadas em campo pela equipe de auditoria (item 3.6.2);

4.5. Não foram anexados ao processo de pagamento os documentos que comprovam a regularidade fiscal das empresas do consórcio, em infringência ao item 9.4 do contrato de prestação de serviços (item 3.7);

4.6. A Origem tem atuado ativamente quanto à aplicação de penalidades contratuais, com base nos mecanismos de controle e medição de que dispõe atualmente (item 3.8).”

Devidamente intimada, a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo S.A. – **PRODAM** apresentou esclarecimentos às peças 34/35.

Diante disso, a **SCE**, através da sua **Coordenadoria III**, à peça 39, assim analisou a documentação acrescida:

“***2. ANÁLISE***

2.1. A prestação do serviço de provimento de acesso via internet encontra-se em desacordo com a LF nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet) por não dispor de solução de autenticação e registro de usuários (item 3.2.1).

<u>Esclarecimento da Origem</u>

A Prodam informa que o Marco Civil da Internet não havia sido promulgado quando da celebração do contrato – mas que, antecipando-se aos seus efeitos, a Prodam inseriu, no Termo de Referência do Contrato nº 11.12/13, o item “3.6 Confidencialidade” (RCP 8881/2019, fls.02/03). Assim, alega a empresa, mesmo que o instrumento contratual não se adeque aos ditames específicos do Marco Civil, os procedimentos adotados pela empresa e os dispositivos do contrato com ele se coadunam.

A Prodam argumenta que a operadora mantém registros relativos a cada um dos mac address e IP, bem como do tempo de conexão e localização, e que tais dados podem ser disponibilizados em caso de pedido judicial do registro de uso.

Por fim, sustenta que a empresa zelou pelos direitos e deveres individuais previstos na Constituição Federal e que, portanto, não afronta a edição do Marco Civil da Internet.

<u>Análise da Coordenadoria</u>

Em que pesem as considerações da Prodam sobre o atendimento a princípios constitucionais relativos às garantias individuais, entende-se que a prestação do serviço contratado não atende à LF nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet).

A ausência de solução de autenticação e registro dos usuários, que acessam a rede pública sem necessidade de gerar cadastro ou senha, coloca o provedor de acesso em situação vulnerável em face do Marco Civil. A circunstância pode ensejar sanções nos termos do art. 13 da LF nº 12.965/14 na medida em que o provedor de acesso não dispõe de meios para identificar o usuário que cometeu ilícitos.

De modo complementar, O Termo de Referência que orientou a realização do PE nº 08.006/13 estabelece, em seus itens 1.5 e 1.6 (fl. 17 do DOCAUD-23/2018):

1.5. A CONTRATADA deverá ter condição de implantar, a qualquer momento e por determinação da CONTRATANTE, solução de autenticação e registro de usuários, na forma do ordenamento jurídico pertinente, considerando os padrões LDAP, Captive Portal e RADIUS, na forma definida pela CONTRATANTE e sem ônus.

1.6. Sempre que não especificado de outra forma, a responsabilidade operacional, financeira e tributária pela instalação, manutenção, suporte e atualização de todos os itens previstos no Termo de Referência recairá sobre a CONTRATADA.

Assim, conclui-se que a implementação da solução de autenticação e registro de usuários corre por conta da contratada, não onerando a contratante. Portanto, não existem motivos para que o gestor do contrato não solicite a sua readequação ao ordenamento jurídico.

Mantém-se o apontamento.

2.2. Conforme parecer técnico elaborado pelo GATI/TCM, 33,33% das praças digitais que compuseram a amostra relativa ao lote 3 tiveram a qualidade do serviço classificada como "insatisfatória". Para o lote 4, o percentual de "insatisfatório" foi de 50,00% da amostra. O índice combinado de praças consideradas insatisfatórias, para ambos os lotes, foi de 41,17% do espaço amostral (item 3.4.2).

<u>Esclarecimento da Origem</u>
A Prodam considera às fls. 04/05 do RCP 8881/2019 que vem tomando as medidas necessárias para garantir a qualidade dos serviços contratados – melhorias dos processos, utilização de ferramentas de controle (envio de e-mails, ligações, telefônicas, trocas de mensagens, etc.), aplicação de penalidades e realização de glosas, entre outras.

Quanto às conclusões apresentadas em relatório pelo GATI, a Prodam argumenta que não consta do trabalho a informação sobre se houve repetição das medições em dias ou horários diferentes (RCP 8881/2019, fl. 04). Argumenta que os parâmetros variam de intensidade em função do clima, número de usuários logados, dia da semana, entre outros. Assim, segundo a Prodam, a metodologia adotada poderia produzir resultados "pontuais e relativos", insuficientes para se concluir que a qualidade do serviço é insatisfatória.

<u>Análise da Coordenadoria</u>

A Auditoria informa que não houve repetição das medições em dias e horários diferentes no âmbito da mesma praça digital, mas apenas múltiplas medições em diferentes pontos das localidades avaliadas. Tais medições foram realizadas no mesmo dia e com pouca variação de horário.

Discorda-se, no entanto, que os resultados possam ser considerados pontuais e relativos, uma vez que as verificações foram realizadas em ampla amostra (17 praças digitais sob contrato com o consórcio Ziva/AmericaNet e 15 praças digitais sob contrato com a empresa Wireless Comm Service Ltda). As medições realizadas com a participação da equipe de auditoria do GATI fez uso de diversos dispositivos móveis durante a aplicação dos testes. Os procedimentos representam a experiência do usuário em determinado dia e horário, não se prestando a medir de modo exaustivo o funcionamento de cada praça específica ao longo do tempo.

Mantém-se o apontamento.

2.3. A ferramenta de medição SimetBox mostrou-se ineficiente como parâmetro de controle para a avaliação contratual, uma vez que foram constatadas divergências relevantes entre seus resultados e os resultados obtidos em trabalho de campo pela equipe de auditoria (item 3.6.1).

Esclarecimento da Origem
A Origem esclarece que a solução SimetBox é uma ferramenta de simulação de usuário na localidade, sendo que os testes são realizados de hora em hora. Que, durante a prestação dos serviços, a ferramenta SimetBox se revelou inadequada para o uso externo devido às variações nas condições climáticas que causam desgaste e mau funcionamento do hardware (fl. 05, RCP 8881/2019).

A Origem salienta que as ferramentas utilizadas não se limitam ao SimetBox, ao espalhamento da ferramenta da Operadora e ao monitoramento do NOC (ZABBIX), pois a empresa também realiza visitas em campo para aferir o funcionamento dos serviços contratados.

Análise da Coordenadoria
Em face às considerações da Origem, que reputou o uso da ferramenta SimetBox como não adequado para o uso externo, mantém-se o apontamento.

2.4. O monitoramento efetuado pelo NOC Prodam não foi efetivo para o controle da disponibilidade dos serviços prestados, pois ele não detectou indisponibilidades na prestação que foram constatadas em campo pela equipe de auditoria (item 3.6.2)

Esclarecimento da Origem
A Origem esclarece às fls. 05/06 do RCP 8881/2019 que, em um primeiro momento, adotou o espelhamento do monitoramento da operadora contratada como principal ferramenta de gerenciamento dos serviços. Ao longo do contrato, porém, constatou irregularidades do tipo "falso positivo" em que a ferramenta considerava "operacionais" localidades em que as visitas em campo atestaram que o serviço não estava disponível.

Desse modo, segundo a Origem, a Prodam e a contratada decidiram, em comum acordo, criar uma nova solução de monitoramento que utilizou ferramentas específicas já utilizadas em outros serviços prestados pela Prodam. A Origem considera que foram tomadas as medidas administrativas cabíveis.

Análise da Coordenadoria
Em face às considerações da Origem, que descartou o uso das ferramentas de espelhamento disponíveis no NOC Prodam após verificar inconsistências nas medições, mantém-se o apontamento.

Quanto à nova solução de monitoramento proposta pela Origem, não se pode aferir sua efetividade – os links descritos no RCP 8881/2019 não se mostraram em funcionamento. Sugere-se que, para fins de superação do apontamento, a Prodam informe (caso seja instada a manifestar-se novamente) desde quando adotou a nova solução de monitoramento, bem como apresente, caso disponíveis, os dados obtidos pela solução para os dias e horários em que a auditoria do TCM constatou inconsistências entre as medições das ferramentas da Prodam e as medições realizadas pela equipe de auditores.

2.5. Não foram anexados ao processo de pagamento os documentos que comprovam a regularidade fiscal das empresas do consórcio, em infringência ao item 9.4 do contrato de prestação de serviços (item 3.7).

Esclarecimento da Origem
A Origem anexou cópia da certidão dos tributos federais e dívida ativa da União que se refere à época das notas fiscais auditadas (DOCUMENTO DE REGULARIDADE DA EMPRESA – 008881/2019).

Análise da Coordenadoria
A certidão negativa de débitos apresentada foi emitida em 28.11.17, com validade até 27.05.18. O período compreende o das notas fiscais que compuseram a amostra que aferiu a regularidade dos processos de pagamento. A certidão apresentada, no entanto, é insuficiente para a superação do apontamento, pois persiste a falta dos seguintes documentos que compõem (de acordo com a LF 8.666/93 e o art. 47 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Prodam) a demonstração da regularidade fiscal:

. Certificado de Regularidade do FGTS (CRF);

. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

A superação do apontamento depende da apresentação dos demais documentos que atestam a regularidade fiscal.

2.6. A Origem tem atuado ativamente quanto à aplicação de penalidades contratuais, com base nos mecanismos de controle e medição que dispõem (item 3.8)

Esclarecimento da Origem
A Prodam salienta que, de fato, adota o posicionamento indicado no relatório, e que tem atuado no sentido de notificar a contratada e de aplicar penalidades administrativas quando cabíveis.

> *Análise da Coordenadoria O apontamento em questão não se trata de irregularidade detectada, mas de constatação relevante observada no trabalho de campo e nas análises documentais. De todo modo, para fins de manifestação, considera-se o apontamento superado.*
>
> ***3. CONCLUSÃO***
> *Considerando a resposta da Origem, os apontamentos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 ficam mantidos e reiterados.*
>
> *O apontamento 2.6 foi considerado superado."*

A **Assessoria Jurídica - AJ**, em manifestação de peça 41, assim opinou:

> *"De nossa parte, nada temos a acrescentar, eis que, a análise procedida pela Divisão Auditora, indicou as irregularidades apontadas tanto por parte da Contratada, como por parte da Prodam.*
>
> *Nesta vertente, ratificamos o não acolhimento da execução do Contrato, mantendo por si só os apontamentos referentes à execução, considerando que o **item 2.6** foi considerado superado, tendo em vista que o apontamento em questão não se trata de irregularidade detectada, mas de constatação relevante observada no trabalho de campo e nas análises documentais.*
>
> *De todo modo, para fins de manifestação, considera-se o apontamento superado, que tendo em vista as defesas não trouxeram novos elementos para justificar as demais irregularidades, assim sendo, permitimo-nos acompanhar as conclusões alcançadas pela Especializada.*
>
> *Salvo melhor juízo, esta é a conclusão que chegamos, e que, por ora, submetemos ao crivo do Nobre Conselheiro Relator, sem prejuízo das recomendações pertinentes."*

O Sr. Fábio Luis Ricci, gestor do Contrato – PRODAM, apresentou esclarecimentos à peça 59.

A empresa Ziva Tecnologia e Soluções Ltda. e Sr. Rogério Igreja Brecha Junior deixaram de se manifestar no prazo que lhes foi concedido.

Sobre os esclarecimentos apresentados, a **SCE**, à peça 63, por meio de sua Coordenadoria III, considerou o que segue:

> *"**2. ANÁLISE***
> ***2.1. A prestação do serviço de provimento de acesso via internet encontra-se em desacordo com a LF nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet) por não dispor de solução de autenticação e registro de usuários (item 3.2.1).***
>
> *<u>Esclarecimento da Origem</u>*
> *A Prodam informa que o Marco Civil da Internet não havia sido promulgado quando da celebração do contrato – mas que, antecipando-se aos seus efeitos, a*

Prodam inseriu, no Termo de Referência do Contrato nº 11.12/13, o item "3.6 Confidencialidade" (peça 59, fl.4).

A Prodam esclarece que:

Foi estabelecido no Termo de Referência, inclusive, método de armazenamento com centralização na PRODAM-SP, link dedicado para isso, mas nunca foi permitida a implantação pela nossa Contratante – no caso SES, depois SMIT –, pois, no entendimento da Secretaria Municipal, o MAC (já referido na Manifestação de 23/05/2019) era suficiente para o registro dos usuários.

Desta forma, tendo em vista que a prestação de serviços em questão atendia ao Termo de Contrato nº 30/SES/13, a exigência sobre a autenticação dos usuários não cabia à PRODAM-SP por ser mera executora do serviço ali contratado, portanto, o que cabia a esta Empresa foi estabelecido e garantido em Edital, de forma cautelar, qual seja, que, a qualquer momento durante a vigência do serviço, a aplicabilidade do quesito de autenticação poderia ser solicitada, sem qualquer ônus financeiro à PRODAMSP e à Secretaria contratante. (peça 59, fl.4)

Finalmente, a Prodam sustenta que a empresa zelou pelos direitos e deveres individuais previstos na Constituição Federal e que, portanto, não afronta a edição do Marco Civil da Internet.

<u>Análise da Coordenadoria</u>
Em que pesem as considerações da Prodam sobre o atendimento aos princípios constitucionais, entende-se que a prestação do serviço contratado não atende à LF nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet).

A ausência de solução de autenticação e registro dos usuários, que acessam a rede pública sem necessidade de gerar cadastro, coloca o provedor de acesso em situação vulnerável em face do Marco Civil. A circunstância pode ensejar sanções nos termos do art. 13 da LF nº 12.965/14 na medida em que o provedor de acesso não dispõe de meios para identificar o usuário que porventura tenha cometido ilícitos.

De modo complementar, o Termo de Referência que orientou a realização do PE nº 08.006/13 estabelece, em seus itens 1.5 e 1.6 (peça 6, fl. 17):

1.5. A CONTRATADA deverá ter condição de implantar, a qualquer momento e por determinação da CONTRATANTE, solução de autenticação e registro de usuários, na forma do ordenamento jurídico pertinente, considerando os padrões LDAP, Captive Portal e RADIUS, na forma definida pela CONTRATANTE e sem ônus.

1.6. Sempre que não especificado de outra forma, a responsabilidade operacional, financeira e tributária pela instalação, manutenção, suporte e atualização de todos os itens previstos no Termo de Referência recairá sobre a CONTRATADA.

Diante do exposto, conclui-se que a implementação da solução de autenticação e registro de usuários corre por conta da contratada, não onerando a contratante.

Portanto, não existem motivos para que o gestor do contrato não solicite a sua readequação ao ordenamento jurídico.

Mantém-se o apontamento.

2.2. Conforme parecer técnico elaborado pelo GATI/TCM, 33,33% das praças digitais que compuseram a amostra relativa ao lote 3 tiveram a qualidade do serviço classificada como "insatisfatória". Para o lote 4, o percentual de "insatisfatório" foi de 50,00% da amostra. O índice combinado de praças consideradas insatisfatórias, para ambos os lotes, foi de 41,17% do espaço amostral (item 3.4.2).

Esclarecimento da Origem
A Prodam esclarece que:

[...] na Manifestação anterior, a PRODAM-SP, durante o período de vigência do contrato, sempre utilizou a metodologia da melhoria contínua de processo, aplicando melhorias e inovações no intuito de minimizar fragilidades e possíveis falhas na aferição das praças digitais.

Vale ressaltar que o ambiente no qual ocorre a prestação de serviço analisada é hostil (ambiente externo – outdoor), estando à mercê de interferências eletromagnéticas, poluição sonora, propagação de frequências não oficiais (como outras redes wifi ou mesmo links ponto a ponto entre localidades), degradação por alterações climáticas, ambientais e de logradouro, com imensa variação de umidade e disposição de vegetação local, bem como a oferta clandestina de serviços de rede sem fio e provimento de internet, de maneiras obscuras, que trabalham nas mesmas frequências não licenciadas em que o serviço do WiFi Livre se encontra, ofensores que atrapalham a prestação de serviços e gerando falsos positivo e falsos negativos, além de mascarar a eficiência do serviço prestado e a gestão deste.
[...]
a aferir a prestação de serviço, com o exposto acima e com os demais esclarecimentos fornecidos pela PRODAM-SP sobre a utilização de novas ferramentas e meios de gerenciamento e de rotinas presenciais esporádicas, acredito terem sido sanadas as dúvidas sobre a qualidade do serviço prestado e da gestão à qual essa Empresa (peça 59, fl.6) [...]

Análise da Coordenadoria
A Prodam informou que busca melhorias no monitoramento do serviço WiFi Livre e ressalta que os serviços são prestados em ambiente hostil – ambiente externo. Contudo, não foram apresentados dados objetivos que confirmem a sua alegação, logo mantém-se o apontamento.

2.3. A ferramenta de medição SimetBox mostrou-se ineficiente como parâmetro de controle para a avaliação contratual, uma vez que foram constatadas divergências relevantes entre seus resultados e os resultados obtidos em trabalho de campo pela equipe de auditoria (item 3.6.1).

Esclarecimento da Origem
A Origem esclarece que a ferramenta de medição SimetBox mostrou-se inadequada para uso em ambiente externo e que foi solicitado às empresas, sem

custo às contratantes (Prodam e SES/SMIT), equipamentos dotados de proteção externa.

A Origem salienta também que as ferramentas utilizadas não se limitam ao SimetBox, ao espalhamento da ferramenta da Operadora e ao monitoramento do NOC (ZABBIX), pois a empresa também realiza visitas em campo para aferir o funcionamento dos serviços contratados.

Análise da Coordenadoria
Perante as considerações da Prodam, que confirmaram o uso da ferramenta SimetBox como não adequada para o uso externo, mantém-se o apontamento.

2.4. O monitoramento efetuado pelo NOC Prodam não foi efetivo para o controle da disponibilidade dos serviços prestados, pois ele não detectou indisponibilidades na prestação que foram constatadas em campo pela equipe de auditoria (item 3.6.2).

Esclarecimento da Origem
A Prodam afirma que:

[...] a maneira ideal e mais próxima da medição da sensação dos usuários seria a verificação presencial nas localidades em horários alternados diariamente, o que envolveria muitos colaboradores (pelo menos um por localidade, sem considerar férias e afastamentos) e diversos recursos materiais (como smartphones, notebooks, veículos) tudo isso, por vezes, combinado com visitas a áreas de risco nas quais grande parte das localidades se situam, tornando essas ações impraticáveis sob o ponto de vista financeiro do termo de contrato celebrado com SES/SMIT.

Com o uso do SimetBox, combinado com os dados dos espelhamentos da ferramenta das operadoras e com a amostragem realizada, entendo que a gestão foi realizada de forma satisfatória. (peça 59, fl.8)

Análise da Coordenadoria
Perante as considerações da Prodam, não foram apresentados dados objetivos que confirmam a efetividade da solução adotada na sua alegação, logo mantém-se o apontamento.

2.5. Não foram anexados ao processo de pagamento os documentos que comprovam a regularidade fiscal das empresas do consórcio, em infringência ao item 9.4 do contrato de prestação de serviços (item 3.7).

Esclarecimento da Origem
A Origem apresentou o documento faltante que fora apontado pela Auditoria (peça 39), no caso em tela, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas expedida em 11.09.17, com validade até 09.03.18 (peça 59, fl. 10). O período compreende as notas fiscais que compuseram a amostra que aferiu a regularidade dos processos de pagamento.

Análise da Coordenadoria
Diante da apresentação, mesmo intempestivamente, da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, que comprovam a manutenção dos requisitos de

habilitação e qualificação exigidos para a contratação, conclui-se pela superação do apontamento.

3. CONCLUSÃO
Considerando a resposta da Origem, os apontamentos 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 ficam mantidos e reiterados.

O apontamento 2.5 foi considerado superado."

A **Assessoria Jurídica**, à peça 65, opinou, novamente, pela irregularidade da Execução do Contrato nº 06.01/14:

"De nossa parte, nada temos a acrescentar, eis que, a análise procedida pela Divisão Auditora, concluiu considerando a resposta apresentada pela Prodam, que os apontamentos 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 ficam mantidos e reiterados, contudo, o apontamento 2.5 foi considerado superado.

Por derradeiro, consignamos que foi apresentada a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas intempestivamente, comprovando a manutenção dos requisitos de habilitação e qualificação exigidos para a contratação, conclui-se pela superação do apontamento, razão pela qual o apontamento 2.5 foi considerado superado.

Tal como enfatizado na análise precedente, permitimo-nos acompanhar as conclusões alcançadas pela Especializada, sintetizadas no Relatório de Acompanhamento da Execução do Contrato nº 06.01/14 e respectivos termos aditivos (TAs nº 17.08/14, 06.11/14, 03.01/17, 01.08/17 e 02.01/18).

Salvo melhor juízo, esta é a conclusão que chegamos, e que, por ora, submetemos ao crivo do Nobre Conselheiro Relator, sem prejuízo das recomendações pertinentes."

A **Procuradoria da Fazenda Municipal**, à peça 69, requereu o acolhimento da execução contratual nos termos seguintes:

"(...) à vista de todo o processado nestes autos, com fundamento nos esclarecimentos e justificativas que se encontram encartados neste TC, propugna a Fazenda pelo acolhimento da execução em análise, relevando-se eventuais impropriedades apontadas pelas equipes técnicas dessa E. Corte.

Caso assim não entenda esse E. Tribunal, requer a Fazenda, alternativamente, a aceitação dos efeitos financeiros do ajuste, em nome do princípio da segurança jurídica."

A **Secretaria Geral – SG** assim se pronunciou nos autos:

"O processo foi devidamente instruído, com manifestação dos órgãos técnicos deste Tribunal, da Origem e dos interessados.
(...)
O conteúdo destes autos, notadamente das análises realizadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, bem como pela Assessoria Jurídica de

Controle Externo, me levam a acompanhar as conclusões a que chegaram os demais órgãos internos desta C. Corte no sentido do não acolhimento da Execução do Contrato nº 06.01/14.

De fato, é possível verificar dos minuciosos relatórios elaborados por AUD e pela AJCE, a existência de apontamentos que comprometem e impedem o acolhimento da Execução do Termo de Contrato em análise, e que nem mesmo após a apresentação das defesas juntadas a estes autos tais apontamentos puderam ser afastados.
(...)
Assim, considerando que a execução contratual não pode ocasionar a transfiguração do objeto, nem tampouco alterações nas condições anteriormente contratadas, forçoso se faz reconhecer à sua irregularidade.

Conclusão.

Portanto, conforme as razões acima expostas, tendo em vista que os apontamentos 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4 do Relatório inicial da Auditoria, impedem o acolhimento da Execução Contratual sub examine, e que nem mesmo após a apresentação das defesas juntadas a estes autos tais apontamentos puderam ser afastados, opino, na esteira dos órgãos técnicos desta C. Corte de Contas, pelo NÃO ACOLHIMENTO da Execução do Contrato nº 06.01/14 e respectivos termos aditivos (TAs nº 17.08/14, 06.11/14, 03.01/17, 01.08/17 e 02.01/18), (...)"

É o Relatório.

VOTO

TC 8.500/2018: acompanhamento da execução do Contrato nº 06.01/14 e de seus Termos Aditivos nº 17.08/14, nº 06.11/14, nº 03.01/17, nº 01.08/17 e nº 02.01/18, firmados entre a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo S.A. – PRODAM e o Consórcio Ziva - America Net para a prestação de serviços de provimento de acesso internet via rede sem fio, a qualquer equipamento que atenda aos protocolos que especifica, inclusive celulares, netbooks, notebooks, smartphones e desktops, com qualidade, estabilidade e disponibilidade, incluindo instalação, manutenção, suporte, mão de obra, cabeamento, link internet e demais equipamentos necessários, em áreas externas pré-determinadas dentro dos limites geográficos do Município de São Paulo, com valor inicial de **R$ 15.164.000,00** (quinze milhões, cento e sessenta mil reais).

O acompanhamento efetuado pela **Secretaria de Controle Externo** da execução do Contrato nº 06.01/14 e de seus Termos Aditivos nº 17.08/14, nº 06.11/14, nº 03.01/17, nº 01.08/17 e nº 02.01/18, firmados entre a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo S.A. – PRODAM e o Consórcio Ziva - America Net, apontaram irregularidades que impedem seu acolhimento, considerando que o ajuste refere-se aos **lotes 03** e **04**, respectivamente, compreendendo as praças das Zonas

Norte e Oeste e Zona Sul da cidade de São Paulo. As irregularidades mantidas foram as seguintes:

> 1. A prestação do serviço de provimento de acesso via internet encontra-se em desacordo com a Lei Federal nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet) por não dispor de solução de autenticação e registro de usuários;
>
> 2. Conforme parecer técnico elaborado pelo GTI/TCM, 33,33% das praças digitais que compuseram a amostra relativa ao **lote 3** tiveram a qualidade do serviço classificada como "insatisfatória". Para o **lote 4**, o percentual de "insatisfatório" foi de 50,00% da amostra. O índice combinado de praças consideradas insatisfatórias, para ambos os lotes, foi de 41,17% do espaço amostral;
>
> 3. A ferramenta de medição SimetBox mostrou-se ineficiente como parâmetro de controle para a avaliação contratual, uma vez que foram constatadas divergências relevantes entre os seus resultados e os resultados obtidos em trabalho de campo pela equipe de auditoria;
>
> 4. O monitoramento efetuado pelo NOC Prodam não foi efetivo para o controle da disponibilidade dos serviços prestados, pois ele não detectou indisponibilidades na prestação que foram constatadas em campo pela equipe de auditoria;
>
> 5. Não foram anexados ao processo de pagamento os documentos que comprovam a regularidade fiscal das empresas do consórcio, em infringência ao item 9.4 do contrato de prestação de serviços.

O processo foi devidamente instruído, com manifestação dos órgãos técnicos deste Tribunal, da Origem e dos interessados, tendo sido apresentada a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, comprovando a manutenção dos requisitos de habilitação e qualificação exigidos para a contratação, o que permite superar o apontamento 2.5.

Passo agora a me manifestar acerca das demais infringências.

Assim, quanto ao **apontamento de nº 01**, acima indicado, a ausência de solução de autenticação e registro dos usuários, que acessam a rede pública sem necessidade de gerar cadastro ou senha, coloca o provedor de acesso em situação vulnerável em face do Marco Civil. A circunstância pode ensejar sanções nos termos do artigo 13 da Lei Federal nº 12.965/14[1], uma vez que o provedor de acesso não dispõe de meios para identificar o usuário que cometeu ilícitos.

---

[1] **Lei nº 12.965/2014:**
Art.13. Na provisão de conexão à internet, cabe ao administrador de sistema autônomo respectivo o dever de manter os registros de conexão, sob sigilo, em ambiente controlado e de segurança, pelo prazo de 1 (um) ano, nos termos do regulamento.
§ 1º. A responsabilidade pela manutenção dos registros de conexão não poderá ser transferida a terceiros.
(...)
§ 5º. Em qualquer hipótese, a disponibilização ao requerente dos registros de qu trata este artigo deverá ser precedida de autorização judicial, conforme disposto na Seção IV deste Capítulo.
§ 6º. No cumprimento de sanções pelo descumprimento ao disposto neste artigo, serão considerados a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes, eventual vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes, os antecedentes do infrator e a reincidência.

O propósito de se guardar os registros de conexão é o de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, conforme estabelece o artigo 22 da aludida lei[2].

Observa-se que a implementação da solução de autenticação e registro de usuários não oneraria a contratante. Portanto, não existem motivos para que o gestor do contrato não solicite a sua readequação para que cumpra o previsto no ordenamento jurídico, restando, portanto, mantido o apontamento.

Sobre o **apontamento de nº 02**, acima referido, que indica a expressiva classificação do serviço como "insatisfatório", a Prodam se limitou a informar que busca melhorias no monitoramento do serviço WiFi Livre e que aplicou penalidades, ressaltando ao final que os serviços são prestados em ambiente hostil – ambiente externo.

Como se nota, a Origem trouxe aos autos a informação de que vem tomando uma série de medidas em relação à contratada no intuito de obter melhorias nos processos e no serviço prestado por essa operadora, com realizações de reuniões e envio de cartas extrajudiciais, bem como a aplicação de penalidades e, mensalmente, a realização das glosas no faturamento.

Ao fiscalizar a execução e aplicar as penalidades pertinentes, a Origem tem demonstrado estar atuante na execução contratual, sem a necessidade de determinações por este Órgão de controle externo.

Acerca do **apontamento nº 03**, que aponta a ferramenta de medição SimetBox como ineficiente como parâmetro de controle para a avaliação contratual, a Prodam confirmou o uso da ferramenta SimetBox como não adequada para o uso externo, informando que foi solicitado às empresas, sem custo às contratantes, equipamentos dotados de proteção externa.

A própria Origem admite que o tipo de solução (SimetBox) projetado para o Nic.br, ao longo da prestação do serviço, revelou-se não adequado para o uso externo. Entretanto, ficou evidenciado que outras medidas são utilizadas concomitantemente à solução do SimetBox, que são o espelhamento da ferramenta da Operadora e o monitoramento do NOC (ZABBIX), além de a PRODAM-SP também realizar vistorias *in loco* no intuito de evitar o falso positivo. Tais medidas demonstram a busca de medidas com o intuito de possibilitar uma avaliação contratual fidedigna, o que possibilita superar o respectivo apontamento.

[2] **Art. 22.** A parte interessada poderá, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, em caráter incidental ou autônomo, requerer ao juiz que ordene ao responsável pela guarda o fornecimento de registros de conexão ou de registros de acesso a aplicações de internet.

Quanto ao **apontamento nº 04**, transcrito acima, que indica que o monitoramento efetuado pelo NOC Prodam não foi efetivo para o controle da disponibilidade dos serviços prestados, pois ele não detectou indisponibilidades na prestação, a Prodam respondeu que o uso do SimetBox, combinado com os dados dos espelhamentos da ferramenta das operadoras e com a amostragem realizada, a gestão foi realizada de forma satisfatória.

Todavia, não foram apresentados dados objetivos que confirmam a efetividade da solução adotada pela Prodam.

Os Órgãos Opinantes desta Corte de Contas acompanharam as análises apresentadas pela Auditoria, informando não terem o que acrescentar ante à apreciação técnica envolvendo a execução do ajuste em exame.

Ante todo o exposto, acompanhando em parte as conclusões da Auditoria, acima expostas, destacando os fundamentos acima expostos, **JULGO IRREGULAR** a execução do Contrato nº 06.01/14 e de seus Termos Aditivos nº 17.08/14, nº 06.11/14, nº 03.01/17, nº 01.08/17 e nº 02.01/18, firmados entre a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo S.A. – PRODA e o Consórcio Ziva - America Net.

No entanto, diante da ausência nos autos de indícios de prejuízos ao erário, dolo ou má-fé por parte dos agentes responsáveis, tratando-se de situação já consolidada, em nome do princípio da segurança jurídica e com base nos argumentos retro mencionados, **ACEITO OS EFEITOS FINANCEIROS** no período e valores auditados, à exceção dos valores glosados, multas e demais penalidades aplicadas.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 14/01/2025 10:16:13 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo