



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Ofício ATL SEI nº 052219186

Ref.: Ofício SGP-23 nº 947/2021

Senhor Presidente,

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao Requerimento RDS nº 1097/2021, de autoria da Vereadora Sonaira Fernandes, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal da Fazenda a respeito do sistema de emissão de Nota Fiscal Eletrônica.

Na oportunidade, renovo a essa Presidência meus protestos de apreço e consideração.

BRUNA BORGHETTI CAMARA FERREIRA ROSA

Chefe de Gabinete

Casa Civil

Ao

Excelentíssimo Senhor

MILTON LEITE

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Borghetti Camara Ferreira Rosa, Chefe de Gabinete**, em 29/09/2021, às 20:12, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **052219186** e o código
CRC **7446A85A**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Subsecretaria da Receita Municipal**

Praça do Patriarca, nº 69, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: (11) 2873-7615

PROCESSO 6010.2021/0002622-2**Encaminhamento SF/SUREM Nº 052074296****GABSF****Senhor Chefe de Gabinete,**

Em atenção ao encaminhamento 051879656, retornamos o presente com a manifestação da DEPA/DIDEF (052022571), que acolho, para prosseguimento.

SUREM, em 16 de setembro de 2021.

Rafael Barbosa de Sousa

Subsecretário da Receita Municipal Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Barbosa de Sousa, Diretor(a) de Departamento**, em 17/09/2021, às 09:48, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **052074296** e o código CRC **852A2CB5**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Divisão de Declarações Fiscais - Núcleo de Entrada**

Praça do Patriarca, nº 69, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone:

PROCESSO 6010.2021/0002622-2**Encaminhamento SF/SUREM/DEPAC/DIDEF/ENTRADA Nº 052022571**

São Paulo, 16 de setembro de 2021.

DEPAC**Senhor Diretor,**

Trata-se de solicitação de informações relativas ao funcionamento do Sistema NFS-e quanto a bloqueios de acessos, conforme documento anexo Ofício CMSP OFÍCIO SGP-23 Nº 947/21 - RDS 1097/21 INF (051355716).

Requeru-se neste documento citado esclarecimentos para os seguintes questionamentos:

- a) O sistema de emissão de NFE disponibilizado (<https://nfe.prefeitura.sp.gov.br/avisoacesso.aspx>), quando acessado por meio de certificado digital de propriedade de Pessoa Física ou Jurídica, limita a quantidade de acesso por dia, ou hora, bloqueando o acesso do usuário?
- b) A Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, tem conhecimento de bloqueio de acesso de usuários por meio de certificado digital, sob a justificativa de que foi identificado alto volume de acesso em um curto período, podendo ser acesso de robôs (doc. 01)? Diante disso, informar a quantidade de solicitações desta natureza existentes em sua base de dados, com envio de relatório.
- c) Quando ocorrer o bloqueio por excesso de acesso ao sistema em um curto espaço de tempo, conforme narrado acima no item "b", qual é o procedimento a ser adotado pelo usuário, de modo que não afete a sua atividade profissional? Qual o prazo para solução e de resposta ao usuário?
- d) A Secretaria Municipal da Fazenda faz a gestão e suporte do sistema e emissão de NFE disponibilizado de forma virtual para usuários acessarem com certificado digital?
- e) Quais os canais de comunicação que os usuários têm com a Secretaria Municipal da fazenda para reportar eventual erro sistêmico? Qual o prazo de resposta e solução de eventual problema?"

Isto posto, cumpre-nos informar que, conforme disposto na Portaria SF nº 59, de 08 de março de 2018 e na Portaria SF nº 77, de 23 de abril de 2021, o Município de São Paulo pode suspender o acesso ao sistema, quando não respeitados os termos de uso:

"Art. 33. O Município de São Paulo, a qualquer tempo, a seu exclusivo critério e sem necessidade

de qualquer aviso prévio ou posterior a qualquer usuário ou terceiros, poderá:

fls. 5

I - suspender, cancelar ou interromper o acesso ao site e/ou aplicativo e;

II - remover, alterar e/ou atualizar no todo ou em parte o site e/ou aplicativo bem como seus respectivos conteúdos e/ou Aviso de Privacidade e Termos de Uso.

Parágrafo único. Qualquer alteração e/ou atualização do Aviso de Privacidade e dos Termos de Uso passará a vigorar a partir da data de sua publicação no site e/ou aplicativo e deverá ser integralmente observada pelos usuários."

Este dispositivo legal tem o intuito de coibir o uso indevido dos sistemas e aplicações disponibilizadas aos munícipes e contribuintes, impedindo acessos que sejam feitos de forma abusiva. Nesse sentido, é necessário destacar o princípio da supremacia do interesse público, posto que os sistemas disponibilizados dependem de recursos limitados de infraestrutura e a oferta dos serviços deve ocorrer de forma isonômica a todos os usuários.

O sistema online da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) é uma aplicação web disponibilizada a todos os prestadores de serviços estabelecidos no município de São Paulo. Ou seja, deve atender os 1.321.237 contribuintes autorizados a emitir NFS-e (dados atualizados em 15/09/2021) e, desde a implementação do sistema em 2007, contamos com um total de notas emitidas da ordem de 3 bilhões. Nesse contexto, o monitoramento e controle do perfil de acessos é necessário para impedir acessos abusivos e ataques cibernéticos (DDOS por exemplo), que podem causar prejuízo na experiência de todos os usuários, como lentidão e, no limite, causar a indisponibilidade total do sistema.

Nesse âmbito, é importante diferenciar os perfis de acesso e canais disponibilizados. Há, atualmente, 2 canais principais do sistema da NFS-e. A aplicação online é direcionada para pequenos e médios contribuintes que acessam o sistema para realizar todas as operações relacionadas ao adimplemento de suas obrigações relacionadas às notas fiscais. Trata-se de acesso realizado por pessoas autorizadas com uso de certificado digital ou senha web para o login. Toda atividade realizada neste formato pressupõe um usuário realizando as operações diretamente no navegador web.

Por outro lado, temos o webservice, modelo automatizado que permite que o contribuinte realize operações sem a intervenção direta do usuário, uma vez que todo o procedimento é realizado entre sistemas. Trata-se de formato adotado por diversas empresas, sendo o principal meio de acesso de grandes emissores (mais de 1 milhão de notas por mês).

Contudo, há um terceiro tipo de acesso que se entende ser abusivo. Trata-se da figura do robô, ou RPA (Robotic Process Automation).

Este tipo de ferramenta permite simular um acesso ao sistema online feito por usuário real, automatizando a tarefa. O problema é que o robô opera em um nível muito acima do humano, o que significa realizar uma mesma tarefa milhares de vezes em um curto período de tempo, de minutos ou até segundos. Isto se traduz em milhares de acessos realizados ao sistema, que precisa processar todas estas requisições adicionais.

Assim, a utilização de ferramentas automatizadas pode ocasionar a sobrecarga do sistema online e impedir que outros contribuintes cumpram suas obrigações. Conta-se atualmente com média mensal de emissões de NFS-e superior a 40 milhões. Muitas outras ferramentas são também disponibilizadas por meio do Sistema NFS-e, como consultas, emissão de NFTS, Declaração de Plano de Saúde, Registro de materiais dedutíveis em obras de construção civil entre outros.

Nesse contexto, em 2020 foi identificado um pico de acessos anormal, da ordem de 8 milhões em um único dia, conforme dados abaixo:

Ano	Mês	Dia	Acessos
2020	5	17	8.073.806
2020	5	16	7.947.644
2020	5	18	7.279.055
2020	5	22	7.222.606
2020	5	15	7.181.688

A título de comparação, a média de acessos em 2018 ficou em torno de 131mil acessos por dia. No mês 05/2020, a média de acessos diários alcançou a marca totalmente atípica de 5,4 milhões. Em 2021 o total de acessos para todo o mês de agosto foi de 6,1 milhões.

Ao analisar o perfil destes acessos foi verificado que a quantidade diária de alguns IPs apresentava um quantitativo de acessos não condizente com a atividade de um usuário real. Desse modo, temos os seguintes dados coletados à época, com os IPs que apresentaram a maior quantidade de acessos diários:

Ano

	Mês	Dia	IP	Acessos
2020	5	4	IP 1	687.053
2020	5	5	IP 2	681.791
2020	5	4	IP 2	675.862
2020	5	17	IP 3	656.565
2020	5	4	IP 4	655.308

Considerando que um dia possui 1.440 minutos, temos que em um intervalo de apenas um minuto houve cerca de 477 acessos ao sistema. Este total é incoerente com um comportamento humano, sendo que a avaliação conjunta com Prodam e DISEG apontou para fortes indícios de uso de RPA, de modo abusivo e em desacordo com os termos de uso dos sistemas de SF.

Diante desse cenário, e com base em diversas informações coletadas junto à Prodam, foram estudadas diversas formas de controle destes acessos massivos, sob risco real de falha sistêmica por sobrecarga de requisições.

Dentre as soluções implementadas após o aval de todos os envolvidos (SUREM/COTEC/SF-GAB), foi implementada a funcionalidade de bloqueios. Com base no histórico dos acessos médios e outliers, em agosto de 2020 foi implementada a primeira restrição, que surtiu efeito imediato, normalizando a quantidade de requisições.

Já em 2021, passado certo tempo da implementação das ações de bloqueio, a média diária regrediu até os 178 mil acessos.

Cumpre-nos informar que os bloqueios somente ocorrem em pedidos de entrada no sistema contínuos e em curto período de tempo. Na ocorrência de tais acessos, ocorre o redirecionamento do contribuinte para a página <https://nfe.prefeitura.sp.gov.br/avisoacesso.aspx>, a qual teve imagem anexada na página 4 do anexo Ofício CMSP OFÍCIO SGP-23 Nº 947/21 - RDS 1097/21 INF (051355716).

É importante informar que o sistema nunca efetua bloqueios permanentes. Nenhuma ação do contribuinte é necessária para que ocorra a liberação de acesso. Para obter novamente permissão de acesso, basta que mude seu comportamento de acesso e fique pelo menos 5 minutos sem efetuar novas tentativas.

Não há limite de tempo em que o contribuinte pode permanecer logado no Sistema NFS-e. Entretanto, permanecendo-se inativo por mais de 20 minutos, o acesso é expirado e necessita-se inserir novamente a senha ou utilizar o certificado digital.

Os parâmetros definidos atualmente para dar início ao processo de bloqueio temporário estão em 20 acessos em 5 minutos. No período compreendido por 14/12/2020 até 15/09/2021 a funcionalidade de bloqueios automáticos operados pelo sistema online registrou cerca de 13 milhões de restrições temporárias de acesso. No mesmo período foram recebidas somente 6 solicitações específicas de revisão do bloqueio aplicado, autuadas por meio de processo SEI e encaminhadas para análise de SF. Também não identificamos queda no volume de emissões de NFS-e para o período destacado.

Nota-se então que o critério para bloqueio temporário jamais foi direcionado de modo a impedir contribuintes que utilizem o Sistema NFS-e por longos períodos. O que se tenta evitar neste momento são as entradas e saídas sucessivas, prática relacionada ao uso de RPA de forma abusiva.

Cabe ressaltar que há um canal específico destinado a aplicações automatizadas, conforme mencionado anteriormente. Assim, desenvolvedores que utilizem RPA ou similares devem utilizar o Webservice, se comunicando diretamente com o sistema da NFS-e sem impacto na aplicação online. As informações relativas a este modelo estão contidas no manual específico, disponível em http://notadomilhao.prefeitura.sp.gov.br/empresas/informacoes-gerais/manuais-arquivos/nfe_web_service.pdf/@@@download/file/NFe_Web_Service.pdf.

Mesmo não sendo necessário nenhum procedimento para a ocorrência de deferimento de acesso após o bloqueio temporário, foi disponibilizado um serviço específico no Portal 156 (disponível no link <https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal/servicos/informacao?t=668&a=674&servico=3991>) para análise de casos atípicos.

Este tipo de processo demanda uma análise aprofundada para verificação quanto à existência

de indícios de uso de aplicação automatizada e os prazos para resposta seguem os prazos aplicáveis aos processos em geral. Há que se observar que em determinadas situações é necessário realizar consulta com o desenvolvedor do sistema da NFS-e, o que pode impactar o tempo de resposta. Entretanto, ressaltamos que todo bloqueio é temporário e cessa automaticamente assim que o comportamento de acesso massivo é interrompido.

fls. 8

Eventuais dúvidas relacionadas ao Sistema NFS-e também podem ser direcionadas à Fazenda por meio do endereço <https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal/servicos/informacao?servico=3383>.

Sendo o que nos cumpria informar, encaminhamos o presente expediente para avaliação superior.

Respeitosamente,

Edson Hiroshi Yamasaki

Diretor de Divisão

Divisão de Declarações Fiscais - DIDEF



Documento assinado eletronicamente por **Edson Hiroshi Yamasaki, Diretor(a) de Divisão Técnica**, em 16/09/2021, às 15:31, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **052022571** e o código CRC **44457A12**.

Matéria DOCREC 877/2021. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?plD=327238>.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Gabinete do Secretário

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: +551131139442

PROCESSO 6010.2021/0002622-2

Encaminhamento SF/GAB Nº 052134991

PREF/CASA CIVIL/ATL II – Senhor Assessor Técnico Chefe,

Em atenção ao solicitado no doc. 051356332, restituímos o presente com as manifestações de nossas unidades técnicas (docs. 052074296 e 052022571), as quais acolhemos.

Evandro Luis Alpoim Freire

Chefe de Gabinete

Secretaria Municipal da Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Evandro Luis Alpoim Freire, Chefe de Gabinete**, em 17/09/2021, às 17:24, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **052134991** e o código CRC **641093CB**.