ACO-UTR-621/2022

Processo - TC/011648/2019
Interessada - Secretaria Municipal das Subprefeituras
Objeto - Auditoria Extraplano – Avaliar a adequação dos controles do Sistema de Gestão de Zeladoria – SGZ

39ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA EXTRAPLANO. SMSUB. Avaliar a adequação dos controles do Sistema de Gestão de Zeladoria. 1. Criação do campo exclusivo de itens de serviço, representando avanço e melhoria na execução dos trabalhos. 2. Criação do Painel Zeladoria, instrumento para os gestores terem visão global das atividades de cada Subprefeitura, vez que disponibiliza painéis de indicadores e relatórios de informações gerenciais para o acompanhamento das atividades de zeladoria e permite o acesso de dados e de outros sistemas. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Auditoria Extraplano para fins de registro.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, nos termos de sua declaração de voto apresentada, quanto à determinação de nova fiscalização para atualização das informações sobre a matéria, conforme observado na manifestação da Secretaria-Geral, dada a relevância do Sistema de Gestão de Zeladoria – SGZ enquanto instrumento de fiscalização dos serviços de zeladoria.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 23 de novembro de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/cv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM Data: 16/12/2022 09:15:54 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 16/12/2022 12:09:00 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item V) e-TCM nº 11.648/2019

Interessada:	Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB.
Objeto:	**Auditoria Extraplano.** Avaliar a adequação dos controles do Sistema de Gestão de Zeladorias – SGZ, instituído pelo Decreto n. 58.746/2018.
Responsáveis pela Área Auditada:	Alexandre Modonezi de Andrade (Secretário Municipal das Subprefeituras) Vito Chiarella Neto (Assessoria Técnica de Planejamento – Atplan – SMSUB)
Relator:	**Conselheiro Roberto Braguim**

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Extraplano objetivando avaliar a adequação dos controles do Sistema de Gestão de Zeladoria – SGZ competindo à Secretaria Municipal das Subprefeituras sua gestão e manutenção.

O SGZ foi instituído pelo Decreto n. 58.745/2018, que estabelece que o SGZ objetiva o gerenciamento dos *contratos de prestação de serviços de zeladoria*, cabendo à Secretaria Municipal das Subprefeituras, às Subprefeituras e às empresas contratadas pelo Município realizar o gerenciamento de seus Contratos, de forma eletrônica, por meio desse Sistema, enquanto seu artigo 2º discrimina os conteúdos mínimos deste, que devem englobar a emissão das ordens de serviço, a coleta de evidências, a elaboração de relatórios da execução dos serviços realizados, as providências, caso sejam detectadas eventuais falhas durante a execução do objeto, e a emissão de relatórios dos serviços executados. E ainda, que a gestão e manutenção do SGZ é de responsabilidade da Secretaria Municipal das Subprefeituras a quem competirá, dentre outros, determinar quais os serviços cujos Contratos deverão ser gerenciados por tal sistema eletrônico.

Sobre o tema há, ainda, duas Portarias, as de ns. 16/SMSUB/2019 e 24/SMPR/2018.

A primeira dispõe sobre a implantação do SGZ, elenca rol de serviços contratados que devem ser por ele gerenciados, dentre os quais, o de tapa buraco para a conservação de pavimento viário, o da poda e remoção e o do desfazimento de construções irregulares (art. 1º).

Já a Portaria n. 24/SMPR/2018 aprova as especificações técnicas dos sistemas de monitoramento e gestão de veículos utilizados nos serviços de zeladoria urbana, sendo importante destacar, dentre suas atividades, a necessidade de envio à Secretaria Municipal das Subprefeituras de dados de localização dos veículos monitorados – o que hoje em dia se faz por localização via GPS - e, para comprovar a realização dos serviços, que lhe sejam enviadas eletronicamente três fotos (antes, durante e depois) da conclusão do serviço (art. 3º, *caput,* incisos I a III e §1º). Também é possível que as empresas habilitadas e aprovadas a prestar os serviços utilizem seus sistemas próprios ou requeiram a utilização do aplicativo SGZ-Mobile.

Ademais, para fins de implantação e desenvolvimento do SGZ, a Secretaria Municipal das Subprefeituras assinou, em 27/12/18, o Contrato n. 67/SMSUB/COGEL/2018 com a Empresa de Tecnologia e Comunicação do Município de São Paulo - PRODAM para a prestação de serviços de sustentação do Sistema de Monitoramento e Gerenciamento Integrado (SMGI) ao SGZ, compatíveis com a sua finalidade e relacionados na proposta PC-SMSUB-180905-154-versão 5.0, que faria parte integrante

do Contrato, em substituição ao Instrumento n. 001/SMPR/COGEL/2017, considerado o embrião do SGZ.

Com essas informações iniciais, a SCE realizou análises, entrevistas, vistorias *in loco* e pesquisas acerca da adequação dos controles do SGZ e concluiu, *in verbis,* que:

1. "A Secretaria Municipal das Subprefeituras deve reexaminar os serviços prestados, considerando as constatações identificadas na verificação das fotos e a distância entre os registros fotográficos e o endereço de origem de uma Ordem de Serviço, além de aprimorar os controles realizados sobre os serviços prestados;

2. Quantidade considerável de serviços foi aprovada com disparidades muito grandes em relação ao endereço das fotos e o endereço original das Ordens de Serviço;

3. O SGZ não atende às disposições do Anexo I da Portaria n. 41/SMSP/2009, com a redação dada pela Portaria n. 28/SMSP/2014;

4. A pesquisa exploratória com usuários do SGZ demonstrou que o sistema possui diversas oportunidades de melhorias;

5. Somente uma empresa (Solution Rastreamento e Telemetria) está integrada por meio do Web Service ao SGZ, embora fosse possível a integração com outros sistemas;

6. Constatou-se que a interface do SGZ para os usuários necessita ser aprimorada, a fim de tornar a execução das tarefas mais intuitivas, mais simples e rápidas;

7. A retaguarda do SGZ apresenta vulnerabilidades de segurança da informação, pois não armazena e retém o registro de eventos, conforme preconizado pela norma ABNT NBR ISO/IEC 27.002:2013;

8. A segurança para aplicações web realizada no sistema SGZ foi avaliada e será objeto de análise posterior em TC específico para o tema.

Recomendou, por fim, que a Pasta passe a exigir, contratualmente, que as fotos que comprovem a execução dos serviços se utilizem da tecnologia GPS do dispositivo móvel e incorporem as informações de geolocalização, assim como o aprimoramento do SGZ, para que verifique a distância entre a geolocalização das fotos que comprovaram os serviços e o endereço da Ordem de Serviço de forma automática, possibilitando a geração de alertas de

irregularidades aos gestores do contrato antes da aprovação do serviço".

A Assessoria Jurídica de Controle Externo corroborou o entendimento da SFC e sugeriu fosse dado conhecimento das conclusões à Pasta, aos Responsáveis pelas Áreas Auditadas e à Contratada para fins de contraditório e ampla defesa (peça 12), o que foi por mim acolhido (peça 13), tendo, então, sido oficiados ao Sr. Alexandre Modonezi de Andrade, tanto de forma pessoal, como para responder pela Secretaria, na condição de seu Secretário, e ao Diretor Presidente da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação – PRODAM, bem como intimado Vito Chiarella Netto, da Assessoria Técnica de Planejamento – ATPlan da SMSUB).

A primeira a se manifestar foi a PRODAM, que argumentou que as conclusões da Auditoria são aspectos que pertencem à área exclusiva de gestão da Secretaria Municipal das Subprefeituras. Não obstante, destacou que o Contrato foi firmado por 48 (quarenta e oito) meses e que segue os ditames do Termo de Referência, que definiu as necessidades e funcionalidades para o aprimoramento do Sistema SGZ. Aduziu que o SGZ recebeu o Prêmio Inova Cidade em 2020, pois objetiva integrar as demandas da sociedade e o serviço de zeladoria da Cidade. E que, como

integradora de tecnologia, precisa ser demandada pela Pasta que, por sua vez, está adstrita ao plano de execução do Contrato firmado.

A Secretaria Municipal das Subprefeituras destacou a importância do Sistema SGZ, vez que o anterior, Sistema SAFFOR (Sistema de Acompanhamento Físico e Financeiro do Orçamento) era alimentado manualmente, o que gerava erros e anomalias, especialmente nas medições. Esclareceu que o SGZ foi elaborado em parceria com a PRODAM e reuniu os serviços de zeladoria das 32 (trinta e duas) Subprefeituras e de SPUA (atual DZU) tornando-se, a partir de junho de 2018, o único sistema de zeladoria do Município de SP. Trouxe, ainda, explicações das características, dados quantitativos, benefícios, contextualização e outros aspectos relacionados à prestação e à evolução dos serviços.

Depois, respondeu, item a item, aos questionamentos da SFC dispostos em seu Relatório, anteriormente reproduzidos, da seguinte forma:

a) <u>Itens 1 e 2 e Recomendação:</u> os fiscais fazem a apuração e análise dos serviços prestados e, no caso de inexecução, têm a prerrogativa de não os atestar ou proceder à glosa. Desde outubro de 2019, o sistema disponibiliza dados de latitude, longitude e geolocalização das

imagens. Os metadados (data e horário em que a foto foi utilizada, por exemplo) já estavam disponíveis nos arquivos fotográficos e, desde agosto de 2020, podem ser acionados e verificados em tempo real, possibilitando o disparo de alarmes, quando necessário;

b) Item 3: Cumpre o Anexo I da Portaria n. 41/SMSUB/2009 porque é obrigatória a utilização do Sistema SGZ por todas as empresas que prestam serviços de zeladoria, com acompanhamento online, sendo as informações georreferenciadoras recebidas a cada minuto;

c) Itens 4 e 6: esclareceu que motoinspetores fazem o registro fotográfico georreferenciado dos serviços, repassando-os aos servidores habilitados para validação, e que o Sistema está em constante evolução, já tendo implantado diversas ponderações feitas pela Auditoria;

d) Item 5: o Sistema Solution era utilizado por muitas empresas contratadas, porém, com a disponibilização do Web Service, permite-se que qualquer plataforma seja integrada ao SGZ, de modo que as empresas podem escolher o sistema que melhor as atenda;

e) Item 8: esclarece que a PRODAM é quem realiza a gestão de armazenamento e segurança de dados e que solicitaria aprimoramentos.

De outro lado, Alexandre Modonezi de Andrade, regularmente oficiado, de forma pessoal e, Vitto Chiarella Neto, intimado, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação.

A SCE ratificou seu pronunciamento anterior, deixando consignado que as providências de aprimoramento no SGZ, que a SMSUB informou ter adotado, ocorreram aproximadamente um ano após as diligências realizadas pela Auditoria para a elaboração de seu Relatório.

A AJCE, entendendo não haver questionamentos jurídicos, acompanhou a SFC, concluindo que a Auditoria Extraplano atendeu seus objetivos podendo ser conhecida para registro.

A Procuradoria da Fazenda Municipal argumentou que a Pasta está empreendendo esforços para o cumprimento das metas estabelecidas, que a Auditoria não verificou ilegalidades, ao contrário, reconheceu que a Pasta está promovendo melhorias e, nesse sentido, opinou pelo conhecimento e registro da Auditoria Extraplano.

Por fim, a Secretaria Geral corroborou o entendimento da SCE e opinou pelo conhecimento e registro da Auditoria Extraplano.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de Auditoria Extraplano, realizada entre 10 de julho e 30 de setembro de 2019, para avaliar a adequação dos controles do Sistema de Gestão de Zeladoria – SGZ, instituído pelo Decreto n. 58.745/2018, e cabendo à Secretaria Municipal das Subprefeituras sua gestão e manutenção.

Esse Sistema, instituído pelo Decreto n. 58.745/2018, objetiva o gerenciamento dos Contratos de prestação de *serviços de zeladoria*, que são aqueles relacionados com a manutenção da Cidade, como os de tapa buracos, limpeza de córregos e poda e remoção de árvores, dentre outros elencados na Portaria n. 16/SMSUB/2019, de onde se extrai, de imediato, sua importância.

Além disso, o SGZ é sistema na forma *online* e que visa a *integrar* a Secretaria Municipal das Subprefeituras com o gestor, os fiscais, as prestadoras terceirizadas que realizam os serviços e necessitam inserir as fotografias no Sistema e, inclusive, como asseverou a Pasta, com os Munícipes, pelo canal SP156, vez que podem solicitar

a execução dos serviços monitorados recebendo, depois, o retorno.

Outra característica se relaciona à forma de execução do serviço de zeladoria, cabendo à prestadora encaminhar de forma eletrônica, no mínimo, 03 (três) *fotos* dos serviços (de antes, durante e após a sua conclusão).

Também, os veículos das prestadoras devem possuir *equipamentos de rastreamento por GPS* na forma do que dispõe o Anexo I da Portaria n. 41/SMSP/2009. Além disso, o aplicativo SGZ Monitor permite o gerenciamento e visualização da geolocalização online dos veículos, o que demonstra melhoria do Sistema.

Esses instrumentos – encaminhamento de fotos, rastreamento por GPS e aplicativo SGZ Monitor – constituem importantes ferramentas para o controle da realização dos serviços de zeladoria.

Mais dois pontos merecem destaque e foram trazidos pela SMSUB.

O primeiro, de que em janeiro de 2019 foi criado campo exclusivo de itens de serviço, representando avanço e melhoria na execução dos trabalhos, já que uma Ordem de Serviço pode agregar vários itens. E, em outro momento, o SGZ permitiu a inserção de alertas.

E o segundo refere-se ao "Painel Zeladoria", instrumento para os gestores terem *visão global* das atividades de cada Subprefeitura, vez que disponibiliza painéis de indicadores e relatórios de informações gerenciais para o acompanhamento das atividades de zeladoria e permite o acesso de dados do SGZ e de outros sistemas.

Vê-se, pois, que avanços foram feitos com a implantação do SGZ e que o Sistema se encontra em constante evolução.

Não obstante, o criterioso trabalho da Subsecretaria de Controle Externo identificou "dificuldades" no Sistema, sejam relacionadas à segurança da informação, sejam as de insuficiente aderência dos usuários ao Sistema ou aquelas relacionadas à execução dos serviços de zeladoria propriamente dito, tendo nesta última classe identificado disparidades entre o endereço em que as fotos foram realizadas e o endereço original das Ordens de Serviço, (itens 1 e 2 do Relatório de SCE), o que demonstra a necessidade de aprimoramento para garantir melhores controles, mais segurança na parte tecnológica, melhor integração das empresas com o Sistema, tudo a permitir seu aperfeiçoamento e a constante melhoria nos serviços de zeladoria.

Conclui-se, pois, que o SGZ é importante instrumento para a realização dos serviços de zeladoria e que se encontra em constante renovação para atender tanto às necessidades de seus usuários, como para ouvir as solicitações dos Munícipes, resolvendo os problemas em menor tempo e, atendidas essas duas vertentes, contribuir para a melhoria da qualidade de vida na Cidade.

Apesar de a SCE ter mantido suas conclusões iniciais, já identificadas neste Relatório, a Unidade pontuou que a Secretaria Municipal das Subprefeituras informou ter adotado providências de aprimoramento no SGZ, a fim de incorporar as melhorias que a SCE elencou em seu Relatório.

Diante de todo o exposto, conheço da Auditoria Extraplano para registro.

TCM, 07 de novembro de 2022.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2022.11.07 09:57:12 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

TPF/RB

e-TCM nº 11.648/2019

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho o voto do Conselheiro Corregedor Roberto Braguim quanto ao conhecimento para fins de registro das conclusões alcançadas na Auditoria Extraplano. Sem prejuízo, sugiro ao ilustre Relator a pertinência de se determinar uma nova fiscalização para atualização das informações sobre a matéria, conforme observado na manifestação da Secretaria Geral, dada a relevância do Sistema de Gestão de Zeladoria – SGZ enquanto instrumento de fiscalização dos serviços de zeladoria.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE

MAURICIO FARIA

Conselheiro

csl

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 01/12/2022 11:15:38 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo